

**DERECHOS
HUMANOS EN
LA ARGENTINA
INFORME
2017**

Derechos humanos en la Argentina

Informe 2017

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 2017 // Centro de
Estudios Legales y Sociales (CELS).- 1ª ed.- Ciudad Autónoma de
Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2017.
288 p.; 23x16 cm.

ISBN 978-987-629-766-0

1. Derechos Humanos. I. Título.
CDD 323

© 2017, Siglo Veintiuno Editores Argentina S. A.

Diseño de cubierta: Alejandro Ros
Compilación y edición: Marcela Perelman y Ximena Tordini

ISBN 978-987-629-766-0

Impreso en Arcángel Maggio - División Libros // Lafayette 1695,
en el mes de diciembre de 2017

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

Índice

| | |
|--|-----------|
| Agradecimientos | 11 |
| Prólogo. En defensa de los acuerdos fundantes de la democracia | 13 |
| 1. El impacto negativo de las políticas económicas en la vigencia de los derechos económicos y sociales | 23 |
| 1. Las políticas económicas de Cambiemos | 25 |
| 2. Políticas sociales para amortiguar el ajuste | 32 |
| 3. Las crecientes dificultades en el acceso a un hábitat digno | 38 |
| 4. Conclusiones y escenarios | 47 |
| 2. La criminalización de la organización social, política y sindical | 49 |
| 1. La detención arbitraria de Milagro Sala y el hostigamiento a la Túpac Amaru | 50 |
| 2. Acciones contra el fortalecimiento de la organización sindical en los ingenios de Jujuy y Salta | 61 |
| 3. Hostilidad del gobierno nacional y bonaerense hacia los reclamos y la organización gremial docente | 66 |
| 4. Ensañamiento político y judicial contra la organización gremial docente en Tierra del Fuego | 73 |
| 5. Criminalización como única respuesta al reclamo de tierras de la comunidad qom en Formosa | 76 |
| 6. Diversificación y convergencia de las formas de criminalización | 79 |
| 3. Nuevas amenazas. Consecuencias del realineamiento geopolítico en la seguridad interior | 83 |
| 1. Nuevas amenazas | 85 |
| 2. Profundización de la demagogia punitiva y endurecimiento del trabajo policial en las calles | 94 |

| | |
|--|------------|
| 3. Cambios institucionales en las fuerzas de seguridad | 114 |
| 4. Tendencias y riesgos que asoman en un período de transición | 121 |
| 4. Aborto legal: acceso desigualitario y criminalización selectiva | 125 |
| 1. El fallo "F., A. L." | 126 |
| 2. El rol oscilante del Poder Judicial frente a la obligación de garantizar el acceso al aborto legal | 128 |
| 3. Criminalización de mujeres que atraviesan una emergencia obstétrica | 130 |
| 4. El Poder Ejecutivo y el derecho al aborto legal | 136 |
| 5. Obstáculos que exigen políticas urgentes | 143 |
| 5. Memoria, verdad y justicia. Rasgos de un cambio de época en el discurso, las sentencias y las políticas | 145 |
| 1. El discurso oficial sobre el terrorismo de Estado: entre la escalada y el cálculo | 146 |
| 2. Juicios de lesa humanidad: el desafío de investigar a cuarenta años de los hechos y superar la inercia judicial | 159 |
| 3. Debilitamiento de la agenda de memoria, verdad y justicia del Poder Ejecutivo | 169 |
| 4. Reflexiones finales | 179 |
| 6. Migrantes: de la protección a la criminalización | 181 |
| 1. La gestión migratoria basada en procesos de criminalización | 185 |
| 2. Detención y deportación sin garantías | 190 |
| 3. La regularización migratoria en un contexto de criminalización de los migrantes | 192 |
| 4. El repliegue de una política migratoria que es modelo en el mundo | 199 |
| 7. El recrudescimiento del dispositivo manicomial | 201 |
| 1. El preocupante estado de las instituciones creadas por la Ley Nacional de Salud Mental | 207 |
| 2. Persistencia de la discriminación y falta de tratamientos adecuados y respetuosos de los derechos | 211 |
| 3. El contraste jurisdiccional: algunas soluciones en la provincia de Buenos Aires | 217 |
| 4. La sociedad civil frente a las políticas regresivas | 220 |

| | |
|--|------------|
| 8. Ayotzinapa. La experiencia del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes | 223 |
| 1. El trabajo del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes | 224 |
| 2. Entre el derecho y la política: la recepción del GIEI en México | 232 |
| 3. El impacto del GIEI en el impulso de la denuncia de la crisis estructural | 239 |
| 4. Palabras finales | 242 |
| | |
| DEBATES | |
| | |
| 9. Las políticas de drogas: arcaicas, ineficaces y contrarias a la protección de los derechos humanos | 245 |
| 1. El contexto histórico del control de narcóticos | 247 |
| 2. Resultados | 251 |
| 3. Fallas críticas | 257 |
| 4. La naturaleza aislada del control de las drogas | 264 |
| 5. Perspectivas de cambio | 274 |
| | |
| Integran el CELS | 279 |

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.

Agradecimientos

Esta vigesimoprimer edición del Informe es un producto de análisis y reflexión realizado al calor de meses muy intensos de activismo, litigio e investigación en materia de derechos humanos en la Argentina, así como en instancias regionales e internacionales de debate y protección de derechos.

El compromiso de todo el equipo del CELS hizo posible la investigación, la escritura y la producción de este libro en tiempos de una coyuntura muy demandante. Agradecemos los aportes de voluntarios, pasantes y estudiantes al desarrollo de los diferentes capítulos.

Queremos expresar un cálido agradecimiento al equipo de Siglo XXI, que acompañó un proceso de producción editorial adaptado a las condiciones de trabajo de nuestra institución.

En el período de producción de este Informe, el CELS contó con el apoyo de la Unión Europea, la Fundación Heinrich Böll Cono Sur, la Oak Foundation, la Open Society Foundations, el Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para Víctimas de la Tortura, la Fundación Ford, el Sigrid Rausing Trust, la organización Misereor, Pan para el Mundo - Servicio Protestante para el Desarrollo, la Iglesia Valdense, el Research Council of Norway, la Red Internacional por la Reducción de la Discriminación y el Estigma con relación al Aborto (Inroads), la International Planned Parenthood Federation - Western Hemisphere Region, el Ministerio de Salud de la Nación, el Ministerio de Educación de la Nación, la Fundación Friedrich Ebert - Argentina y a la Alianza para las Migraciones en Centroamérica y México (Cammina).

Expresamos nuestro profundo agradecimiento a los más de 1100 donantes particulares que con su generoso aporte acompañan nuestro trabajo.

Queremos hacer un reconocimiento al trabajo articulado y las alianzas sostenidas con numerosos actores sociales, gremiales, comunitarios, funcionarios de diferentes poderes del Estado y niveles de gobierno,

investigadores académicos, expertos de diversas disciplinas y trabajadores de prensa.

También a las víctimas y a sus familiares, que nos permiten acompañar su lucha por la justicia y construir juntos un camino de transformación de las condiciones que hicieron posibles los hechos en los que sus derechos fueron vulnerados.

Prólogo

En defensa de los acuerdos fundantes de la democracia*

Este Informe se cierra en una coyuntura muy particular en materia de derechos humanos. Una cantidad de decisiones, medidas y hechos afectan negativamente cuestiones críticas de la agenda y los mecanismos de protección de derechos en la Argentina. No se trata de hacer una caracterización global del proyecto que lleva adelante la alianza Cambiemos, sino de señalar una preocupante convergencia de acciones y decisiones políticas y judiciales que erosionan aspectos nodales del sistema de derechos humanos en el país.

El martes 1° de agosto de 2017 decenas de efectivos de la Gendarmería Nacional Argentina –una de las instituciones federales de seguridad– ingresaron de manera irregular y violenta al territorio que la comunidad mapuche Pu Lof reclama como propio en Cushamen, provincia de Chubut. El 31 de julio el joven Santiago Maldonado, de 28 años, decidió sumarse a un corte de ruta de la comunidad en reclamo de la libertad de uno de sus referentes, que fue despejado por la Gendarmería Nacional con la orden judicial de desalojar la ruta. Unas horas después un grupo de entre ocho y diez personas regresó a la ruta y los gendarmes lo reprimieron con suma violencia. Apartándose de los protocolos de actuación, los gendarmes portaban hachas, dispararon balas de goma y arrojaron piedras. Cuando los manifestantes se replegaron en el territorio donde vive la comunidad, los agentes los persiguieron e ingresaron al predio sin autorización judicial. La justificación posterior fue que, como los manifestantes les arrojaban piedras, era necesario hacer cesar esa acción y, por lo tanto, detener a quienes la estaban cometiendo. En los días previos, el jefe de Gabinete del Ministerio de Seguridad de la Nación Pablo Noceti había dicho que utilizarían la fi-

* 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.

gura de “flagrancia” para detener a los miembros de esta comunidad, con quienes –dijo– no había nada que hablar. Con esa excusa, más de cincuenta gendarmes permanecieron cinco horas dentro del territorio en cuestión. Persiguieron a los jóvenes que habían cortado la ruta, allanaron las viviendas, quemaron pertenencias de las familias y secuestraron teléfonos, herramientas de trabajo y libros. Las fotografías de estos elementos de trabajo fueron presentadas a la prensa como si se tratara de armamento propio de un movimiento insurgente. Todo esto sin orden judicial.

No se trataba de la primera respuesta represiva en el lugar. En enero de 2017 hubo allí tres operativos cruentos, uno protagonizado por la Gendarmería y dos por la policía provincial, que incluyeron el uso de balas de goma y de plomo, ocasionaron heridos graves y causas judiciales contra integrantes de la comunidad. En esos operativos las fuerzas de seguridad utilizaron autos particulares sin identificación y parte del personal estaba encapuchado. Desde 2016, ese conflicto de tierras había sido señalado por el gobierno nacional como uno de los principales riesgos en materia de seguridad nacional, sin argumentos ni evidencia que abonaran esa posición.

Santiago Maldonado fue visto por última vez con vida mientras huía de la persecución de la Gendarmería. Con el paso de los días el caso se volvió central en la agenda pública y acaparó la atención nacional e internacional. Permaneció desaparecido cerca de tres meses. El 17 de octubre un cuerpo sin vida fue encontrado en el río Chubut, en el marco de un rastillaje ordenado por un nuevo juez a cargo de la investigación, y fue luego identificado como Santiago Maldonado. Los primeros resultados parciales de la autopsia revelan que es menos probable que el cuerpo haya sido objeto de agresiones directas, como heridas causadas por armas. Sin embargo, hay resultados de diferentes estudios pendientes así como la reconstrucción precisa de las circunstancias que rodearon su muerte.

Mientras que las causas exactas de la muerte no han sido esclarecidas, algunos hechos son contundentes: la respuesta del gobierno nacional, a cargo de la fuerza de seguridad que intervino, y la investigación inicial para encontrar a Santiago Maldonado e identificar las responsabilidades de su desaparición fueron muy deficientes.

Desde el primer momento, la familia de Santiago Maldonado y los organismos de derechos humanos instaron a las autoridades a buscarlo e investigar si la Gendarmería tenía algo que ver con su desaparición. El Poder Judicial demoró decisiones y medidas claves, críticas en su tem-

poralidad, como la separación de la Gendarmería de la investigación. Pasaron semanas antes de que se emprendieran los esfuerzos de búsqueda cruciales. Desde el inicio, la respuesta del gobierno se mantuvo, con escasas excepciones, en dos ejes: descartar públicamente la participación de la Gendarmería y plantear hipótesis endebles. Las afirmaciones en este sentido fueron constantes, infundadas y ofensivas, y ajenas a la extrema gravedad del hecho. Desde la ministra a cargo de esa fuerza, que afirmó ante el Senado de la Nación que no tiraría “gendarmes por la ventana” cuando se le demandaba que separara preventivamente a determinados agentes, hasta una de las máximas representantes políticas de Cambiemos que, a más de dos meses de su desaparición, afirmó que había un “veinte por ciento de posibilidades de que Santiago Maldonado esté en Chile”, supuestamente por propia voluntad y con motivaciones políticas. Estas y otras intervenciones parecen desconocer la extrema gravedad del hecho y resultaron muy ofensivas para sus familiares y en general para la población movilizada por el caso. Debemos notar, no obstante, que luego algunas diligencias del Poder Judicial fueron de relevancia para hallar el cuerpo, tras meses de inoperancia.

El gobierno nacional hizo una defensa corporativa de la Gendarmería. Esto implicó que durante semanas no se brindara información sobre el operativo al Poder Judicial y que hasta ahora ningún gendarme haya sido siquiera sancionado por ilegalidades tales como arrojar piedras a los manifestantes, hacer una hoguera con las pertenencias de la comunidad o mentir públicamente y en actuaciones administrativas sobre el operativo. La incondicionalidad de las autoridades con la Gendarmería contribuyó a que los agentes no se vieran comprometidos a contradecir las falaces e incompletas versiones oficiales de sus superiores. En vez de liderar la investigación y aportar toda la información al Poder Judicial para encontrar a Maldonado, el gobierno nacional se mostró incondicional con la fuerza de seguridad involucrada y encaró una estrategia agresiva de desinformación que día tras día puso a circular hipótesis que no se encuentran en los expedientes en los que se investiga el hecho.

A trece días del hallazgo del cuerpo de Santiago Maldonado, el presidente Mauricio Macri declaró: “Para mí es tan inocente un gendarme como un ciudadano común”. Esta forma de presentar el conflicto como una disputa entre particulares con iguales derechos y obligaciones busca desdibujar las responsabilidades diferenciales del Estado. Deberes que son, además, específicos para los funcionarios de seguridad que tienen el mandato de proteger a las personas y de hacer un uso respon-

sable de la fuerza estatal que ejercen como agentes. Toda la concepción del derecho internacional de los derechos humanos parte de esta diferencia que el jefe de Estado pretende desconocer.

El discurso oficial legitimó la represión presentando a la comunidad como una amenaza al sistema y un enemigo interno, una fórmula que se inscribe en la insistencia en introducir “la cuestión del terrorismo” como si fuera uno de los problemas centrales de la Argentina. Desde que asumió el gobierno colocó el reclamo de comunidades mapuches por la tierra y el problema del narcotráfico entre los peligros principales de la seguridad nacional. Esto es parte de una de las líneas más consolidadas en el programa de Cambiemos: la reinscripción del país en la agenda global de las “nuevas amenazas”. Esta cuestión se deriva del realineamiento con los Estados Unidos y la relación preferencial con Israel, y coloca a la seguridad nacional y al orden público como bienes principales a ser protegidos. Tiene graves consecuencias en el diseño de las políticas y en las prácticas de las fuerzas de seguridad, ya que sus efectos no se limitan a las relaciones internacionales, sino que impactan en la concepción de la seguridad interior. Un planteo central de la agenda de “las nuevas amenazas” es identificar enemigos internos que justifican la militarización de las intervenciones. Esto se traduce en el endurecimiento de la represión policial, incorporando otras lógicas y/o armamentos. Otra vía que impulsa esta agenda a nivel global, prohibida en nuestro país, es la habilitación para que las Fuerzas Armadas actúen en cuestiones internas, como sucede en países como México y Colombia provocando verdaderas tragedias en materia de derechos humanos. De hecho, desde 2015, de diferentes formas y en distintos momentos, algunos voceros del gobierno han puesto en duda la pertinencia de sostener el principio de demarcación entre seguridad interior y defensa nacional.

En general, desde 2015 el gobierno asumió una posición muy adversa a la protesta social y a la movilización pública como formas de expresión e interpelación a las autoridades. Desde el Ministerio de Seguridad esto se tradujo en normativas como el llamado “protocolo antipiquetes” y en represiones que causaron heridos de gravedad, especialmente durante 2017. En una espiral de represión y criminalización, la marcha de decenas de miles de personas que colmaron la Plaza de Mayo el 1º de septiembre de 2017, para reclamar por Santiago Maldonado a un mes de su desaparición, culminó con graves hechos de violencia policial, en un operativo marcado por la ilegalidad, los abusos, la infiltración, las detenciones arbitrarias y las acusaciones

infundadas. En las marchas que la familia convocó cada vez que se cumplió un nuevo mes desde los hechos, se reiteraron situaciones de represión y abuso policial. El gobierno nacional hizo circular un proyecto de ley con severas penas para quienes se cubran el rostro o porten palos durante una manifestación, lo cual demuestra que hasta la fecha no constituyen delito, pese a la prédica insistente de autoridades y sectores políticos y mediáticos.

Esta posición restrictiva de la protesta social tiene lugar en un contexto de diversificación de los colectivos que salen a la calle a protestar y de aumento de la conflictividad social. Entre los colectivos movilizados, la novedad principal la constituye el movimiento de mujeres convocadas en torno a la consigna “Ni una menos”, que ha protagonizado masivas marchas, contra las que también se han desplegado la violencia policial y la persecución penal. El aumento de la conflictividad social está asociada al empeoramiento de indicadores socioeconómicos, entre los que se destacan los niveles de desocupación y subocupación más altos de los últimos diez años, una caída de siete puntos en la participación de los asalariados en el ingreso y un aumento de casi tres puntos de la diferencia de ingresos entre el decil más rico y el más pobre. Los datos surgen tanto de fuentes oficiales como de centros de investigación como Cifra.

La llegada al gobierno de Cambiemos marcó desde el comienzo una fuerte transferencia de ingresos hacia los sectores más poderosos. Esto, a través de políticas como la devaluación, la eliminación o reducción de retenciones a las exportaciones –recaudación que fue en parte compensada por un drástico proceso de endeudamiento público– y el marcado aumento de las tarifas de los servicios domiciliarios, entre otras decisiones de alto impacto para la clase media y los sectores más vulnerables.

El mismo espíritu de transferencia tuvo la derogación por decreto de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, que favorece la creación y consolidación de monopolios, en detrimento de medios de comunicación de otra escala, voces y contenidos. El nivel de concentración de medios al que se ha llegado es mayor que el anterior a la derogada ley audiovisual. Este es el trasfondo de la homogeneidad creciente en los discursos dominantes y de la agenda de problemas públicos que se presenta en la prensa escrita, radial, televisiva y digital.

La ejecución de los programas de política social ha sido dispar: algunos se mantuvieron o ampliaron, y otros redujeron su alcance en forma considerable. Un ejemplo de los ajustes drásticos en este nivel es el de las pensiones por discapacidad: en un año y medio se dieron de baja más de 170 000 pensiones por invalidez. La medida fue adoptada sin

respetar el derecho a la defensa y sin notificación previa. En muchos casos la suspensión fue justificada con criterios ilegítimos, contrarios a los derechos de las personas con discapacidad.

Otra medida del Poder Ejecutivo que marca un repliegue de normativas protectoras de derechos es el decreto de necesidad y urgencia del 30 de enero de 2017, que modificó la Ley 25 871 de Migraciones y la Ley 346 de Nacionalidad. Este decreto, cuya necesidad y urgencia no están justificadas, alteró la Ley de Migraciones sancionada en 2004 y reglamentada en 2010 luego de décadas de lucha colectiva para que la Argentina tuviera una política migratoria más democrática. El enfoque actual coloca a las personas provenientes de otros países bajo una sospecha permanente, en un nuevo contexto normativo en el que el abanico de conflictos que pueden terminar en la deportación es muy amplio.

Las señales que ponen en alerta núcleos de la agenda de derechos humanos no provienen sólo de los discursos y acciones de los poderes ejecutivos a nivel nacional y provincial. Las posiciones negativas tienen una marcada convergencia entre medidas de gobierno y decisiones del Poder Judicial.

La represión de la protesta tiene un correlato en la persecución penal de manifestantes y referentes sociales. Esto muestra una afinidad de criterios y acciones entre autoridades políticas y sectores judiciales para limitar la acción colectiva. El encuadramiento penal de acciones que son propias del acto de manifestar no sólo procura limitar la protesta, sino que resulta instrumental a una persecución más amplia de la organización social, política y sindical. Muchos referentes con amplia representación y legitimidad están sometidos a proceso, acusados de una variedad de figuras penales. Algunas acusaciones son muy graves y prevén penas altas. Los procesos abiertos son suficientes para afectar la organización y la movilización de diferentes colectivos. Tanto de los que están directamente involucrados en las causas como de aquellos que se ven intimidados por este accionar judicial.

El caso extremo de esta lógica de la criminalización político-judicial es la persecución contra la Organización Barrial Túpac Amaru de la provincia de Jujuy. Su referente, Milagro Sala, fue encarcelada por hechos vinculados a una protesta social el 16 de enero de 2016, aunque el encadenamiento de causas por las que se busca justificar la prolongación de su prisión preventiva tiene motivaciones muchísimo más amplias. Su detención arbitraria activó un proceso de persecución social, política y judicial sin precedentes contra todo el colectivo al que pertenece. El espectro de acciones utilizadas contra la Túpac Amaru –entre

otras: sometimiento a procesos judiciales, acciones legislativas persecutorias, restricciones en las políticas públicas, uso de la fuerza policial, estigmatización y descrédito públicos— muestra la convergencia de acciones de los diferentes poderes del Estado provincial.

El 27 de octubre de 2016, el Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria de las Naciones Unidas determinó que la detención de Sala es arbitraria y que el Estado argentino tiene que liberarla de inmediato. El 28 de julio de 2017 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) concedió una medida cautelar en favor de Sala y estableció que no puede permanecer de ningún modo en la cárcel, porque existen graves riesgos para su vida e integridad personal. Ratificó que el gobierno debe cumplir de inmediato lo que había establecido el órgano de la ONU ocho meses antes. También señaló el incumplimiento del Estado argentino de su obligación internacional de liberarla. Recién un mes después de la indicación de la CIDH, Sala fue trasladada de la cárcel a una modalidad de prisión domiciliaria, medida que luego fue revertida y al día de hoy continúa su privación preventiva de la libertad en un penal. Pese a las decisiones de los mecanismos de protección de derechos humanos y la alta exposición nacional e internacional del caso, ni el gobierno provincial ni el nacional revirtieron las prácticas de criminalización. Por el contrario, estas se extendieron hacia otros miembros de la misma organización en la provincia de Mendoza. La Corte Suprema demora desde febrero el pronunciamiento de dos recursos extraordinarios presentados por la defensa de Milagro Sala y ni siquiera ha anunciado en qué plazo piensa decidir, con un inquietante desdén por garantías fundamentales, como el principio de inocencia y de libertad durante el proceso penal.

El de Sala es el hecho emblemático que muestra la debilitación del derecho internacional de los derechos humanos en la Argentina y, en particular, de los mecanismos internacionales de protección. Ese fue el espíritu de la decisión de la CSJN en el caso “Fontevicchia”: en un caso en el que se debatía sobre libertad de expresión, la Corte anunció que no considera vinculantes los fallos de la CIDH. Esta sentencia supone debilitar la protección judicial e internacional de las víctimas de violaciones de los derechos humanos, le quita fuerza al derecho internacional de los derechos humanos a nivel interno y al sistema interamericano de protección de derechos humanos. El gobierno no adoptó ninguna medida para contrarrestar o revertir esta grave decisión de la CSJN. De esta manera, el Estado argentino abandonó la posición vanguardista que a través de los gobiernos de la democracia había conso-

lidad en relación con el fortalecimiento del sistema internacional de los derechos humanos y se iguala con las posiciones de los países más cuestionables de la región, en un proceso que algunos denominan de “desenganche”, “desacople” o directamente de “*brexit* de los derechos humanos” respecto de los mecanismos internacionales de protección.

La integración de la Corte que tomó esta decisión incluye a los dos jueces propuestos por el gobierno a pesar de las impugnaciones presentadas por múltiples actores –entre ellos, el CELS–, justamente por las posturas regresivas que sostenían sobre la protección de derechos y la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos, así como por sus posiciones respecto de la relación entre el derecho, la política, el mercado y el Estado, los derechos de las mujeres, entre otras cuestiones. Es oportuno recordar que, aunque luego el procedimiento fue modificado, originalmente estos jueces fueron nombrados en comisión por el presidente Mauricio Macri mediante un decreto, lo que fue ampliamente rechazado por tratarse de un mecanismo de designación irregular y de dudosa constitucionalidad. La posición de estos jueces de que el derecho internacional de los derechos humanos no debe ser vinculante en el ámbito local –que, como dijimos, es una tradición virtuosa y anterior a la reforma constitucional de 1994– fue una alerta temprana sobre decisiones y medidas inquietantes en materia de derechos humanos que se consolidaron desde entonces.

Otro de los puntos de convergencia entre el discurso oficial y los fallos judiciales se plasmó en la decisión de la Corte de acortar la pena de un condenado por crímenes de lesa humanidad, en una muy controverial aplicación de la regla conocida como “2 por 1”. Las condiciones políticas para esta decisión se construyeron durante el gobierno de Cambiemos mediante la introducción de diferentes posiciones orientadas a relativizar la noción y gravedad del terrorismo de Estado. Esta posición política y esta decisión judicial chocaron con la respuesta social y política más amplia y contundente de los últimos años: las históricas movilizaciones masivas del 10 de mayo de 2017 en rechazo al fallo “Muiña” de la CSJN fueron seguidas de una ley prácticamente unánime del Congreso nacional –sólo un legislador votó en contra–, que es contraria a la interpretación que la mayoría de la Corte había establecido. Este acontecimiento social, político y judicial actualizó la fuerza del acuerdo nacional contrario a la impunidad de los crímenes de la dictadura, que es fundante de la democracia argentina.

A contramano de ese consenso, a un mes de la desaparición de Maldonado y cuando el reclamo “¿A dónde está Santiago?” se había extendido a prácticamente todos los sectores sociales y políticos, la ti-

tular del Ministerio de Seguridad, Patricia Bullrich, de quien depende la Gendarmería, procuró un paralelismo entre hechos del presente que identifica como amenazas y la violencia política de los años setenta. Cuando estaba en posición de dar explicaciones por la desaparición y la búsqueda de Santiago Maldonado, afirmó: “Mientras la Argentina tenga un relato de que el mundo era de ángeles y demonios nunca vamos a asumir la verdad, porque la verdad es que los demonios no eran tan demonios ni los ángeles tan ángeles”. Su frase implica un salto hacia atrás, aún en comparación con otros funcionarios de este gobierno que también formularon afirmaciones orientadas a justificar o relativizar la gravedad de lo ocurrido durante la última dictadura, pero que no habían controvertido el carácter “demoníaco” de los hechos aberrantes, sólidamente probados en tribunales argentinos y de otros países y que forman parte de la historia universal de los atropellos contra la humanidad.

Sus palabras revisten mayor gravedad institucional porque las enunció en calidad de ministra de Seguridad, responsable directa de las instituciones de seguridad que, entre otras, fueron responsables del Terrorismo de Estado. Hay que remontarse a discursos castrenses que han quedado por fuera de lo que se considera generalmente admisible en nuestra democracia para encontrar una reivindicación de este calibre a lo que los represores denominaron “lucha antisubversiva”. Estas posiciones se encadenan con el debilitamiento y/o el directo desmantelamiento de políticas públicas, que en años y gobiernos anteriores fueron centrales para sostener y fortalecer los juicios por delitos de lesa humanidad desde el Poder Ejecutivo.

En un contexto regional e internacional que –más allá de los colores políticos– es adverso a los acuerdos globales en materia de derechos humanos, la respuesta del gobierno argentino ante la desaparición de Santiago Maldonado y su muerte, las represiones y los discursos puestos a circular sobre las amenazas del presente y hechos del pasado, junto con decisiones judiciales que apuntan contra algunos pilares de la democracia argentina como la lucha contra la impunidad por los crímenes de lesa humanidad y el compromiso con los sistemas internacionales de protección, ponen en alerta los núcleos de la agenda de derechos humanos en la Argentina.

Esta situación exige resguardar y proteger principios en materia de derechos humanos de la dinámica de polarización política general. Esa es la mejor tradición social y política construida en la Argentina desde el fin de la dictadura y la base desde donde es posible defender los acuerdos de la democracia.

1. El impacto negativo de las políticas económicas en la vigencia de los derechos económicos y sociales*

La asunción de la alianza Cambiemos modificó el rumbo de las políticas socioeconómicas que habían llevado adelante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, primero, como salida a la grave crisis social, económica y política de 2001 y 2002, y luego, para consolidar un modelo que se propuso alinear los objetivos de crecimiento económico con los de inclusión social. Aunque la evaluación de las políticas del ciclo de gobiernos kirchneristas difiere según los analistas y los aspectos que se consideren, durante esa gestión se registraron avances y mejoras de los indicadores sociales básicos y de calidad de vida. En esos años también se reconocieron nuevos derechos sociales y se realizaron reformas normativas que restablecieron otros que en décadas anteriores habían sido restringidos.

Los principales impactos de esta transformación son:

- Según el Indec, en el segundo semestre de 2016¹ un 30,3% de la población era pobre, y un 6,1%, indigente. Estas cifras no pueden compararse con las de años anteriores, debido a cambios metodológicos y de composición de la canasta de consumo; al mismo tiempo, son casi tan cuestionadas como las elaboradas por el gobierno anterior. Sin embargo, diversos análisis² señalan un aumento

* Este capítulo fue elaborado por Luna Miguens, Carlos Píngaro Lefevre, Tomás Pont Vergés, Eduardo Reese, Santiago Sánchez Oses, Ezequiel Sánchez Oses y Leandro Vera Belli. Fueron esenciales los aportes de Marcela Perelman, Ximena Tordini y Federico Ghelfi.

1 Véase “Incidencia de la pobreza y de la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Resultados segundo semestre 2016”, disponible en <www.indec.gob.ar>.

2 Entre otros, y desde enfoques muy diferentes, los del Centro de Economía Política Argentina (CEPA) y el Instituto de Economía Popular (Indep), disponibles en <eppa.com.ar>; y los del Observatorio de la Deuda Social Argentina, en <www.uca.edu.ar/observatorio>.

significativo de la pobreza, por un lado, a causa de los efectos de la devaluación y la aceleración inflacionaria –que superaron a los salarios negociados en paritarias– y, por otro, debido a la caída de la actividad económica, que redujo los ingresos de quienes trabajan en sectores informales y de la economía popular fuera del amparo que brindan los convenios colectivos de trabajo.

- Entre noviembre de 2015 y enero de 2017, unas 48 900 personas se quedaron sin trabajo en el sector privado, según el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).³ La cantidad de desempleados en el año no fue mayor porque desde mayo el sistema incorporó nuevos registros de monotributistas debido al cambio de inscripción y no a la creación de nuevos puestos. A su vez, el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (Cifra)⁴ señala que en dicho sector se habrían perdido casi 128 000 puestos, si se compara el cuarto trimestre de 2015 con el tercero de 2016. El informe advierte que, si bien en los últimos meses de 2016 las reducciones fueron de menor magnitud, no es posible afirmar que se hayan detenido. Estas cifras son coherentes con las de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Indec, que registró que un 9,2% de la población económicamente activa estaba desempleada durante el primer trimestre de 2017,⁵ mientras que en la medición de 2015 lo estaba un 5,9%. En ese trimestre de 2017, más de 4 140 000 de personas tenían problemas de empleo: casi 1 150 000 no tenían trabajo y 2 998 000 estaban subocupadas.
- Entre el segundo trimestre de 2015 y el de 2016, la diferencia en los ingresos entre el 10% de los hogares más pobres y el decil más rico pasó de 12,3 veces a 13,8,⁶ según el estudio de CEPA-Indep⁷ basado en datos del Indec. Esto evidencia un aumento marcado de la desigualdad social y un cambio en la tendencia decreciente

3 Ministerio de Trabajo de la Nación, “Situación y evolución del total de trabajadores registrados. Anexo estadístico febrero 2017”, disponible en <www.trabajo.gob.ar>.

4 *Informe de situación del mercado de trabajo*, febrero de 2017, disponible en <www.centrocifra.org.ar>.

5 Disponible en <www.indec.gov.ar>.

6 Esta diferencia se calcula sobre la base de los ingresos familiares totales.

7 Véase CEPA-Indep, *Desigualdad. Un cambio con ganadores y perdedores*, octubre de 2016, disponible en <www.centrocepa.com.ar>.

que se registraba desde 2003. Los datos del tercer trimestre de 2016⁸ mostraron que la brecha volvió a subir hasta 15,1 veces, y que un 20% de la población se apropiaba de un 50% de la riqueza producida. En el cuarto trimestre del año la desigualdad se mantuvo en los mismos niveles.

- Se agravaron las dificultades de acceso a un hábitat digno por la combinación del deterioro del poder adquisitivo de los ingresos, los aumentos en los precios de los inmuebles (en pesos o en dólares), la casi paralización de las obras públicas en general y de los programas de vivienda social en particular.

La concurrencia de mayores niveles de pobreza, desempleo y desigualdad, así como la falta de acceso a la tierra y a la vivienda, lesionan gravemente el ejercicio efectivo de los derechos económicos y sociales básicos, y ponen en primera línea la discusión sobre el tipo de modelo excluyente que se está construyendo en la Argentina.

1. Las políticas económicas de Cambiemos

En un reciente informe, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)⁹ afirmó que, en la actualidad, América Latina “está experimentado un crecimiento económico negativo y que el proceso de reducción de la pobreza parece estar revirtiéndose” respecto de la década y media anterior. La Argentina se inscribe en esta situación regional a partir de los cambios de políticas económicas implementados a partir de diciembre de 2015 en adelante. Desde entonces se desplegó una estrategia con tres pilares: fuerte transferencia de ingresos hacia sectores de alta renta, reedición de un modelo de acumulación con acento en la primarización de la economía y realineamientos de la política exterior en marcada subordinación a los intereses de grandes corporaciones y países centrales.

Tal como analizó el Observatorio de las Élités Argentinas de la Universidad Nacional de San Martín (Unsam), en la integración del Gabinete que asumió esta agenda resulta significativo que más de un

8 Disponible en <www.indec.gob.ar>.

9 L. Abramo, “El desarrollo social inclusivo es clave para superar la pobreza y reducir las desigualdades”, *Notas de la Cepal*, n° 89, septiembre de 2016.

31% haya ocupado “alguna vez un puesto gerencial en una empresa privada” y que, en particular, “en la Jefatura de Gabinete de Ministros, la proporción de CEO llega casi al 70%”. Muchos de los funcionarios actuales (uno de cada cuatro) se desempeñaban en el sector privado al momento de ser convocados por el gobierno, fenómeno que la bibliografía especializada ha dado en llamar “puerta giratoria”. De esos ochenta y seis casos, sesenta ocupaban los puestos más altos en las empresas de origen. En su mayoría, ingresaron en el Banco Central, en los ministerios de Energía, Producción, Agroindustria y Hacienda, y también en otras carteras de peso en materia social, como la Jefatura de Gabinete, Interior y Trabajo. Además, venían de desempeñarse en tres sectores particularmente sensibles a la regulación estatal: el bancario y financiero, el energético y el de servicios profesionales (seguros, consultorías, grandes estudios jurídicos).¹⁰

Las medidas adoptadas (devaluación monetaria, incremento de los precios, acuerdos salariales por debajo de la inflación, apertura comercial, paralización de obras públicas y aumento de tarifas en los servicios públicos) produjeron una contracción de la economía: según el Indec, la caída del producto bruto interno (PBI) en 2016 fue de un 2,1%.¹¹ Además, se llevó a cabo un fuerte reendeudamiento del país, que ha empezado a constituir una seria limitación para el uso de recursos públicos y una mayor subordinación a las fluctuaciones del mercado financiero internacional.

Algunas de estas medidas son un claro ejemplo de los impactos negativos que estas políticas han tenido en los derechos económicos y sociales.

Fuerte transferencia a los sectores de mayores ingresos

El sector agropecuario fue beneficiado con la quita de los derechos de exportación que tributaban sus productos principales, mediante dos decretos que modificaron la estructura arancelaria. Por el Decreto 133/2015, se eliminaron las retenciones al trigo y al maíz y se redujeron un 5% las de la soja. El Decreto 1343/2017, por su parte, estableció

10 Paula Canelo, Ana Castellani y Mariana Heredia (coords.), *Informe de Investigación n° 1*, Observatorio de las Élités Argentinas, 2017, disponible en <www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/observatorio-elites-argentinas>.

11 Disponible en <www.indec.gob.ar>.

una baja progresiva de las retenciones a la soja del 0,5% mensual hasta diciembre de 2018: la alícuota –que hasta fines de 2015 era de un 35%, y hasta fines de 2016, de un 30%– será de un 18% a partir de enero de 2019. Con el Decreto 349/2016, que eliminó los aranceles de exportación, el sector minero también se vio beneficiado.

Estos impuestos tienen dos objetivos: el primero, la participación estatal en la rentabilidad de los recursos naturales; el segundo, sostener un precio para el mercado interno que sea menor que el de exportación de los productos. Levantadas estas restricciones que tendían a favorecer el mercado interno, se incrementó lo que pagan los consumidores locales de trigo y maíz. Los sectores agropecuarios y mineros experimentaron un aumento extraordinario en su rentabilidad, como resultado de la quita y reducción de estos aranceles. A ello se suma el beneficio obtenido gracias a la devaluación de la moneda de un 40%, luego de la anulación de las restricciones cambiarias en la primera semana de gestión del actual gobierno.¹²

La transferencia de ingresos hacia el sector exportador (en particular, al agropecuario y al minero) tiene un gran impacto regresivo en la distribución del ingreso nacional. Aunque los cálculos varían según los criterios de medición –sobre todo si se tienen en cuenta o no los efectos de la devaluación– y el período del año que se considere, las estimaciones van de los 5000 a los 8115 millones de dólares.¹³ El sector fue doblemente beneficiado: tuvo una eliminación o una reducción fuerte de los impuestos y sus ingresos en pesos se multiplicaron gracias a la devaluación.

El gobierno nacional condonó deudas a empresas distribuidoras de electricidad por una cifra cercana a los 19 000 millones de pesos, tras una modificación en la Ley de Presupuesto. Estas empresas también se beneficiaron con el aumento de la tarifa de la electricidad. Otra de las medidas adoptadas (Decreto 11/2016, ratificado por el Decreto

12 Según el Banco Central de la República Argentina (BCRA), el dólar cotizaba a 9,82 pesos el 16 de diciembre de 2015, y a 13,76, el día siguiente.

13 Para mayor información, véase I. Hagman y otros, "Transfiriendo al capital. Transferencia de ingresos al sector empresario", CECS, disponible en <www.cecs-argentina.org>; Universidad de Belgrano, *Boletín del CENE*, n° 148, junio de 2016, disponible en <www.ub.edu.ar/centros_de_estudio/cene/numero_148.pdf>; y "El diario del lunes. Análisis sobre el impacto de la quita de retenciones", CEPA, disponible en <www.centrocepa.com.ar/LAGAUCHADA.pdf>.

825/2016) fue la reducción de los impuestos a los automóviles, motos y embarcaciones de alta gama, naturalmente importados, los únicos cuyas ventas aumentaron como efecto de la transferencia de ingresos.

Casi la totalidad de las medidas estuvo orientada a profundizar el modelo extractivista concentrado en grandes empresas. Una primera muestra de sus resultados directos en la rica región de la pampa húmeda se advierte en un reciente informe de la Dirección de Estadística de la provincia de Buenos Aires.¹⁴ Durante 2016, las exportaciones provinciales totalizaron 18 257 millones de dólares, lo que significó una disminución de un 3,2% respecto del año anterior. Cuando se desagregan los rubros, todos los productos registran fuertes caídas (por ejemplo, las exportaciones industriales se redujeron un 12,5%), a excepción de los primarios, que subieron cerca de un 19% con los cereales a la cabeza, ya que tuvieron un crecimiento del 53,5% comparado con 2015.

Por otra parte, el costo fiscal de estas medidas dirigidas a favorecer a determinados grupos económicos fue compensado por un fuerte endeudamiento que, según el último informe de Cifra,¹⁵ llegó a los 52 000 millones de dólares hasta octubre de 2016, contabilizando las deudas contraídas por los gobiernos nacional y provinciales y la emitida por grandes corporaciones. A su vez, el endeudamiento potenció la especulación financiera, en la medida que respaldó una fuga de capitales cercana a los 11 000 millones de dólares en los primeros nueve meses de 2016. Para sostener esta transferencia de ingresos, el presupuesto nacional de 2017 prevé que las necesidades del nuevo endeudamiento ascenderán a 40 000 millones de dólares, cuando los cambios en el escenario global impulsan la suba de las tasas de interés.

Las modificaciones a la política fiscal y a la sustitución de recursos mediante la emisión de deuda profundizan el círculo de la desigualdad: el financiamiento de las políticas públicas dejó de recaer en los sectores de mayores ingresos para redistribuirse en toda la sociedad, que pagará

14 Dirección Provincial de Estadísticas, “Exportaciones de la provincia de Buenos Aires. Síntesis mensual”, Ministerio de Economía, Subsecretaría de Coordinación Económica, febrero de 2017, disponible en <www.estadistica.ec.gba.gov.ar>.

15 N. Arceo y otros, “Informe de Coyuntura n° 21”, Buenos Aires, Cifra-CTA, noviembre de 2016, disponible en <www.centrocifra.org.ar>.

con intereses las obligaciones contraídas a través de un sistema tributario socialmente regresivo.

Contracción de la economía, destrucción del aparato productivo y pérdida de empleo

Los datos del Estimador Mensual de Actividad Económica (EMAE) del Indec muestran que la actividad económica creció en diciembre de 2016 solo un 0,1% en relación con el mismo mes de 2015. Sin embargo, el acumulado del año indica una brusca caída, que alcanzó un 2,3% respecto del acumulado de 2015. En este contexto, la industria y la construcción presentaron cifras muy negativas durante 2016:¹⁶ en diciembre, la primera había acumulado una reducción anual de un 4,6%, y la segunda, de un 12,7%. La contracción de la actividad económica explica la pérdida de empleos en el sector privado, que alcanzó a unas 94 000 personas en el rubro de la construcción y la industria: las estadísticas del Ministerio de Trabajo informan que, entre noviembre de 2015 y enero de 2017, el sector manufacturero había perdido 53 900 trabajadores (-4,5%), y la construcción, 40 000 (-9,6%). En el sector industrial el aumento del desempleo se debió a la disminución del mercado interno como resultado del menor poder de compra del salario, a la apertura comercial de productos importados y a la crisis de Brasil, que es el principal destino externo de las mercaderías producidas en el país y registró en 2016 una caída de un 3,6% de su producto bruto. Los puestos de trabajo que se perdieron en la construcción se explican por la escasa inversión en obra privada nueva y la suspensión de la obra pública.

Como señala Cifra, las políticas económicas maximizaron la valorización de los instrumentos financieros a través del aumento del endeudamiento y porque las inversiones en actividades productivas no resultan atractivas en un contexto de actividad económica y demanda en contracción, de apertura comercial, de incremento en las tarifas sobre las pymes y de escasas o nulas políticas industriales, lo que hace que se vuelquen hacia la especulación financiera.¹⁷

Los efectos conjugados de la menor actividad económica y de la caída del consumo aumentan la pobreza porque reducen el empleo de calidad, generan mayor informalidad –lo que a su vez condiciona las

16 Disponible en <www.indec.gob.ar>.

17 Véase N. Arceo y otros, ob. cit.

negociaciones salariales en perjuicio de los trabajadores– y disminuyen las oportunidades de empleo, así como los ingresos de los trabajadores cuentapropistas.

Pérdida del poder adquisitivo del salario

Uno de los impactos más ampliamente reconocidos desde el cambio de gobierno es la pérdida del poder de compra de la población. Como se observa en el cuadro 1.1, las diferentes mediciones estimaron que la inflación interanual a diciembre de 2016 se ubicó entre el 40,6 y el 43%, mientras que los aumentos salariales pactados en paritarias alcanzaron entre un 29 y un 35%. Según datos de Cifra, los salarios se incrementaron, en promedio, un 33,7%.¹⁸ La diferencia entre estas estimaciones da cuenta, en líneas generales, de la pérdida del poder adquisitivo del salario.

Tanto para Citra-UMET (Centro de Investigación para los Trabajadores - Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo) como para Cifra, la caída del salario real de los trabajadores registrados rondó el 6,5% entre noviembre de 2015 y noviembre de 2016.¹⁹ En cambio, para el Ministerio de Trabajo la caída del salario real no habría pasado de un 3,3%. Cuando la devaluación anterior, en enero de 2014, Cifra calculó que la reducción de la capacidad adquisitiva había sido cercana a un 4,8%,²⁰ lo cual también implicó una desaceleración del nivel de actividad, que se intentó frenar con diversos planes gubernamentales y que no se agravó debido a la fortaleza que ostentaban en aquel momento el mercado interno y el nivel salarial preexistentes.

La puja salarial de 2016 se dio en un contexto en el que más de la mitad de la población que declaraba ingresos ganaba menos que el salario mínimo, vital y móvil vigente, como mostró la última medición del cuarto trimestre de la EPH del Indec.

18 Íd.

19 La información de Citra-UMET pertenece a la presentación de octubre de 2016, disponible en <umet.edu.ar>; la de Cifra, al “Informe sobre situación del mercado de trabajo”, febrero de 2017, disponible en <www.centrocifra.org.ar>.

20 E. Basualdo (coord.), “Informe de Coyuntura n° 17”, Buenos Aires, Cifra-CTA, marzo de 2015, disponible en <www.centrocifra.org.ar>.

Cuadro 1.1. Variación de índices de precios al consumidor (IPC) y de niveles salariales pautados en negociaciones paritarias (sectores seleccionados)

| Indicador | Período de medición | Variación % | Fuente |
|--|-----------------------------|-------------|--|
| IPC | 12/2015 - 12/2016 | 41 | Dirección General de Estadísticas y Censos del GCABA |
| | 12/2015 - 12/2016 | 40,6 | Cifra, "Informe sobre situación del mercado de trabajo", 2/2017 ¹ |
| | 12/2015 - 12/2016 | 43,4 | Congreso de la Nación |
| Sector laboral | Período de pago | Variación % | Fuente |
| Docentes provincia de Buenos Aires | Pago en tres tramos, 2016 | 34,6 | Cronista.com (6/2016) |
| Docentes CABA | Pago en dos tramos, 2016 | 35,6 | |
| Transportistas | Pago en tres tramos, 2016 | 29 | |
| Aceiteros | Pago en un tramo, 2016 | 38 | |
| Camioneros | Pago en cuatro tramos, 2016 | 37 | |
| Empleados públicos (Administración Pública Nacional) | Pago en tres tramos, 2016 | 31 | |
| Trabajadores de la sanidad | Pago en tres tramos, 2016 | 33 | |

¹ Se trata del IPC-9 provincias, que surge de calcular un promedio ponderado –según el peso del gasto provincial– de los índices de inflación publicados por las direcciones públicas de estadísticas de Chubut (Rawson-Trelew), Jujuy, La Pampa (Santa Rosa), Misiones (Posadas), Neuquén, Salta, San Luis, Santa Fe y Tierra del Fuego (Ushuaia); disponible en <www.centrocifra.org.ar>.

Fuente: CELS, a partir de las fuentes consignadas.

El aumento de las tarifas de los servicios públicos también tuvo un peso relevante en la pérdida del poder adquisitivo. Pese a que el gobierno dio marcha atrás respecto de los primeros anuncios y se fijaron topes a los incrementos luego de los reclamos masivos, el tarifazo pronto se trasladó a los precios y provocó una aceleración inflacionaria. Los efec-

tos de esta corrida para los sectores populares no fueron contrarrestados con la implementación de la tarifa social por cuatro razones:

- En un contexto de recesión, la cantidad de familias que necesitan la tarifa social aumenta con rapidez y el sistema no incorpora con eficacia a estos nuevos beneficiarios;
- las familias encuentran innumerables dificultades y trabas burocráticas para obtener el beneficio en los diferentes prestadores;
- la implementación de la tarifa utiliza como principal variable los umbrales de consumo de una “familia tipo” (en el caso de la electricidad, por ejemplo, hasta 150 kV) y cuando estos son superados generan la pérdida automática del beneficio;
- los hogares que precisan la ayuda estatal no están constituidos por “familias tipo”, en la medida que tienen instalaciones y equipamientos deficientes e insuficientes que los llevan a consumir más.

Los fuertes aumentos de los precios de la canasta básica de alimentos y de los alquileres impactaron con mayor fuerza en los sectores de menores recursos y acentuaron los cambios en la distribución del ingreso.²¹ Este efecto desigual de las medidas económicas se confirma en el estudio de CEPA-Indep:²² entre los segundos trimestres de 2015 y 2016 se produjo una caída de los ingresos reales mucho más pronunciada para los hogares de los sectores bajos (cerca de un 20%) y también una sensible pérdida en los de los sectores medios. Al mismo tiempo, se verificó un incremento en el poder adquisitivo de los hogares de mayores ingresos de entre un 2,59% y un 6,15%, según como se calculen los ingresos medios (individuales o por hogar).

2. Políticas sociales para amortiguar el ajuste

Durante 2016, la contracción de la actividad económica, la reducida oferta de empleo y el impacto de la inflación en los hogares de menores recursos fueron parte del patrón regresivo en la distribución del ingreso. A este

21 D. Panigo y otros, *El impacto asimétrico de la aceleración inflacionaria en la Argentina (2015-2016)*, disponible en <eppa.com.ar>.

22 Véase CEPA-Indep, “Desigualdad. Un cambio con ganadores y perdedores”, octubre de 2016, disponible en <www.centrocepa.com.ar/desigualdad.pdf>.

deterioro del panorama social, se le debe añadir la caída de la recaudación tributaria. Esto redujo la incidencia de las políticas sociales que, en el último decenio, habían respondido a las demandas de amplios sectores.

La inversión en servicios sociales fue una prioridad de la actual gestión: al tercer trimestre de 2016, esa finalidad alcanzó el 61% del gasto acumulado total de la Administración Pública Nacional (APN), se ejecutó a mayor velocidad que el gasto global e implicó un ascenso de un 34,9% con respecto al mismo período de 2015. Si bien la participación de los servicios sociales en el presupuesto global se mantuvo en los niveles elevados de la última década, el aumento interanual no superó la inflación, ni tampoco los aumentos que lo precedieron. En 2015 hubo un incremento interanual de un 43,9% respecto de 2014; en 2014 fue de un 35,8% respecto de 2013; y en 2013, de un 35,5% en relación con 2012. En todos los casos, los aumentos habían permitido sostener los ingresos. Ahora, como se observa, el gobierno mantuvo la inversión social como uno de los ejes de su gestión, pero la magnitud no alcanzó a cubrir las necesidades crecientes de una población afectada por la pérdida del empleo, la suba de las tarifas y el aumento de los precios.

Jubilaciones y asignaciones con movilidades retrasadas

El principal componente de la política social del Estado nacional es el sistema de seguridad social: jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares. Estas acciones representan un 43% del gasto total de la APN previsto para 2016, y un 11,5% del PBI. Sin duda, es uno de los principales instrumentos de cualquier gestión y tiene relevancia macroeconómica. Las erogaciones en jubilaciones y pensiones aumentaron un 38% en términos interanuales, y las correspondientes a asignaciones familiares y a AUH, un 59,4%.

Buena parte de este incremento responde a normas sancionadas antes del cambio de gobierno en diciembre de 2015: en primer lugar, se debe a la movilidad de los haberes jubilatorios establecida en la Ley 26 417 de 2008; luego, a la extensión de dicha movilidad a las asignaciones familiares y a la AUH, mediante la sanción de la Ley 27 160 en julio de 2015; y por último, durante 2016, al ingreso al sistema previsional de más de 700 000 personas, incorporadas gracias a la Ley 26 970 de regularización de deudas previsionales, sancionada en septiembre de 2014. Estas medidas se complementan con otras tres de la actual gestión. Por un lado, el Decreto 492/2016, que duplicó el monto tope de ingreso familiar para recibir la asignación a 60 000 pesos por mes. Por otro, la ampliación mediante el Decreto 593/2016, que extendió el beneficio de la AUH a los monotributistas. Según datos de la Anses, ambas medidas ge-

neraron, al tercer trimestre de 2016, 650 000 nuevos receptores de asignaciones familiares. Sin embargo, este crecimiento es una modificación de la estructura del sistema de asignaciones, y no una ampliación de su alcance. En efecto, el sistema de asignaciones familiares se implementa a través de tres modalidades: las asignaciones no contributivas (como la AUH), las asignaciones familiares contributivas (destinadas sobre todo a los hijos de los trabajadores en relación de dependencia) y las asignaciones mediante el crédito fiscal a través de la deducción por hijo que realizan los asalariados formales cuyos ingresos superan el mínimo no imponible de la cuarta categoría del impuesto a las ganancias. Al duplicarse el monto tope de ingreso familiar, asalariados de altos ingresos, que antes descontaban las cargas de sus hijos del pago del impuesto a las ganancias, pasaron a pertenecer al conjunto de quienes reciben las asignaciones como salario familiar complementario.

Por último, en junio de 2016, el Congreso aprobó la Ley 27 260 denominada de Reparación Histórica para los Jubilados. Si bien es prematuro evaluar el impacto fiscal y en los ingresos de esta medida, a finales de diciembre de ese año, casi 900 000 jubilados accedieron a los acuerdos voluntarios de reajuste de haberes, según informaron las autoridades.

En la actualidad, de los 7 millones de jubilados y pensionados, 3,1 millones ingresaron mediante el sistema de reparto, 3,3 millones fueron incluidos por las moratorias previsionales, casi 300 000 provienen del anterior sistema de capitalización, y poco más de 130 000, de las ex cajas provinciales absorbidas por la Anses. Estas prestaciones se rigen por la Ley 26 417 de Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público, sancionada en octubre de 2008. De acuerdo con esta norma, los últimos aumentos semestrales acumularon un incremento de un 31,7%, lo que dejó el haber mínimo mensual en 5661 pesos y el haber medio, en 6617. Se trata de un aumento cercano a la media de la década 2006-2016 (28,2% anual), pero menor al incremento interanual entre 2014 y 2015 (33,03%), que, por primera vez desde el establecimiento de la movilidad jubilatoria, no supera el índice de inflación. Esto, a su vez, se extendió a todas las asignaciones familiares y a la AUH, afectadas por el mismo índice de movilidad desde 2015, y también al casi millón y medio de beneficiarios de pensiones no contributivas.²³

23 Es importante aclarar que los aumentos a estos últimos no se rigen por la ley de movilidad señalada, pero el Estado los fijó siempre respetando lo establecido en dicha norma.

Esta situación se debe a la dinámica propia que adquirieron los factores que componen el índice de movilidad establecido por la Ley 26 417²⁴ de 2008. Este índice se implementó con el objeto de impedir que los haberes jubilatorios y de asignaciones se desacoplaran de la evolución de los salarios y, a la vez, de que se contemplara la sustentabilidad del sistema previsional. Sin embargo, en un contexto de caída de la actividad económica, de la recaudación tributaria y del poder adquisitivo de los salarios, la movilidad jubilatoria se convirtió en una polea de transmisión de la dinámica regresiva general. A lo largo del año, en este marco de caída de los ingresos de las jubilaciones, pensiones y asignaciones, el gobierno entregó a los titulares de AUH y a los jubilados con el haber mínimo tres sumas fijas que no alcanzaron para recuperar el poder adquisitivo erosionado.

Finalmente, es importante señalar la sanción de otro título de la misma Ley 27 260, que estableció un amplio mecanismo de blanqueo de capitales y la venta de los activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la Anses, con el argumento débilmente fundamentado de poder cancelar las deudas previsionales, reajustar los haberes y cumplir con el dictamen de la Corte Suprema de Justicia de la Nación acerca de la devolución de los fondos retenidos a las provincias en los años anteriores. Aún es prematuro evaluar el impacto del reajuste de los haberes en los ingresos de los jubilados, pero a fines de 2016 la medida alcanzaba sólo a un 10% de la población pasiva, que además es la de mayores ingresos, y excluyó a quienes se jubilaron por moratoria o aportaron como monotributistas o autónomos.

El articulado de la norma contiene otros aspectos que también involucran cambios profundos de orientación con respecto al diseño de la seguridad social, como la creación de la pensión universal para el adulto mayor. Esta consiste en una prestación vitalicia no contributiva, para las personas de 65 años o más, que no sean beneficiarias de jubilación, pensión o retiro alguno. El monto equivale al 80% del haber

24 El índice de movilidad jubilatoria une dos componentes: por un lado, selecciona entre el índice general de salarios elaborado por el Indec y el índice Ripte (remuneración imponible promedio de los trabajadores estables) elaborado por la Secretaría de Seguridad Social, aquel de mayor crecimiento durante el semestre en análisis. Por otro lado, pondera las variaciones producidas en los recursos tributarios que contribuyen al SIPA (IVA, ganancias, combustibles, entre otros) y la extensión de los beneficios erogados por la Anses.

mínimo y se ajustará de acuerdo con la Ley de Movilidad. Esta nueva prestación fija la edad para obtener el beneficio en 65 años para ambos sexos; es decir, se eleva cinco años la edad jubilatoria de las mujeres. La medida contrasta con las moratorias previas, por las que ingresaron más de 3 millones de personas al sistema previsional, de las cuales más del 70% fueron mujeres. Además, establece la incompatibilidad con el cobro de una pensión o retiro, lo que inhabilita el cobro de un beneficio complementario.

Por último, se creó el Consejo de Sustentabilidad Previsional, cuya misión es elaborar en tres años un proyecto integral de reforma jubilatoria. Esta es una fuerte demanda de las entidades multilaterales de crédito, que sugieren aumentar las edades jubilatorias, restablecer el sistema de capitalización y recortar las actualizaciones semestrales fijadas en la Ley 26 417. Como parte de estas recomendaciones y del ajuste económico en marcha, el gobierno intentó modificar –hasta el momento, sin éxito– la metodología de cálculo establecida en la ley para reducir la actualización de los haberes. Sin embargo, a través de la Resolución 188-E/2017, el Ministerio de Trabajo creó la “Comisión para la Elaboración de un Anteproyecto de Código de la Seguridad Social” que intentará transformar el sistema de jubilaciones de manera estructural.

Oscilaciones en la ejecución de políticas de promoción laboral y asistencia social

Además de las políticas de seguridad social, el Estado implementa numerosas acciones de promoción y asistencia social. Se trata de programas muy distintos entre sí, con objetivos y poblaciones destinatarias diversos, llevados adelante por múltiples organismos, dependientes de diferentes ministerios, como los de Desarrollo Social; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Salud, Interior, Obras Públicas y Vivienda, a los que se suman las acciones de la Anses, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (Inaes) o el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, entre otros. La aplicación de los programas tiene muy distintos niveles de prioridad: mientras que el plan Argentina Trabaja muestra un alto nivel de ejecución, otros, como Acciones para la Provisión de Tierras para el Hábitat Social, el Inaes o los destinados a la niñez, la adolescencia y la familia tuvieron muy bajo nivel de implementación.

En 2016, los programas que otorgan un ingreso social con trabajo, en particular Argentina Trabaja, se convirtieron en un elemento central de la política del gobierno en su relación con algunas organizaciones socia-

les. Si bien no se otorgaron nuevas inscripciones durante el año y el alcance se mantuvo en 120 000 beneficiarios, al tercer trimestre de 2016 el programa llevaba devengado un 42% más que durante el mismo período de 2015. El estipendio que recibe cada cooperativista tuvo tres actualizaciones en el año, y totalizó un 47% de aumento respecto de octubre de 2014, cuando había sido actualizado por última vez.

La movilización de las organizaciones sociales condujo a una negociación con el gobierno en la que se acordó el pago de un bono de 2030 pesos y un aumento a principios de 2017, que llevaría el ingreso de los cooperativistas a 4030 pesos. Al mismo tiempo, la actual gestión introdujo en el plan un cambio clave: la calificación de algunas organizaciones como Unidades Ejecutoras, autorizadas a gestionar los fondos destinados a la compra de insumos de trabajo, algo que antes sólo realizaban los municipios, las gobernaciones o el Inaes. Asimismo, en el marco de las negociaciones, se sancionó la Ley 27 345 de Emergencia Social, que crea el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario y el Registro Nacional de la Economía Popular. La norma asigna recursos para financiar las nuevas instituciones que definirán las políticas y el salario social para complementar los ingresos de los trabajadores de la economía social. Más allá de esta importante ampliación, su poder de amortiguación será débil en un contexto general de retracción del empleo, la producción, el consumo y el poder adquisitivo del salario.

Otra área priorizada de la asistencia social fueron las acciones del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Para el tercer trimestre de 2016 el programa había utilizado todo su crédito inicial, y hacia fin de año fue reforzado con partidas que representaron un 23,7% más de su presupuesto. A pesar de estas decisiones, los análisis muestran una caída de todos los indicadores (cantidad de comedores asistidos, módulos alimentarios remitidos o capacitaciones a facilitadores), en consonancia con las reiteradas advertencias de dirigentes sociales y comunitarios de una sobredemanda en los comedores originada por un deterioro de las condiciones de vida en los barrios populares. En abril de 2016, Cáritas Argentina ya había abierto veinticinco comedores nuevos en diferentes puntos del país, y sólo en la CABA tuvo que aumentar a sesenta y ocho los comedores que sostiene. La carta de junio del grupo de Curas en la Opción por los Pobres también señaló este incremento en la demanda de asistencia de los sectores más vulnerados.

Frente a esto, la implementación de la política social de 2016 registra también programas con fuertes retrasos en su implementación y otros

directamente discontinuados aun cuando eran relevantes. El Inaes es una de las áreas con más bajos niveles de ejecución. Según las autoridades, se debe a una “reestructuración administrativa”, que incluyó el despido de más de trescientos empleados. También las tareas orientadas a la niñez, la adolescencia y la familia finalizaron el año con subejecución presupuestaria, en especial aquellas orientadas a la asistencia y capacitación de los adultos mayores y de adolescentes en conflicto con la ley penal, y a la promoción y asistencia de los centros de desarrollo infantil. Debemos añadir la discontinuación del programa de Acompañamiento de la Madre y del Recién Nacido - Qunita, por decisión de la Subsecretaría de Atención Primaria de la Salud y la Secretaría de Promoción de Programas Sanitarios y Salud Comunitaria.

Uno de sus principales planes, el Programa de Recuperación Productiva (Repro), tuvo una importante caída en la cantidad de beneficios mensuales otorgados: mientras que en 2015 su promedio mensual fue de 63 000 trabajadores, y en 2014, de 38 000, en 2016 alcanzó sólo a 25 000.

3. Las crecientes dificultades en el acceso a un hábitat digno

Para la mayoría de la población, los indicadores de 2016 muestran un deterioro en las posibilidades de acceso a un hábitat digno. La combinación entre la caída de la capacidad adquisitiva, el aumento del precio de los inmuebles, las subas en el costo de la construcción, los incentivos gubernamentales a la actividad inmobiliaria dirigida a productos de alto estándar que incrementaron los precios del suelo, los incrementos de las tarifas de servicios y la muy baja producción pública de soluciones habitacionales para los sectores populares y medios plantean un escenario difícil para quienes necesitan acceder a una vivienda.

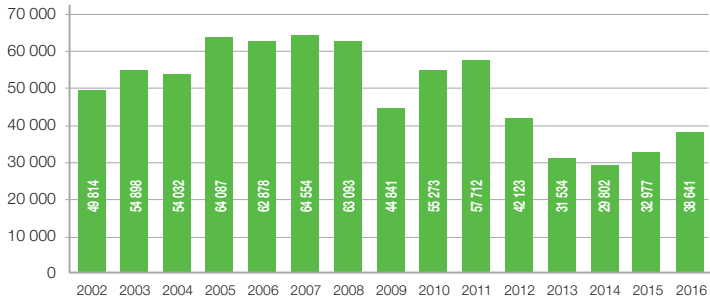
A continuación, se analizan las variables de mercado y las principales políticas públicas que explican la situación actual.

El acceso a la vivienda a través del mercado

El contexto general estuvo enmarcado por una importante contracción de las actividades económicas. En su informe de noviembre de 2016,²⁵

25 Informe *Los números del sector en lo que va del 2016*, noviembre de 2016, disponible en <www.reporteinmobiliario.com.ar>.

Gráfico 1.1. Operaciones de compraventa de inmuebles en la CABA. Acumulado de enero a noviembre de cada año entre 2002 y 2016



Fuente: Elaboración propia según información de la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCABA) sobre la base de datos del Colegio de Escribanos de la CABA.

Reporte Inmobiliario celebró las “medidas acertadas en sintonía con una economía de mercado”, pero subrayó que el sector se encuentra “lejos del *boom* que alimentaba las expectativas del cambio de gobierno [con] costos en alza y obras que no despegan”. Esto parecería confirmarse cuando se analiza el ritmo seguido por la construcción privada durante el año. Según esta consultora, y a partir de datos del Indec, los permisos de edificación autorizados en cuarenta y un municipios del país se redujeron un 4,8% entre enero y octubre de 2016, con relación al mismo período de 2015, y un 14,1% respecto de 2014. A su vez, los últimos datos disponibles de construcción en la CABA, publicados por la Dirección General de Estadística y Censos, muestran que la cantidad de metros cuadrados construidos en el primer semestre de 2016 (285 464 m²) fueron los menores de la década, si se comparan los dos primeros trimestres acumulados de cada año.²⁶ Por otra parte, las estadísticas de la misma Dirección y del Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires (véase gráfico 1.1) indican un incremento, respecto de 2013-2015 (período afectado por las restricciones cambiarias), de las operaciones de compraventa escrituradas en 2016. Sin embargo, el registro es menor al de la década anterior.

26 Los datos sobre la construcción en la CABA se encuentran disponibles en <www.estadisticaciudad.gob.ar>.

Cuadro 1.2. Variación de indicadores seleccionados del mercado inmobiliario

| Indicador | Período | Variación % | Fuente |
|--|-------------------|-------------|---|
| Costo de construcción de vivienda unifamiliar en la Región Metropolitana de Buenos Aires | 12/2015 - 12/2016 | 39,5 | Costo por m ² elaborado por revista <i>ARQ Clarín</i> |
| Costo promedio de construcción - Argentina | 12/2015 - 12/2016 | 38,7 | Cámara Argentina de la Construcción |
| Precio de venta departamento de categoría estándar en pesos, CABA | 12/2015 - 12/2016 | 40 | Elaboración propia según datos de la consultora Reporte Inmobiliario |
| Precio de alquiler residencial departamento dos ambientes, CABA | IV/2015 - IV/2016 | 35,3 | Dinámica del mercado de alquiler de departamentos. Dirección General de Estadísticas y Censos del GCABA, Informe 1128, 3/2017 |
| Precio de alquiler residencial departamento tres ambientes, CABA | IV/2015 - IV/2016 | 37,3 | Dinámica del mercado de alquiler de departamentos. Dirección General de Estadísticas y Censos del GCABA, Informe 1128, 3/2017 |

Fuente: CELS, elaboración propia a partir de las fuentes consignadas.

Es decir que la capacidad de acceso a un inmueble residencial de buena calidad a través del mercado empeoró durante 2016. Esta evaluación se basa en la comparación de los incrementos salariales promedio obtenidos por los trabajadores formales en paritarias –el cual, como se señaló, fue de un 33%– con los indicadores seleccionados del cuadro 1.2: el aumento del costo de la construcción promedio del país se situó por encima del 38% (entre diciembre de 2015 y el mismo mes de 2016); el

del precio de venta en pesos de un departamento nuevo de categoría estándar en la CABA rondó el 40%;²⁷ y el incremento del promedio del alquiler residencial en esta ciudad se ubicó entre el 35 y algo más del 36%²⁸ (entre el tercer trimestre de 2015 y el tercer trimestre de 2016). Como se observa en todos los casos, se trata de subas interanuales inferiores a la variación de los precios, pero superiores a los incrementos salariales.

Las débiles políticas públicas nacionales de vivienda

El nuevo gobierno elevó al rango de secretaría el área responsable de las políticas de vivienda y definió, para los niveles inferiores, una división de funciones más cercana al enfoque tradicional en Latinoamérica: un área que concentra las acciones de regularización y mejoramiento de barrios precarios (Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano) y otra encargada de construir unidades de vivienda a través de diferentes programas y modalidades (Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano).

La nueva Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano unificó diferentes programas y áreas que operaban durante el gobierno anterior y se propuso llevar adelante el Plan Nacional de Hábitat. Según información oficial, se trata de un proyecto que contempla 505 intervenciones (225 de las cuales se realizarán en las zonas más pobres del país: fronterizas, rurales y de pueblos originarios con poblaciones por debajo de los 10 000 habitantes), que brindarían unas 380 000 soluciones habitacionales.

Por su parte, la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano amplió los programas destinados a la ejecución y mejora de viviendas, con la incorporación de mecanismos como las asociaciones público-privadas.

27 Los precios de los inmuebles en la Argentina están dolarizados desde finales de la década de 1970. El incremento porcentual consignado fue calculado sobre la base de la paridad cambiaria del dólar inmobiliario en noviembre de 2015 y la del dólar oficial en diciembre de 2016, más la apreciación del 10% promedio que sufrieron los departamentos nuevos en esa moneda, según la información de la consultora Reporte Inmobiliario. A su vez, el Instituto de Economía de la Fundación UADE, que edita regularmente su informe de Construcción y Mercado Inmobiliario, señaló en agosto de 2016 que el incremento interanual promedio en dólares de los departamentos en la ciudad capital fue de 10,6%.

28 Estos datos se encuentran disponibles en <www.estadisticaciudad.gob.ar>.

das y el crédito hipotecario bancario; su diseño se basa en dispositivos de financiamiento compartidos con el sector privado y los beneficiarios en el marco de la modalidad conocida como ABC: ahorro, bono de subsidio y crédito. El principal escollo estructural para las políticas habitacionales, la gestión del suelo, continúa sin aparecer como objeto de intervención estatal.

En ambos casos, la implementación de los programas fue muy lenta y el presupuesto de la secretaría se ejecutó fundamentalmente para terminar obras comenzadas en el gobierno anterior. En el análisis de la ejecución financiera del presupuesto 2016 (último disponible),²⁹ se observa que, a fin de septiembre, las acciones de la secretaría habían insumido sólo el 51,4%, contra el 81,4% del mismo mes de 2015, y las del Procrear, el 28,3%, contra el 89%. Frente a esta realidad y la presión del sector de la construcción, el gobierno concentró gran cantidad de proyectos en los últimos dos meses del año y cerró con una ejecución presupuestaria del 93%.

A diferencia del gobierno anterior, las políticas de hábitat adoptaron un diseño más próximo a las recomendaciones de las entidades multilaterales de préstamo que, al mismo tiempo, ampliaron de manera importante su participación en el financiamiento de la nueva secretaría. El principio básico en el que se apoyan estos cambios es el de lograr un mayor vínculo entre las políticas públicas y los mecanismos de mercado, que se suponen más ágiles y eficaces para resolver los problemas de hábitat. Para ello, el mandato de los bancos asumido por el gobierno es pasar de un Estado constructor e interventor en materia de vivienda y desarrollo urbano a uno facilitador de la acción de los agentes y de la dinámica inmobiliaria. El marco de una gestión de este tipo se completa con la puesta en marcha de programas de contención social, a través de la intervención focalizada en los barrios pobres.³⁰

Si bien es muy temprano para evaluar los resultados de estos cambios, junto con la limitada iniciativa y baja capacidad de acción de la secretaría, la experiencia latinoamericana (por ejemplo, Chile, Costa

29 Véase Dirección de Evaluación Presupuestaria, *Ejecución físico financiera 3er trimestre*, Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Presupuesto, Ministerio de Economía, 2016, disponible en <www.mecon.gov.ar>.

30 Para un análisis de las políticas de seguridad centradas en el control de barrios pobres, véase en este Informe el capítulo “Nuevas amenazas. Consecuencias del realineamiento geopolítico en la seguridad interior”.

Rica, México)³¹ arroja resultados negativos. Dejar en manos del mercado las decisiones de desarrollo urbano y de localización y construcción de la vivienda social y limitar el Estado a un rol de promotor del financiamiento y de policía en las calles lleva a una mayor especulación del suelo, con aumento de precios, fractura urbana y segregación social. Esto quedó demostrado en el trabajo de Duarte y Del Río,³² que expone las consecuencias perjudiciales de la aplicación, hace menos de una década, del programa Tierra y Proyecto Urbano, en la provincia de Buenos Aires: aquellas intervenciones donde el mercado tuvo un rol fundamental en materia de ubicación, diseño y construcción de conjuntos habitacionales fueron las peor evaluadas desde el punto de vista urbanístico, ambiental y social en relación con el universo de obras del Plan Federal.

Pese a estas evidencias, el enfoque adoptado con la incidencia de los bancos internacionales insiste en poner en el centro del debate los mecanismos de financiamiento habitacional como si ese fuera el único problema, sin preocuparse por los resultados urbanos y sociales que se alcanzan y eliminando de las nuevas políticas cualquier tipo de intervención estatal en la gestión del suelo.

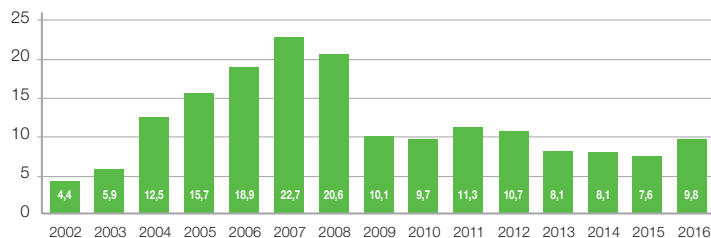
De este modo, en el mismo criterio general se ubica la creación de los nuevos mecanismos para ampliar la cartera de créditos hipotecarios y los cambios operados en el Programa de Crédito Argentino (Procrear). La gestión de Cambiemos tiene como principal política de vivienda el crédito hipotecario a través de los bancos públicos y privados; para enfrentar el problema inflacionario que conlleva todo préstamo de largo plazo, se crearon dos unidades de referencia, las unidades de vivienda (UVI) y las unidades de valor adquisitivo (UVA), cuya diferencia radica en el índice que se aplica para la indexación de

31 A. Rodríguez y A. Sugranyes (comps.), *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, Santiago de Chile, Ediciones SUR, 2005; y M. Cohen y otros (comps.), *Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina*, Buenos Aires, The New School University, Café de las Ciudades, 2016.

32 J. I. Duarte y J. P. del Río, "Vivienda, suelo y localización. Una articulación compleja para la política habitacional actual en el Conurbano Bonaerense", en M. Cravino (coord.), *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los programas federales de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*, Ediciones Ciccus - Universidad Nacional de General Sarmiento, 2012.

las cuotas. Hasta el momento, la alta tasa de inflación durante 2016 limitó la demanda de créditos indexados, sobre todo la de trabajadores con salario fijo. A esto se suma el hecho de que los elevados precios en dólares de los inmuebles encarecen la cuota mensual, lo que termina por aumentar la distancia entre esta última y el salario. Cuando se analiza la información suministrada por el GCABA (gráfico 1.2), se observa que, si bien en 2016 creció el porcentaje de las operaciones inmobiliarias con hipoteca, esto ocurrió de manera muy limitada en comparación con años anteriores.

Gráfico 1.2. Proporción de las transacciones inmobiliarias de compraventa efectuadas mediante créditos hipotecarios. Acumulado de enero a noviembre de cada año entre 2002 y 2016



Fuente: Elaboración propia según información de la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCABA) a partir de los datos del Colegio de Escribanos de la CABA.

Además, es importante considerar que el crédito hipotecario sólo atiende a los sectores con capacidad de ahorro y con empleo formal. En un escenario de inseguridad y precariedad laboral como el actual, la política crediticia tiene un campo de acción muy limitado, dado que vastos sectores no pueden ser sujetos de préstamo. El crédito puede ser un valioso recurso complementario con el resto de las herramientas de política pública, pero no su instrumento principal.

Los resultados del Procrear durante 2016, con las reformas implementadas por el actual gobierno, confirman este análisis. Los cambios más importantes fueron:

- a) restringir el programa sólo a la compra de unidades de vivienda construidas;


- b) establecer formas de selección de beneficiarios mediante puntaje, en reemplazo de la modalidad anterior por sorteo, que buscaba una mejor focalización social;
- c) indexar mensualmente el capital del préstamo por UVA, sin considerar la evolución de los salarios; y
- d) fijar diferentes topes para los subsidios a las familias, en función de su capacidad de pago.

El primer llamado con estos nuevos términos se realizó a mediados de 2016 y se inscribieron 113 838 solicitantes, de los cuales se seleccionaron 25 000 para iniciar los trámites de crédito en los bancos habilitados. Sin embargo, las nuevas condiciones para la indexación de la deuda hicieron que, de los seleccionados, sólo avanzaran unos 3000 en la presentación de nueva documentación, y hasta diciembre pasado sólo tres familias habían completado los trámites y firmado el contrato de préstamo y subsidio. Ante el fracaso del primer llamado, hacia fines de 2016 las autoridades abrieron una segunda etapa en la que se inscribieron 60 633 solicitantes (algo más de la mitad que en la etapa anterior) y en la cual también se seleccionaron 25 000 familias para pasar a la siguiente fase. Los magros resultados alcanzados hicieron que a principios de 2017 se implementaran nuevas reformas reincorporando la modalidad de construcción y ampliando el plazo de los créditos a treinta años.

La alianza Cambiemos bloqueó el avance parlamentario de dos proyectos de ley dirigidos a mejorar la situación habitacional de importantes grupos de población. Por un lado, y luego de su aprobación por unanimidad en el Senado, se paralizó el tratamiento del Proyecto de Ley de Alquileres y Reforma del Código Civil y Comercial de la Nación (S-894/16). Este proyecto busca beneficiar a unos 6,5 millones de inquilinos y reglamenta, para protegerlos, un grupo seleccionado de artículos del Código, como la duración de los contratos y la forma de indexación. A la fecha de cierre de este Informe el bloque oficialista en la Cámara de Diputados y el Poder Ejecutivo presentaron un proyecto de ley alternativo que contiene modificaciones al aprobado en el Senado. Por el otro, el oficialismo dejó sin tratamiento el proyecto de la Ley Federal de Regularización Dominial de la Vivienda Familiar (0012 - PE - 15/ OD 2534), impulsado por el gobierno anterior y aprobado en primera instancia por la Cámara de Diputados. La iniciativa supondría un gran avance para todas aquellas familias que aún tienen vulnerado el derecho a la seguridad de tenencia del inmueble que ocupan.



La gestión de la Cuenca Matanza-Riachuelo y los derechos vulnerados de la población

La Cuenca Matanza-Riachuelo (CMR) es un territorio de características excepcionales. Con casi 80 km de largo y más de 4 millones de habitantes –de los cuales 500 000 viven en villas y asentamientos precarios–, atraviesa un área extendida del sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires. La combinación de un crecimiento económico y productivo contaminante con una expansión urbana librada al mercado generó un pasivo ambiental y urbano nocivo para la salud y la calidad de vida de la población. Frente a la gravedad y magnitud del problema, un grupo de vecinos presentó una demanda judicial en 2004, y la Corte Suprema de Justicia de la Nación obligó en 2008 al Estado nacional, a la provincia de Buenos Aires y a la CABA a recomponer la situación ambiental de la cuenca y a tomar medidas de prevención. Para ello, en 2006 las jurisdicciones crearon por ley la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (Acumar), que elaboró y aprobó en 2010 un Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), con catorce líneas de acción. Sin embargo, el plan no dio resultado. Durante 2016, la Acumar transitó por una crisis política continua, que se puso en evidencia en la audiencia pública citada por la Corte el 30 de noviembre. Para cumplir con el fallo del máximo tribunal, Acumar debe poner en marcha políticas que transformen los procesos de desarrollo socioterritorial. Se requiere una perspectiva de derechos humanos para identificar los derechos económicos, sociales y ambientales vulnerados y así rediseñar los programas, las acciones, los indicadores y el cronograma de cumplimiento de metas (exigidos por la Corte) con una mirada integral e integradora. La Acumar debe ser capaz de coordinar la compleja relación entre catorce municipios, el gobierno provincial, la capital del país y los múltiples organismos dependientes del gobierno nacional. Esto supone rehacer los acuerdos políticos entre las jurisdicciones para que sus gestiones se articulen teniendo como guía los objetivos del fallo y los derechos de la población. 

4. Conclusiones y escenarios

La pobreza, la desigualdad y la informalidad son las principales problemáticas socioeconómicas que la Argentina ha tenido a lo largo de su historia: salvo determinados períodos, su estructura social, política e institucional está basada en un modelo de libremercado y en una distribución de recursos desigual que benefició a los sectores minoritarios con alta renta y capacidad para garantizar su reproducción. En este contexto, el objetivo central de una política de desarrollo con un enfoque de derechos debe consistir en alcanzar la mayor igualdad posible mediante formas activas, como condición necesaria para lograr la inclusión social y la eliminación de la pobreza. Una política pública con este enfoque debe buscar el pleno empleo, con trabajo de calidad, acceso universal a los servicios básicos y a un hábitat digno, y construir un sólido sistema de protección social.

En 2016 y 2017, se produjeron serios retrocesos en los derechos económicos y sociales debido a decisiones del gobierno nacional basadas en la ampliación de los privilegios de sectores económicos reducidos con los cuales se construyeron las alianzas que hoy estructuran el poder político. En medio de una fuerte recesión, las ganancias de estos sectores sólo pueden maximizarse con iniciativas que restrinjan derechos. Las distintas medidas de política pública expresan la orientación de un modelo económico que propicia un patrón de acumulación más injusto, centrado en beneficios para los sectores agropecuario, minero, energético y financiero. Así, la brecha de ingresos se amplió porque, en el contexto de estas políticas, los sectores más vulnerados perdieron poder adquisitivo de manera más acelerada que los de mayores recursos, gracias al efecto combinado de la caída de la actividad económica, la inflación, la reducción de las horas y las fuentes de trabajo, y la baja en los subsidios (sobre todo de los servicios públicos).

La profundización anunciada del modelo vigente supone mayores restricciones en materia laboral así como en el poder adquisitivo y la inaccesibilidad a un hábitat digno, mientras se amplía la rentabilidad extraordinaria de los sectores concentrados de la economía. La integración de los elencos y el programa del gobierno actual tienen puntos de contacto con el paradigma del “nuevo *management* público”, que traspoló principios y lógicas del sector privado a la gestión pública en los modelos neoliberales de reforma, subestimando la especificidad del Estado y su administración. Junto con esta perspectiva ideológica y las trayectorias profesionales que de ella se derivan, se reivindica una su-

puesta despolitización como condición de eficiencia, cuando en realidad se están desconociendo los derechos e intereses en conflicto.

Mientras que el gobierno asume que el impacto negativo de sus políticas en los sectores medios y bajos es un costo necesario para la “rectificación del rumbo” de la economía, se vuelve a poner en el centro del debate la desigualdad como uno de los conflictos estructurales de la Argentina. En tanto los derechos económicos, sociales y culturales son inescindibles de los derechos civiles y políticos, los retrocesos en esta materia impactan negativamente en la calidad de la democracia. Como sostiene uno de los más reconocidos especialistas:³³

La exclusión de vastos sectores de la población de sus sistemas políticos y de los beneficios del desarrollo [...] impone límites estructurales al ejercicio de derechos sociales, políticos, culturales y civiles.

33 V. Abramovich, “De las violaciones masivas a los patrones estructurales: Nuevos enfoques y clásicas tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *Revista Sur*, vol. 6, n° 11, diciembre de 2009.

2. La criminalización de la organización social, política y sindical*

Durante 2016 y 2017 se acentuó la persecución penal y contravencional de organizaciones, militantes y activistas por hechos o situaciones relacionados con el ejercicio de derechos humanos: fueron frecuentes las detenciones, la multiplicación de denuncias, la activación de causas judiciales que estaban olvidadas o su culminación con condenas, las multas y clausuras a las organizaciones sociales y sindicales. Estas acciones lesivas convergieron con otras, como la negación de acceso a políticas sociales y de vivienda.

Lo ocurrido en estos meses muestra el modo en que los poderes Ejecutivo y Judicial utilizan dispositivos legales disponibles para actuar sobre reclamos y conflictos sociales, y exhibe si el sistema judicial protege o, por el contrario, persigue la organización social, política y sindical. A la vez, pone en evidencia qué efectos tienen estas medidas en las organizaciones y en la vida de sus integrantes: la criminalización presiona a quienes son sometidos a procesos –más de uno, en muchos casos–, impacta en las organizaciones y, de manera más amplia, tiene consecuencias en las formas de organización y reclamo de la sociedad en su conjunto.

Esta mayor intensidad de la criminalización ocurre en el contexto de las transformaciones económicas implementadas por la alianza gobernante Cambiemos, que dieron lugar a una reconfiguración del actor sindical orientada a buscar acuerdos entre las centrales en pos de la acción conjunta. Las nuevas representaciones se consolidaron en sectores clave y generaron reclamos por los despidos y por el deterioro de los ingresos de los trabajadores y de las condiciones laborales. Las protestas de diversos tipos de organizaciones y grupos a causa de decisiones regresivas en materia de programas sociales y de vivienda se sumaron

* Este capítulo fue escrito por Guadalupe Basualdo, Federico Efrón, Tomás Griffa, Andrés López Cabello, Diego Morales, Paula Litvachky, Marcela Perelman y Ximena Tordini, integrantes del Equipo de Trabajo del CELS.

a las de otras de más larga data que ya padecían la criminalización, como la comunidad qom La Primavera, en Formosa. En el caso de la persecución política a la dirigente social Milagro Sala, se incumplió el pedido del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, que exigió al Estado argentino su liberación inmediata.¹ En Tierra del Fuego, los docentes del Sindicato Unificado de los Trabajadores de la Educación Fueguina (Sutef) fueron condenados por protestar, y esas condenas se utilizaron luego para exonerarlos de la administración pública y quitarles la tutela sindical. Al mismo tiempo, el Estado nacional y el bonaerense presionaron a Roberto Baradel, secretario del Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (Suteba), mediante diversas acciones, incluida la represión policial, para limitar su capacidad de reivindicar derechos laborales.

1. La detención arbitraria de Milagro Sala y el hostigamiento a la Túpac Amaru

En diciembre de 2015 en Jujuy, pocos días después del cambio de mandato a nivel nacional y provincial, la Red de Organizaciones Sociales (ROS) acampó frente a la Casa de Gobierno, como forma de protesta, y solicitó una audiencia con las nuevas autoridades. Desde entonces, el gobernador radical Gerardo Morales, perteneciente a la alianza Cambiemos, activó un proceso de persecución social, política y judicial sin precedentes contra la Organización Barrial Túpac Amaru (OBTA) y otras organizaciones sociales de la provincia.

El hostigamiento se efectuó con distintas estrategias: el uso del sistema de justicia penal apuntado a los dirigentes opositores, acciones legislativas, restricciones en las políticas públicas, empleo de la fuerza policial contra los barrios de la organización, estigmatización y descrédito. El proceso extremo de criminalización contra la dirigente de la OBTA Milagro Sala y otros referentes sociales llevó a que algunos de los máximos organismos internacionales de derechos humanos se pronunciaran en contra de la detención arbitraria a la que se encuentran sometidos. A pesar de los cuestionamientos y la alta exposición nacio-

¹ Véase <www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Opinions/Session76/31-2016.pdf>.

nal e internacional que todo esto ocasionó, ni el gobierno provincial ni el nacional revirtieron estas prácticas. Por el contrario, se extendieron hacia otros miembros de la misma organización en otras partes del país, como Mendoza.

La utilización persecutoria del sistema penal

Una de las primeras decisiones de Gerardo Morales como gobernador fue designar a un conjunto de funcionarios públicos y judiciales que resultarían claves para impulsar las causas contra Milagro Sala; entre otros, al apoderado de la Unión Cívica Radical (UCR), Mariano Miranda, como fiscal de Estado, quien luego promovió todas las acusaciones contra la dirigente social, presentándose como querellante, y promovió su detención arbitraria.

Miranda también acusó a los funcionarios judiciales que habían decidido no ser parte de esta estrategia contra la Túpac. El 15 de diciembre de 2015, tras una denuncia del Ejecutivo provincial, el fiscal Darío Osinaga Gallacher impulsó de modo genérico una causa por el delito de entorpecimiento de la circulación y pidió el desalojo del acampe, aunque no detuvo a Sala. El 12 de enero Miranda denunció penalmente al fiscal Osinaga Gallacher por incumplimiento de los deberes de funcionario público, por no haber imputado a Milagro Sala tal como había solicitado el gobernador Morales.

El fiscal de Estado se constituyó como querellante adhesivo en esa causa, siguiendo precisas instrucciones de Morales, para impulsar la causa contra Sala. Como querellante, Miranda argumentó que Sala instigaba a otros a cortar la calle y que el reclamo implicaba un “alzamiento público”, pidió el desalojo por la fuerza y denunció penalmente a cuatro integrantes de la Túpac: Sala, Germán Noro, Emilio Cayo Rocabado y Alberto Cardozo.

Además, Morales nombró como titular del Ministerio Público de la Acusación, el órgano que tiene a cargo la definición de los criterios de persecución penal en la provincia, a Sergio Lello Sánchez, cuya primera medida consistió en designar a la fiscal de Menores Liliana Fernández de Montiel a cargo de la causa por el acampe, de las causas conexas y de todos los procesos que se radicarán en el futuro contra Sala. El modelo de acusación contradice la garantía constitucional y la del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que prohíben juzgar mediante comisiones especiales o magistrados no designados por la ley. La resolución es inconstitucional e ilegítima porque define la intervención y la competencia utilizando como criterio a la persona

imputada para los procesos penales en curso y para los que aún no empezaron.

El Tribunal Superior de Justicia (TSJ), que tras la asunción de Morales se amplió de cinco a nueve integrantes, había designado a Fernández de Montiel como fiscal de feria para la primera quincena de enero de 2016. Como asumió provisoriamente el cargo, sólo estaba habilitada a tramitar casos urgentes. Sin embargo, Montiel impulsó las acusaciones contra Sala sobre supuestos hechos cometidos en años anteriores y solicitó su detención en toda causa en la cual estuviera imputada. Desconoció para ello estándares nacionales e internacionales sobre los requisitos de la detención preventiva.

El 12 de enero, el gobernador decretó que, si los manifestantes no se retiraban en las siguientes cuarenta y ocho horas, se suspendería la personería jurídica de las organizaciones que participaban del acampe y los manifestantes quedarían excluidos de los planes sociales y de otros beneficios, como la adjudicación de lotes, viviendas y obras a realizar. Sin embargo, la mayoría permaneció. Morales también dispuso un incentivo económico para que los comerciantes de la zona presentaran denuncias penales o administrativas contra los manifestantes.²

El 15 de enero de 2016, el acampe continuaba. Fernández de Montiel pidió la detención de Sala por esta protesta, basada en el delito de sedición. En la madrugada del sábado 16, el juez Raúl Gutiérrez la concretó. El allanamiento, el registro y la detención estuvieron a cargo del ministro de Seguridad de la provincia en persona. El carácter político de la persecución judicial contra Sala quedó reflejado en la articulación entre la intimación del gobernador y la detención dispuesta por la fiscal y el juez. En cuanto firmó la orden de detención, Gutiérrez pidió licencia. En su reemplazo, se designó a las cuatro de la tarde de ese mismo sábado al juez Gastón Mercau, ex socio y yerno de la presidente del TSJ, Ada de Langhe de Falcone. Una acordada firmada en diciembre por todos los jueces del TSJ sobre los turnos de feria no incluía a Mercau.

En cuanto asumió, Morales dispuso ampliar de cinco a nueve el número de miembros del Tribunal. Dos de los diputados que votaron la ampliación por la mañana, juraron por la noche como miembros del

2 Véanse los decretos 402-G y 403-G, publicados el día siguiente en el *Boletín Oficial* n° 5 de la provincia de Jujuy, disponibles en <boletinoficial.jujuy.gov.ar/wp-content/uploads/2016/Boletines/2016/5.pdf>.

TSJ, sin cumplir ninguna de las formalidades de la ley. Por ejemplo, la Comisión de Asuntos Constitucionales, formada de facto por siete diputados del oficialismo no recibió sus antecedentes. Como hizo Carlos Menem en su momento, Morales repitió en Jujuy el anegamiento del máximo órgano judicial con una mayoría automática de adictos. Pero lo que al ex presidente le llevó un año, Morales lo consiguió en apenas una semana.

Mientras gran parte de los manifestantes permanecía en el acampe, un grupo de personas denunció a Sala por supuestos actos de corrupción sucedidos entre 2013 y 2015. Y aunque no había urgencia, la fiscal Fernández de Montiel recibió estas denuncias durante la noche del 15 de enero e inició una segunda investigación contra Sala por defraudación al Estado, extorsión y asociación ilícita. Al mismo tiempo que realizaba la toma de declaraciones, Montiel escribió la solicitud de detención de Milagro Sala.

El 29 de enero el juez Mercau resolvió la excarcelación de Sala por la causa del acampe, pero nunca llegó a ser liberada puesto que dispuso mantenerla detenida por la causa penal abierta por Fernández de Montiel. Lo ocurrido aquel día fue una maniobra para cambiar el motivo de la detención y así dar apariencia de legalidad a la prolongación de la privación de libertad.

Hay, además, otras irregularidades en esa secuencia. La privación de libertad a partir de una orden de detención debe efectuarse durante un período muy acotado, hasta que se realice la declaración indagatoria. El Código Procesal Penal de Jujuy establece que, si luego de la indagatoria no se procede a la liberación, hay que dictar prisión preventiva. Sin embargo, Sala estuvo privada de libertad por la causa del acampe hasta el 29 de enero, por una orden de detención, sin que se le dictara prisión preventiva, y luego volvió a estar privada de la libertad por una orden de detención en la segunda causa. La prisión preventiva fue formalizada recién el 28 de abril.

Al mismo tiempo, todos los planteos de la defensa de Sala sobre su detención fueron denegados. Se rechazaron los hábeas corpus presentados, incluso cuando se argumentó que Sala cuenta con fueros por ser diputada electa del Parlamento del Mercosur (Parlasur). Recién pasados varios meses desde su detención, la justicia provincial declaró inconstitucional la inmunidad de arresto de los diputados del Mercosur. Además de que la interpretación es restrictiva y la cuestión no fue analizada a fondo, el orden lógico hubiese sido declarar inaplicable los fueros antes de detenerla.

Los defensores de Sala recurrieron las decisiones de mantenerla en prisión preventiva, pero el TSJ convalidó la privación de la libertad. Por un lado, apelaron el fallo que declaró inconstitucional la inmunidad de arresto de los diputados del Mercosur y, por otro, cuestionaron la confirmación de la prisión preventiva dictada contra Sala en la causa por “asociación ilícita”, impulsada por Morales, pese a que no se acreditó el peligro de fuga ni de obstaculización del proceso. Al cierre de este Informe, esos recursos están pendientes de resolución por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN).

Pocas semanas después de haber detenido a Sala por el acampe, el gobernador anticipó que tenía preparadas otras sesenta causas contra ella, en una entrevista que concedió a Horacio Verbitsky, en marzo de 2016. Durante ese año, se iniciaron al menos diez causas penales contra la dirigente social, para justificar su encarcelamiento. Las acusaciones incluyen los delitos de defraudación al Estado, extorsión, asociación ilícita, tentativa de homicidio agravado por promesa remuneratoria, lesiones graves, tentativa de homicidio simple, abuso de autoridad, privación ilegítima de la libertad y falsificación ideológica de instrumento público.

La privación de la libertad de Sala viola derechos fundamentales: el principio de inocencia y el de legalidad, el derecho de defensa en juicio, la prohibición a ser sometida a juicio dos veces por el mismo hecho y a ser investigada por comisiones ad hoc. Al cierre de este Informe Sala lleva casi dos años detenida.

Otros cinco referentes sociales están detenidos en Jujuy: Gladys Díaz, Mirta Aizama y Mirta Rosa Guerrero, de la Túpac Amaru; Alberto Cardozo, de la Organización Tekure, y Graciela López, de la Organización Social Libertad. Seis integrantes de la OBTA fueron detenidos durante 2016 y se encuentran en libertad: Elba Jesús Galarza, encargada del área de Capacitación Laboral de la Túpac (permaneció 196 días privada de libertad), el periodista Raúl Noro, secretario de Comunicación y marido de Sala (133 días), los cooperativistas Miguel Ángel Sivila (250 días), Iván Dante Altamirano (250 días) y Patricia Cabana (247 días).

A fines de 2016, la gobernación solicitó elevar a juicio oral dos causas, una penal y otra contravencional. El primer juicio versó sobre hechos ocurridos en 2009, cuando, durante una charla pública dada por Morales y Leandro Despouy en el Consejo de Ciencias Económicas de Jujuy, los oradores fueron abucheados y recibieron huevazos. Ni Sala ni otros integrantes de la Túpac estaban presentes. De hecho, Sala no

estaba imputada en la causa por daños y amenazas hasta que en 2010 Morales, actuando como querellante, impulsó su acusación y logró la imputación por amenazas coactivas y daño agravado. El Tribunal Oral Federal de Jujuy, integrado por Mario Héctor Juárez Almaraz, Alejandra Cataldi y Federico Díaz, hizo avanzar la causa en tiempo récord, mientras postergaba las audiencias del cuarto juicio por delitos de lesa humanidad en Jujuy contra Carlos Blaquier, dueño del Ingenio Ledesma, la empresa más importante de la provincia.

En diciembre, durante el juicio oral, el gobernador y querellante Morales sólo aportó un testigo, que declaró que Sala había dicho, en una reunión realizada una semana antes de la protesta, que se encargaría de comprar huevos. El testigo ocultó que trabaja en la Gobernación desde 2016. La querrela de Morales pidió ocho años de prisión para Sala. Sin ningún elemento de peso, el Tribunal la condenó, como instigadora de los daños ocasionados, a una pena de tres años de prisión en suspenso. A Graciela López y a Gustavo Salvatierra los condenaron, como autores materiales de daño agravado, a penas de tres y dos años de prisión en suspenso. En junio de 2017, la Sala IV de la Cámara de Casación confirmó la condena y agravó la situación de Sala al revocar el sobreseimiento por prescripción del delito de amenazas que había dictado el tribunal del juicio. En su recurso extraordinario, el fiscal de casación Javier de Luca dijo que la sentencia parecía escrita antes de la audiencia pública, ya que no contestaba ni los argumentos suyos ni los de las defensas de Salas y López.

El siguiente juicio, que se realizó en días alternos con el anterior, fue un proceso contravencional por uso indebido del espacio público durante el acampe. Si bien la protesta fue protagonizada por las 24 organizaciones que integraban la ROS, los únicos imputados fueron Sala y otros integrantes de la Túpac. Cuando los defensores lo señalaron, el funcionario Rodolfo Rocamoso, designado por Morales para que actuara como acusador, lo justificó en el hecho de que Milagro y la Túpac eran “las más conocidas y si se hubiera convocado a todas no se hubiera terminado nunca con este proceso”.³ El gobernador Morales designó al juez a cargo del proceso, José Matías Ustarez Carrillo, y al jefe del Departamento Contravencional, Rafael Rodríguez. Como resultado, Sala y la Túpac Amaru fueron condena-

³ “Nueva condena a Sala: multa e inhabilitación por protestar contra el gobierno de Morales”, *Tiempo Argentino*, 30 de diciembre de 2016.

das. Sala fue inhabilitada por tres años y tres meses a integrar asociaciones civiles que requieran habilitación provincial, a pesar de que el Código Contravencional establece un límite de tres meses para esta sanción. El local de la Túpac Amaru fue clausurado por tres meses y se le aplicó la multa monetaria máxima, a pesar de que esa asociación civil no fue parte del proceso y, en consecuencia, no pudo ejercer su defensa. A partir de la apelación, este proceso contravencional, incluida la condena, fue declarado nulo por el juez de control en junio de 2017. Sin embargo, como por el mismo acampe se impulsó también la investigación penal contra Sala, la dirigente podría afrontar un nuevo juicio penal, lo que vulnera el derecho a no ser perseguido dos veces por el mismo hecho y, también, los estándares sobre el ejercicio del derecho a la protesta.

Ninguna de las condenas que recayeron sobre Sala hace que su detención sea menos arbitraria. Ni en forma retroactiva ni en el presente. Por el contrario: en las causas judiciales se ve con claridad la injerencia que tuvo el Poder Ejecutivo provincial en todos los procesos penales y, en particular, la dependencia del sistema judicial provincial del gobierno, que designó a los funcionarios judiciales y contravencionales centrales en las acusaciones contra Sala.

La persecución estatal contra la organización social

La Túpac se conformó alrededor de actividades sociales como la copa de leche, dirigidas a las familias desocupadas de Alto Comedero, uno de los barrios del conurbano jujeño con mayor concentración de pobreza y desempleo. Con una organización tomada de la práctica sindical –ya que Milagro Sala integraba la conducción de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA)–, también se planteó como un organismo representativo de los pueblos originarios, cuyos ritos adoptó. Además, se vinculó con el movimiento de derechos humanos. Sus movilizaciones anuales en los aniversarios del golpe de marzo y de La Noche del Apagón de julio fueron parte decisiva de la lucha para que avanzara la causa judicial que investiga a Carlos Pedro Blaquier, principal accionista del Ingenio Ledesma, por el auxilio prestado a la dictadura para el secuestro de trabajadores, decenas de los cuales permanecen desaparecidos.

La Túpac se transformó, asimismo, en un actor central para los sectores populares jujeños por la implementación de un dispositivo social integrado, que amplió sus prestaciones a las áreas de vivienda, salud, edu-

cación, cultura y deporte. A partir de la implementación del Programa Federal de Emergencia Habitacional, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la organización armó cooperativas de trabajo para la construcción de viviendas, a mayor velocidad y menor costo que las empresas privadas, lo cual provocó una fuerte resistencia del *establishment* jujeño. El programa apuntaba a brindar recursos a las organizaciones sociales para que, en articulación con los gobiernos locales, emplearan trabajadores desocupados para actuar sobre la emergencia habitacional y laboral.

Con la detención de Sala, la estigmatización de la Túpac y otras medidas concretas, las autoridades apostaron al desgaste de esta infraestructura de prestaciones sociales. Los centros de salud del Alto Comedero y de otras doce localidades de Jujuy dejaron de funcionar y se despidió al personal. La mayoría de los centros deportivos quedaron sin mantenimiento o fueron destruidos. El destacado trabajo en educación sufrió un importante revés. El Ministerio de Educación provincial retiró a la Túpac de la dirección de las escuelas que gestionaba, como efecto de la suspensión de la personería jurídica de la organización.⁴ Las fábricas de bloques, metalúrgicas y textiles también dejaron de funcionar, ya que el Estado no habilitó a sus respectivas cooperativas.⁵

Persecución judicial a la Túpac en Mendoza

En los primeros días de abril de 2017, cinco integrantes de la Túpac Amaru fueron detenidos en la provincia de Mendoza. La fiscal Gabriela Chaves citó a 38 personas, entre presidentes, directores y miembros de las cooperativas que construyeron viviendas, bajo amenaza de detención. Se los acusa en diversas causas que se iniciaron entre 2015 y 2017 por extorsión, estafa, amenazas y asociación ilícita, en las que la fiscalía nunca requirió medidas probatorias. Los integrantes de las cooperativas se presentaron en la justicia. De todos los acusados, quedaron detenidos Nélide Rojas, una enfermera jubilada, referente del movimiento, su hermano Ángel Rojas, su esposo Ramón Martínez y sus hijas Leonela y Carla Martínez. La fiscal denunció que había existido

4 Alejandra Dandán, "La escuela desde el territorio", *Página/12*, 20 de marzo de 2017.

5 Horacio Verbitsky, "¿División de porqué?", *Página/12*, 15 de enero de 2017, y Pressenza, "A un año de la detención de Milagro Sala: la destrucción del 'Alto Comedero'", *Página/12*, 16 de enero de 2017.

una filtración de información en el juzgado, por lo que recusó al juez David Magiafíco. Los dos jueces siguientes se declararon incompetentes y, finalmente, la Suprema Corte mendocina ordenó que asumiera la jueza María Cristina Pietrasanta, del Juzgado de Garantías n° 1. La fiscal declaró que actuaba en conjunto con la Procuración de Mendoza, que había asignado al fiscal adjunto de la provincia, Gonzalo Nazar, para avanzar en las causas vinculadas a la organización barrial. Este procurador adjunto había sido nombrado el 3 de abril de 2017 por el fiscal general Alejandro Guille,⁶ quien asumió el cargo a propuesta del gobernador Alfredo Cornejo.⁷

Los abogados de Rojas y Martínez, Alfredo Guevara (h) y Horacio Báez, ambos socios del CELS, señalaron que veinte días antes de las detenciones habían presentado una denuncia por intimidación policial, ya que un grupo de policías sin identificación ni orden judicial se había presentado en la vivienda de Martínez a preguntar por otros dirigentes de la organización e indicarles que debían presentarse en la comisaría. Además, Leonela Martínez denunció que, tras la detención, ella y su madre fueron víctimas de malos tratos y golpes por parte de las fuerzas de seguridad.

Recién cinco meses después los cinco detenidos fueron liberados, por orden de la Octava Cámara del Crimen de Mendoza. La Cámara calificó la actuación del Ministerio Público Fiscal como arbitraria, discrecional y violatoria del principio de objetividad. Estableció que la fiscal Chaves manipuló figuras penales, como la asociación ilícita y la coacción agravada, ya que no aportó pruebas que pudieran respaldar esas imputaciones. También descartó las acusaciones por extorsión, coacción y estafa. Los abogados defensores consideraron que el fallo permitió mostrar que la causa había sido armada para perseguir a una organización política, la Túpac Amaru, previamente estigmatizada a nivel nacional y provincial, y resaltaron los efectos regresivos que provocaron esas acusaciones en el trabajo de la organización barrial y social y las cooperativas de trabajo, cuya actividad se encuentra paralizada.

6 Véase <ministeriopublico.jus.mendoza.gov.ar/resoluciones/2017/RES_263-217.pdf>.

7 Véase <www.losandes.com.ar/article/alejandro-gulle-es-el-nuevo-procurador-de-la-corte>.



Los organismos internacionales de derechos humanos en defensa de Milagro Sala

Tras estudiar las presentaciones realizadas por Amnistía Internacional Argentina, Andhes y el CELS, algunos de los más importantes órganos de derechos humanos de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano caracterizaron la detención de Milagro Sala como arbitraria y exigieron al gobierno nacional su liberación inmediata. En octubre de 2016, el principal organismo internacional en la materia, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria (GTDA) de la ONU, concluyó que en ninguna de las causas penales se justifica la necesidad de mantener presa a Sala, ya sea por peligro de fuga o de entorpecimiento de la investigación.⁸

Un mes después, el secretario general de la OEA, Luis Almagro, envió una carta a Sala donde manifestó la necesidad de su inmediata liberación.⁹

Pocos días más tarde, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)¹⁰ y su Relatoría Especial urgieron al Estado argentino a dar pronta respuesta a la decisión del Grupo de Trabajo de la ONU.

Otros pronunciamientos internacionales en el mismo sentido fueron los del Comité que evalúa el cumplimiento de los países de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Comité CERD), también de la ONU, y del primer ministro de Canadá, Justin Trudeau.

Aun tras la resolución del GTDA y las declaraciones de la CIDH, autoridades del gobierno nacional y de la provincia de Jujuy, así como distintos referentes de partidos políticos, trataron de instalar la idea de que el encarcelamiento de Sala es un asunto de sentido común que se deriva de

8 Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, A/HRC/WGAD/2016. Opiniones aprobadas por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria en su 76° período de sesiones (22 a 26 de agosto de 2016). Opinión 31/2016 relativa a Milagro Amalia Ángela Sala (Argentina, República), 21 de octubre de 2016, disponible en <www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Opinions/Session76/31-2016.pdf>.

9 OSG 634-616. Carta de Luis Almagro, secretario general de OEA a Milagro Sala, 28 de noviembre de 2016, disponible en <www.oas.org/fpdb/press/OSG-634.pdf>.

10 CIDH, Comunicado de prensa 182/16, "CIDH urge al Estado argentino a responder al caso de Milagro Sala", Panamá, 2 de diciembre de 2016, disponible en <www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/182.asp>.

los delitos que, ellos afirman, habría cometido. Al respecto, el presidente Mauricio Macri sostuvo en una conferencia de prensa: “A la mayoría de los argentinos nos ha parecido que había una cantidad de delitos importantes que se habían cometido por parte de Milagro Sala que ameritaban todas las causas que tiene abiertas”. Esta pretendida justificación contradice el Estado de derecho, que exige una decisión judicial respetuosa de las garantías constitucionales para justificar un encarcelamiento.


El gobierno argentino invitó a los organismos internacionales a visitar el país, y estos aceptaron. Señalaron que la visita no implicaba una revisión y que la resolución tomada por el GTDA debía cumplirse. El 10 y el 11 de mayo el GTDA arribó a Jujuy. Sus integrantes mantuvieron un encuentro con Sala en la cárcel, y se reunieron con las autoridades políticas y judiciales de la provincia. Recibieron a decenas de organizaciones sociales –entre ellas, la Túpac Amaru– y escucharon a una docena de personas que denunciaron a Sala. Tras la visita, el presidente del Grupo, Sètonджи Roland Adjovi, reafirmó que la liberación de Sala debía ser inmediata.

A fines de ese mismo mes, la CIDH realizó su 162º Período de Sesiones Extraordinarias en la Argentina y se comprometió a visitar la provincia. A mediados de junio, Francisco Eguiguren, presidente de la CIDH, junto con la relatora Esmeralda Arosemena de Troitiño y el abogado coordinador de Medidas Cautelares de la Comisión, Jorge Meza, llegaron al país en respuesta a la invitación del gobierno argentino. Se reunieron con el gobernador Gerardo Morales, las autoridades locales y se entrevistaron con Sala en el Penal del Alto Comedero.

El 28 de julio de 2017, la CIDH concedió la medida cautelar solicitada por Amnistía Internacional, Andhes y el CELS a favor de Sala, y dejó en claro que la dirigente social no podía permanecer de ningún modo en la cárcel. La CIDH reiteró la obligación del Estado argentino de dar cumplimiento a la decisión del GTDA de la ONU y señaló: “El hecho objetivo de continuar privada de la libertad a pesar del pronunciamiento de un organismo internacional del cual Argentina es parte constituye un posible indicio que reforzaría lo alegado por los solicitantes en cuanto a la presunta intención de criminalizar su liderazgo social de tal forma que la continuidad de tal privación de la libertad calificada como ‘arbitraria’ tiene un especial impacto en la integridad personal de la señora Sala”.

Además, la resolución describió un escenario de hostigamiento permanente en el contexto del desarrollo de diversas causas penales: inicio de nuevas causas, traslados constantes, inicio de sumarios sin garantía de derecho a la defensa, régimen de vigilancia extrema, entre otras cuestiones.

Los jueces provinciales Gastón Mercau y Pablo Pullen Llermanos demoraron la implementación del arresto domiciliario de Sala y, vencido el plazo, Andhes, Amnistía y el CELS denunciaron a la CIDH el incumplimiento del gobierno nacional. Recién un mes después de la resolución de la CIDH, Sala fue trasladada a una casa que la propia Túpac Amaru acondicionó, porque estaba inhabitable. Si bien la decisión pareció dar cumplimiento a la resolución internacional, lo cierto es que los propios jueces se encargaron de desmentirlo: en la resolución indicaron que no se trataba de un arresto domiciliario, sino sólo de una modificación del lugar de detención. Más grave aún, impusieron una serie de reglas de conducta de cumplimiento obligatorio, que se apartan de los términos de un arresto domiciliario e, incluso, implican la violación de normas nacionales y provinciales en materia de ejecución de la pena. Entre ellas, se construyó un cerco perimetral de alambre de púa alrededor de la casa. Esta modalidad de arresto no constituía una medida alternativa a la detención preventiva.

El sábado 14 de octubre, sin previo aviso, un grupo del Cuerpo Especial de Operaciones Policiales la sacó de forma violenta de su casa y fue trasladada nuevamente a la Unidad Penitenciaria n° 3. Esta decisión agravó el escenario de hostigamiento y puso en mayor riesgo su salud psicofísica. Su defensa realizó una presentación ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación solicitando que se expida sobre los recursos extraordinarios pendientes desde abril, que cuentan con un dictamen favorable de la Procuración General de la Nación. Hasta el cierre de este Informe la CSJN continuaba demorando la decisión. 

2. Acciones contra el fortalecimiento de la organización sindical en los ingenios de Jujuy y Salta

Durante el último año se consolidó en Jujuy un escenario de fuerte intervención contra los dirigentes sociales que deriva en un mensaje atemorizante y disciplinador. El Sindicato de Obreros y Empleados del Azúcar del Ingenio Ledesma (Soeail) tiene una larga historia de lucha popular y de represión por parte del Estado. Fundado en la década del sesenta, protagonizó durante los años setenta un proceso de crecientes reclamos laborales. Durante la dictadura, al menos 70 trabajadores de la empresa y militantes sindicales de Ledesma y Calilegua fueron víctimas del terrorismo de Estado y una treintena de ellos permanecen desaparecidos. La represión contó con la participa-

ción activa de los propietarios del ingenio.¹¹ En los últimos años, los trabajadores de la industria del azúcar de Jujuy y Salta fortalecieron sus organizaciones sindicales, consiguieron una recuperación significativa del salario y mejoras en las condiciones laborales. La reacción de muchos empresarios fue impulsar políticas antisindicales, respuesta que ha sido articulada con las autoridades políticas y con sectores del Poder Judicial.¹²

En julio de 2016, los trabajadores del Ingenio Ledesma, en Jujuy, iniciaron un paro para exigir mejores sueldos. En el marco de ese conflicto, realizaron una manifestación alrededor de la sede del ingenio, que fue reprimida por la policía provincial con balas de goma y gases lacrimógenos. Al menos 80 trabajadores resultaron heridos.¹³

Como ya había ocurrido en 2014 y 2015, la empresa denunció penalmente por el delito de usurpación al secretario general del Soeail, Rafael Vargas, y a otros nueve trabajadores, entre los cuales algunos son delegados. Cuando la protesta se trasladó a la ruta nacional 34, el gobierno provincial avaló la criminalización de los manifestantes y criticó de manera abierta la decisión del fiscal federal, quien se había negado a promover la acción penal. Finalmente, todos fueron imputados.

Además, Morales promovió una sanción económica en contra del sindicato, mediante una causa contravencional y un expediente administrativo en el Ministerio de Trabajo provincial. Al Soeail se le impuso una multa de 150 000 pesos por haber protestado.

Los trabajadores municipales de la provincia también sufrieron múltiples procesos judiciales a lo largo del último año. Doce de trece miembros de la comisión directiva del Sindicato de Empleados y Obreros Municipales (SEOM) se encuentran sometidos a procesos judiciales. En 2016, tres de ellos permanecieron diez días detenidos tras una manifestación en reclamo de mejores salarios y condiciones de

11 Véase AA.VV., "Responsabilidad empresarial en delitos de Lesa Humanidad. Represión a trabajadores durante el terrorismo de Estado", Buenos Aires, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2015.

12 Véase Central de Trabajadores de la Argentina Autónoma y Federación Azucarera Regional, "Primera aproximación acerca de las condiciones de trabajo y violación de los derechos fundamentales del sector azucarero", noviembre de 2016.

13 Véase <www.eldiario24.com/nota/argentina/379739/feroz-represion-trabajadores-azucar-deja-80-heridos-jujuy.html>.


trabajo en el edificio central de la Municipalidad de San Salvador de Jujuy, movilización que fue reprimida por la policía local, en mayo. El 11 de agosto de 2017 el secretario del interior del sindicato, Santiago Seillant, fue detenido.



Persecución a los trabajadores estatales jujeños

Entre el 8 y el 10 de agosto de 2017, el SEOM realizó un plan provincial de lucha que incluyó varios puntos. En la localidad de Vinalito, el comisionado municipal, José Acuña, decidió reemplazar a los trabajadores en paro contratando a cooperativistas de manera precaria. Sin embargo, estos también se plegaron a las jornadas de movilización y, como consecuencia, fueron despedidos.

El 8 y el 9, los trabajadores cortaron parcialmente la ruta 1, que da acceso a la localidad. El día 10, la policía impidió la llegada de trabajadores municipales de otras localidades que se acercaron para acompañar la protesta. Las autoridades locales se negaron a dialogar, por lo cual los trabajadores de Vinalito decidieron peregrinar por el costado de la ruta hasta la localidad de San Pedro. Durante esta caminata la policía los reprimió y detuvo a 10 personas.

Al día siguiente, Santiago Seillant, secretario del Interior del sindicato, fue detenido en un gran operativo policial en el centro de San Salvador de Jujuy. Durante varias horas las autoridades policiales y judiciales no informaron su paradero. Estuvo detenido durante veinte días, acusado, junto con otros 13 trabajadores, de haber producido lesiones, amenazas, entorpecimiento del tránsito y haber cortado la ruta, en el marco de las protestas desarrolladas en Vinalito durante el plan de lucha provincial. Dos de las cuatro causas en las que se encuentra procesado fueron iniciadas por el comisionado municipal, que se negó a recibir a los trabajadores. El juez Jorge Ibáñez no ha permitido a sus abogados acceder al expediente. 

En Salta, en los últimos años, las manifestaciones de los obreros azucareros fueron reprimidas en numerosas ocasiones. Además, se abrieron diversas causas penales contra quienes protagonizan los reclamos laborales. En 2012, los trabajadores del Ingenio San Martín del Tabacal fueron reprimidos por la policía provincial de Salta, durante una manifestación para reclamar la reincorporación de 50 trabajado-

res.¹⁴ Algo similar ocurrió con los obreros del Ingenio San Isidro, en abril de 2014, cuando se manifestaban por mejoras salariales y la reincorporación de 200 trabajadores del Programa Interzafra. La policía disparó a quemarropa con balas de goma contra quienes participaban del reclamo (que estaban acompañados de sus familiares, mujeres y niños) y lanzó gases lacrimógenos.

Al secretario general del Sindicato de Obreros del Ingenio San Isidro, entre 2014 y 2015 se le iniciaron al menos once causas penales, en su gran mayoría por amenazas denunciadas por directivos de la empresa. Los miembros de la comisión directiva del Sindicato de Trabajadores del Ingenio San Martín del Tabacal también fueron procesados por denuncias de la empresa. Como declaró un dirigente del gremio: “Ya perdí la cuenta de la cantidad de causas penales que me abrieron”.¹⁵

Este conjunto de prácticas es incompatible con el ejercicio de la libertad sindical. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló en una declaración de 2016:

Los Estados partes debían respetar y proteger la labor de los defensores de los derechos humanos y demás miembros de la sociedad civil, incluidos los sindicatos, que ayudaban a los individuos y grupos desfavorecidos y marginados a ejercer su derecho al trabajo [...] sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, el Comité recordó que los defensores de los derechos humanos deberían poder contribuir sin ningún tipo de acoso a que los derechos contemplados en el Pacto fueran plenamente efectivos para todos. Los Estados partes deberían respetar, proteger y promover la labor de los defensores de los derechos humanos y otros actores de la sociedad civil, con miras a hacer efectivo el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias.¹⁶

14 Véase <www.lagaceta.com.ar/nota/507731/politica/tras-represion-obreros-ingenio-tabacal-mantienen-piquete.html>.

15 Véase Central de Trabajadores de la Argentina Autónoma y Federación Azucarera Regional, art. cit.

16 Véase Comité de DESC, declaración sobre “Defensores de los derechos humanos y derechos económicos, sociales y culturales”, 7 de octubre de 2016.



Caso “Orellano”: la Corte Suprema restringió el derecho de huelga

En 2016, la CSJN resolvió que la huelga es un derecho exclusivo de los sindicatos, y excluyó a otros tipos de organizaciones, formales o informales, del ejercicio de este derecho fundamental. Esta decisión en el caso “Orellano”¹⁷ supone una perspectiva sumamente restrictiva sobre el derecho a la huelga y va a contramano de la jurisprudencia de la propia Corte, que desde 2004 había sido, en general, protectora de los trabajadores en materia laboral, previsional y sindical, como los fallos “ATE” (2008), “Rossi” (2009) y “ATE 2” (2013), que igualaron algunos derechos entre los sindicatos simplemente inscriptos y los que cuentan con personería gremial; los fallos “Álvarez” (2010) y “Pellicori” (2011), en los que la Corte anuló despidos discriminatorios; el fallo “Madorrán” (2007), que reafirmó la estabilidad en el empleo público del personal contratado por el Estado; los fallos “Vizzoti” (2004), “Aquino” (2004) y “Milone” (2004), que permitieron obtener una reparación integral y oportuna por accidentes laborales, entre otros.¹⁸


Para la Corte, el concepto de “huelga” abarca a toda acción que implique “abstención o el retaceo de la prestación laboral”. Al hacerla exclusiva de los sindicatos, acciones espontáneas o coyunturales, protestas de seccionales o cuerpos de delegados disidentes, medidas de trabajadores tercerizados o de un sindicato en formación pueden considerarse ilegales y habilitar despidos como represalia. De esta manera, se afectan negativamente los derechos de los trabajadores con contrataciones precarias, sin representación sindical o sujetos a representaciones que no velan por sus intereses.

Varias organizaciones nos presentamos como *amicus curiae* ante la CSJN. Las centrales sindicales, las universidades, las asociaciones de abogados y el CELS sostuvimos que el derecho de huelga alcanza a

17 Véase CSJN, “Orellano, Francisco Daniel c. Correo Oficial de la República Argentina SA s. juicio sumarísimo”, sentencia del 7 de junio de 2016, adoptada por unanimidad por los jueces Ricardo Lorenzetti, Elena Highton y Juan Carlos Maqueda.

18 Otros fallos relevantes en materia laboral y previsional son “Vizzoti” (2004), “Aquino” (2004), “Milone” (2004), “Itzcovich” (2005), “Badaro I y II” (2006 y 2007), etc.

todos los trabajadores.¹⁹ Sólo la Unión Industrial Argentina (UIA) mantuvo la interpretación que adoptó la Corte.

La empresa Trenes Argentinos ya utilizó el fallo para impulsar una sanción contra el secretario general de una seccional que realizó una huelga sin el apoyo del sindicato.²⁰ 

3. Hostilidad del gobierno nacional y bonaerense hacia los reclamos y la organización gremial docente

Uno de los conflictos gremiales más importantes del período involucra a los diferentes sindicatos docentes bonaerenses, al gobierno nacional y al provincial. El conflicto excede la discusión concreta de la recomposición salarial de los maestros, ya que la negociación paritaria docente en la provincia de Buenos Aires, prevista en el marco normativo vigente, opera como referencia para las demás negociaciones salariales. Se la considera la “paritaria testigo”, por lo que tiene una importancia central para las autoridades políticas y para el conjunto de los trabajadores.

En el marco de la negociación colectiva anual de 2017, los docentes bonaerenses rechazaron las propuestas ofrecidas por el gobierno provincial, las consideraron insuficientes y reclamaron que el gobierno federal convocara a una “paritaria a nivel nacional”, en aplicación del art. 10 de la Ley 26 075 de Financiamiento Educativo, el Decreto 457/2007 y el art. 67.l de la Ley 26 206, que garantiza a los docentes el derecho a “la negociación colectiva nacional y jurisdiccional”. Ante la negativa del gobierno de Mauricio Macri y la inflexibilidad del provincial, los sindicatos docentes bonaerenses anunciaron medidas de fuerza.

La respuesta por parte de la provincia fue ordenar la “conciliación obligatoria”: un mecanismo en el que el Ministerio de Trabajo oficia de mediador en conflictos entre sindicatos y empleadores privados, durante el que se suspenden los despidos y sanciones y las medidas de fuerza. Lo particular de este caso es que el propio Estado es el empleador que convoca a una conciliación obligatoria y pasa a ser,

19 Véase <cels.org.ar>.

20 Véase <www.lanacion.com.ar/1923167-sancionaran-a-sobrero-por-el-paro-en-el-sarmiento-y-se-judicializaria-el-conflicto>.

por lo tanto, juez y parte. Al ordenar la instancia de conciliación, el gobierno limita en los hechos las acciones sindicales. Para evitar esta situación, la Constitución de la provincia exige que, cuando se trata de empleo público, la conciliación obligatoria la dicte un órgano especial e independiente. Esta garantía constitucional aún no se ha reglamentado, pese a que la Suprema Corte provincial exhortó a que se dicte una ley. Ante esta irregularidad, el Juzgado Contencioso Administrativo n° 1 de La Plata declaró la inconstitucionalidad del llamado a conciliación obligatoria y ordenó la implementación de otros mecanismos para solucionar el conflicto. El Ejecutivo provincial apeló la resolución y la Cámara de Apelaciones de La Plata suspendió la orden en sólo tres días, antes de que el juez pudiera resolver la admisibilidad del recurso. Finalmente, la Cámara revocó esta medida cautelar y le atribuyó al Ministerio de Trabajo la competencia para ordenar la conciliación obligatoria.

Cuando los sindicatos docentes decidieron no acatar el llamado a conciliación obligatoria, el órgano laboral provincial solicitó a su par de la nación que suspendiera y revocara la personería jurídica del Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (Suteba). Se fundó en el marco del art. 56 de la Ley 23 551, que establece que el Ministerio de Trabajo nacional puede petitionar en sede judicial la suspensión o cancelación de la personería en casos muy específicos. Aunque el conflicto involucraba a diversos sindicatos docentes, sólo se solicitó revocar la personería del mayor de ellos, Suteba.

Además de secretario general del Suteba, Roberto Baradel es delegado regional de la CTA. Recibió reiteradas amenazas de muerte, así como su familia. Las amenazas se incrementaron durante las negociaciones paritarias de 2016 y 2017, e hicieron referencia explícita a su rol como dirigente sindical. La investigación se encuentra en el Juzgado Federal n° 9, a cargo del juez Luis Rodríguez. El CELS solicitó que se lo admitiera como *amicus curiae*, pedido que fue rechazado por el juez, pero luego aceptado por la Sala II de la Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional Federal. El 1° de marzo de 2017, mientras continuaban las amenazas en medio del conflicto, el presidente Macri afirmó en el discurso de inicio de sesiones del Congreso nacional: “No creo que Baradel necesite que nadie lo cuide”. Las amenazas incluían el asesinato de sus hijos y de un nieto, y mostraban información sumamente precisa sobre sus horarios y actividades.

Durante las huelgas, el gobierno provincial apoyó una insólita “iniciativa ciudadana”, que convocaba a voluntarios para reemplazar a

los docentes que adhirieran al paro, con la excusa de proteger a los niños de las consecuencias del cese de tareas. Este tipo de prácticas fue condenado por los organismos de control de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).²¹ El Comité de Libertad Sindical (CLS) señaló en múltiples ocasiones que la educación no constituye un “servicio esencial” que justifique la adopción de medidas extraordinarias para morigerar los efectos de las medidas de fuerza.²² En un dictamen reciente, el representante del Ministerio Público Fiscal ante la Corte Suprema se pronunció respecto de una resolución de 2013 del gobierno de la provincia de Chaco, que habilitaba el reemplazo de los docentes que participaban de una medida de fuerza. Estableció que la resolución:

Priva al derecho de huelga de sus elementos básicos ya que confiere a la autoridad la potestad de reemplazar a la totalidad de los docentes involucrados en la acción colectiva, sin ningún límite temporal. En estas circunstancias, la huelga carece de la potencialidad de generar presión sobre el sector empleador en tanto la abstención de tareas puede ser neutralizada por la simple sustitución de los trabajadores.²³

El gobierno provincial también anunció el descuento de los días no trabajados y el pago de una gratificación extraordinaria de 1000 pesos para quienes no adhirieran a la huelga. Las gratificaciones en favor de los trabajadores que no hacen paro es una práctica antisindical discri-

21 “La contratación de trabajadores para romper una huelga en un sector, al que no cabría considerarse como un sector esencial en el sentido estricto del término para que pudiera prohibirse la huelga, constituye una grave violación de la libertad sindical”, párr. 632, Recopilación Comité de Libertad Sindical (CLS) de la OIT, 2006.

22 Véanse los párrs. 587-588, Recopilación CLS OIT 2006.

23 Véase “Dictaminaron que es inconstitucional sustituir a docentes en huelga por personal suplente”, disponible en <www.fiscales.gob.ar/procuracion-general/dictaminaron-que-es-inconstitucional-sustituir-a-docentes-en-huelga-por-personal-suplente>. Para acceder al dictamen, véase el caso “Federación de Sindicatos de Trabajadores de la Educación del Chaco”, disponible en <www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2017/05/CSJ-2854-2015-Fed-de-Sindicatos.pdf>.

minatoria prohibida por la Ley 23 551 y condenada por el CLS de la OIT.²⁴ Por su parte, la posibilidad de descontar los días no trabajados fue aceptada en ocasiones por la jurisprudencia nacional y provincial.²⁵ Ambas medidas fueron dejadas sin efecto por el Juzgado Contencioso Administrativo n° 4 de La Plata, que planteó que estas acciones:

Poseen virtualidad suficiente para incidir en el espíritu del trabajador a la hora de tomar la decisión de realizar huelga [...] implican actos que alteran, restringen, limitan o afectan la libertad de los trabajadores y de sus entidades gremiales en las negociaciones colectivas; con lo cual, deberán en adelante abstenerse de realizarlos.

A pesar de esto, mediante las resoluciones 478 de la Dirección General de Cultura y Educación y 31 del Ministerio de Economía, la provincia aprobó un “pago extraordinario”, por única vez, de 1000 pesos en concepto de “gratificación no remunerativa y no bonificable” para quienes dictaron clases durante el paro convocado para el 6 de marzo. A fin de controlar el presentismo durante los días de huelga, la gobernación desplegó a la Policía Bonaerense en numerosas escuelas.

En un contexto en el que las máximas autoridades del gobierno provincial y del nacional sostenían discursos agresivos hacia los referentes, los sindicatos, la huelga y la movilización, los docentes decidieron erigir una “escuela itinerante” frente al Congreso nacional: una instalación en la que realizarían diversas actividades educativas y artísticas para visibilizar su reclamo. La noche del 9 de abril de 2017, cuando un grupo de maestros se disponía a montar la estructura, las policías Federal y de

24 “En relación con medidas acordadas por el Ministerio de Educación, de compensar a los trabajadores que no participaron en la huelga con una bonificación, el Comité consideró que tales prácticas discriminatorias constituyen un obstáculo importante al derecho de los sindicatos de organizar sus actividades”, párr. 675, Recopilación CLS OIT 2006, Informe definitivo, caso 1503 de Perú, 1990, párr. 120.c, e Informe provisional, caso 2105 Paraguay, 2001, párr. 446.

25 Véase, por ejemplo, SCBA, “Unión de Docentes de la Provincia de Buenos Aires c. Dirección General de Cultura y Educación. Pretensión cesación vía de hecho administrativa. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley”, sentencia de octubre de 2013.

la Ciudad de Buenos Aires desplegaron un operativo represivo. Con gas pimienta y golpes, hirieron al menos a dos personas y otras dos fueron detenidas e imputadas penalmente por el delito de atentado y resistencia a la autoridad. Como excusa para el operativo, se esgrimió una supuesta “falta de permiso”. Sin embargo, la idea de hacer prevalecer la necesidad de contar con un trámite administrativo de habilitación por sobre los derechos constitucionales reconocidos implica, en los hechos, desconocer el derecho a la protesta y utilizar una herramienta contravencional para reprimir y perseguir trabajadores. Tras el escándalo público por la violencia policial, que fue rechazada por gran parte del arco político, las autoridades accedieron a que los trabajadores montaran la escuela itinerante.

Pocos días después, en el marco del conflicto docente y de las masivas movilizaciones producidas en los primeros meses del año, el oficialismo presentó un proyecto en la Cámara de Diputados para reformar cuatro artículos del Código Penal con el fin de agravar las penas para las manifestaciones públicas. La propuesta no alcanzaba sólo a las manifestaciones docentes, sino a cualquier tipo de movilización. Habilitaba la posibilidad de interpretar como amenaza o extorsión la participación en una marcha, considerar arma cualquier cosa utilizada en ella, castigar a quienes empleen “elementos contundentes, proyectiles, elementos inflamables, objetos capaces de dañar la integridad de las personas, o bienes, o con la cara cubierta a modo de impedir su identificación” con penas de hasta diez años de cárcel, en los casos en que las manifestaciones tuvieran como propósito la obtención de alguna medida o concesión por parte de cualquier miembro de los poderes públicos. El proyecto no prosperó.

En conjunto, el gobierno provincial impulsó acciones destinadas a debilitar a las organizaciones representantes de los docentes, contrariando las normas de protección nacionales e internacionales. Los discursos y las acciones desplegadas los primeros meses de 2017 dan cuenta de una marcada hostilidad hacia las organizaciones sindicales y la legitimidad de sus representantes, demandas y formas de lucha colectiva. Los discursos descalificatorios, el abuso de la figura de la conciliación obligatoria, las amenazas de juicio político a los jueces que no resolvieron a favor de las medidas del gobierno, la validación de la convocatoria a voluntarios para reemplazar a los trabajadores en huelga, la imposición de descuentos salariales por los días de paro, el pago de gratificaciones extraordinarias a quienes no adhirieron a la huelga, la represión y el procesamiento de docentes activos en el reclamo configuran una

batería de acciones que involucra al gobierno nacional y provincial y a sus diversas agencias para debilitar la organización gremial docente en el marco de la negociación.



Represalias contra jueces que fallan contra la posición oficial en temas laborales

Durante 2017, el Estado impulsó diversas reacciones contra jueces que confrontaron las políticas de los gobiernos nacional o provincial en cuestiones sindicales:


21 de febrero, CABA: En la negociación de los bancarios de 2016, los sindicatos y las cámaras habían acordado un aumento que excedía las expectativas oficiales. Por eso, el Ministerio de Trabajo se negó a homologar el acuerdo. La Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo ordenó al Ministerio no interferir. En represalia, el gobierno denunció a los jueces Enrique Arias Gibert y Graciela Marino por mal desempeño, falta de idoneidad, negligencia grave y arbitrariedad e incumplimiento de la Constitución, y pidió su destitución.²⁶ En la Bolsa de Comercio, en un evento organizado por el Colegio de Abogados de la CABA, Mauricio Macri pidió remover a Gibert y Marino.²⁷ Para el presidente, los jueces y abogados laboristas forman parte de una mafia que desalienta inversiones. También dejó trascender que está en estudio una reforma legal con los mismos lineamientos de la sancionada en Brasil, con el objeto de reducir los costos laborales para las empresas.

16 de marzo, provincia de Buenos Aires: Después de que el titular del Juzgado Contencioso Administrativo n° 1 de La Plata, Luis Federico Arias, declarara la inconstitucionalidad de la conciliación obligatoria dispuesta por la provincia en el conflicto docente, el diputado oficialista Guillermo Castelló lo denunció ante el Jurado de Enjuiciamiento.²⁸

26 "Conflicto bancario. Piden juicio político a los jueces que avalaron la paritaria bancaria", *Perfil*, 21 de febrero de 2017.

27 "Macri acusó a los jueces laborales de quebrar empresas con sus fallos", *Profesional*, 3 de junio de 2017.


28 "Cambiamos pide el jury contra Arias, el juez que falló a favor de los docentes", *Letrap*, 16 de marzo 2017.

7 de abril, CABA: La jueza laboral Dora Temis hizo lugar a un amparo sindical iniciado por la Unión de Docentes Argentinos (UDA), y ordenó al Ejecutivo convocar a una “paritaria docente nacional”. Representantes del Ejecutivo nacional señalaron que su sentencia tenía motivaciones políticas opositoras, argumento con el que pretendían desprestigiar su decisión.²⁹ 



Revocación de la personería gremial al sindicato del subte

El 10 de marzo de 2017, la Sala II de la Cámara Nacional del Trabajo revocó la Resolución 1601/2015 del Ministerio de Trabajo, que finalmente había otorgado la personería gremial a la Asociación Gremial de Trabajadores del Subte y Premetro (AGTSyP) y se la devolvió a la dominante Unión Tranvía Automotor (UTA).

Tras una larga lucha, la AGTSyP obtuvo en 2010 la inscripción gremial y se lo reconoció como nuevo sindicato. En 2013 inició el proceso para obtener la personería gremial respecto de los trabajadores del subte y premetro, por ser el sindicato más representativo en dichos ámbitos. Este proceso se prolongó en gran medida por acciones judiciales dilatorias desplegadas por la UTA. En 2015, la Resolución 1601 del Ministerio de Trabajo reconoció la afiliación mayoritaria de la AGTSyP y le otorgó la personería gremial. La UTA recurrió esta decisión, y en 2017 la Cámara falló a su favor. Fundamentó su decisión en aspectos formales sobre el proceso de cotejo de afiliación en el Ministerio de Trabajo, en el que la UTA había decidido no involucrarse, y en el derecho de defensa que supuestamente no habría podido ejercer. Como resultado, la decisión judicial reforzó la hegemonía de los grandes sindicatos en desmedro de los mecanismos de representación real que pueden darse los trabajadores y trabajadoras. El caso está pendiente de resolución en la Corte Suprema. 

29 “Triaca: La jueza Dora Temis tiene antecedentes kirchneristas”, *Perfil*, 7 de abril de 2017.

4. Ensañamiento político y judicial contra la organización gremial docente en Tierra del Fuego

Desde hace casi diez años, el Sutef encuentra obstáculos para el ejercicio de la libertad sindical. En 2008, durante un conflicto salarial que involucraba a todos los trabajadores públicos de la provincia, el Ministerio de Educación dictó la Circular 18/08, en la que ordenaba a los directores de los establecimientos educativos enviar la nómina de docentes que participaran de las asambleas. Esta práctica antisindical motivó un pronunciamiento del CLS de la OIT, que recomendó revocar la circular.³⁰

A inicios de 2013, el Sutef reclamó al Ejecutivo provincial una recomposición del salario docente. Tras cuatro meses, ante la falta de respuestas, el Consejo Provincial de Delegados decidió realizar un paro con movilización y reclamar que la entonces gobernadora Fabiana Ríos los recibiera. Con este fin, los manifestantes intentaron ingresar a la Casa de Gobierno. La movilización fue reprimida con gases lacrimógenos y golpes y una veintena de integrantes del sindicato fue imputada por delitos contra los policías. Durante dos años los procesos avanzaron lentamente hasta que, en 2015, en los últimos días del mandato de la gobernadora, los hechos se precipitaron. Aunque había resoluciones pendientes, se fijó de manera apresurada e injustificada el inicio del debate oral sin dar el tiempo necesario para que las defensas prepararan sus estrategias. Quince imputados fueron condenados como autores de lesiones leves calificadas y atentado a la autoridad por el Tribunal de Juicio del Distrito Judicial Sur, en diciembre de 2015. En el pedido de nulidad del juicio a los docentes, el CELS se presentó como *amicus curiae* y planteó que se vulneraba el derecho de defensa, se criminalizaba la protesta social y que la persecución penal estaba relacionada con la persecución sindical y laboral desplegada por el Poder Ejecutivo provincial.

Tras las condenas judiciales y en el último día de su mandato, Ríos firmó el Decreto 3004/2015, que dispuso la exoneración de 17 delegados del sindicato por “falta grave que perjudique material o moralmente a la Administración”. Sin justificación, la gobernadora se apartó de lo que había dictaminado la instructora del sumario administrativo, quien había recomendado una suspensión por veintisiete días.

Como la mayor parte de los exonerados son dirigentes sindicales y gozan de protección constitucional contra los despidos, la exoneración

30 Véase el Informe definitivo 355, noviembre de 2009, caso 2670 (Argentina).

no puede aplicarse hasta que el Poder Judicial habilite la exclusión de la tutela sindical. En mayo de 2016, el gobierno provincial, ahora a cargo de Rosana Bertone, inició esos procesos de exclusión. Al cierre de este Informe, la justicia provincial había hecho lugar, al menos, a diez pedidos de exclusión, algunos confirmados en segunda instancia y a la espera de sentencia en el Tribunal Superior fueguino.

Al mismo tiempo, durante 2016, mediante la Ley 1068 se declaró la emergencia previsional en la provincia y se sancionó un paquete de leyes que modificó el sistema jubilatorio de los trabajadores estatales. Los docentes realizaron una huelga. En respuesta, el gobierno los reemplazó con trabajadores eventuales. Este procedimiento está prohibido por la Ley 24 013 y atenta contra el derecho a la huelga de todos los trabajadores y sus organizaciones sindicales.

Además, la Subsecretaría de Trabajo provincial dictó la Resolución 16/16, en la que sostenía que el reclamo docente excedía los límites del ejercicio legítimo del derecho de huelga. La norma señalaba que los reclamos debían limitarse a peticiones que el empleador esté en condiciones de realizar. Como la protesta docente era contra leyes dictadas por la legislatura provincial y la Subsecretaría consideraba que el empleador –el propio Poder Ejecutivo– no era competente para modificarlas, la resolución estableció que la huelga era ilegal. La OIT desechó esta concepción, por ser incompatible con el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores.

También durante 2016, en julio, la justicia penal procesó a cinco dirigentes sindicales del Sutef, del Sindicato de Obreros y Empleados Municipales y de la Asociación de Trabajadores del Estado, por el delito de atentado a la autoridad en concurso ideal con lesiones y resistencia a la autoridad, a raíz de los incidentes ocurridos el 2 de mayo de 2016, en una manifestación durante el homenaje a las víctimas del hundimiento del Crucero General Belgrano en la Guerra de Malvinas. Además, dos de los dirigentes fueron procesados por el delito de atentado a la autoridad, en virtud de un escrache a la gobernadora Bertone en abril del mismo año. El secretario general de Sutef, Horacio Catena, fue procesado por resistencia a la autoridad por hechos ocurridos durante el desalojo de un acampe ante la Gobernación el 31 de mayo y por el delito de lesiones a un representante del gobierno en una causa iniciada en 2015.³¹ Por or-

31 Véase <www.telam.com.ar/notas/201607/155199-estatales-tierra-del-fuego-procesan-a-5-gremialistas.html>.

den del juez Javier Gamas de Soler, se los detuvo en violentos allanamientos a sus domicilios durante la madrugada y se los incomunicó.

El juez, asimismo, sólo habilitó la excarcelación de los imputados si cumplían inéditas medidas de comportamiento que, en la práctica, se dirigen a limitar la participación de los dirigentes sindicales en manifestaciones políticas y el ejercicio de sus derechos. Entre otras cuestiones, el juez les prohibió acercarse a menos de cien metros de la gobernadora Bertone y del vicegobernador Juan Carlos Arcando, participar en “actos públicos en los que se susciten hechos de violencia de cualquier índole o en los que se realicen actos de hostigamiento a funcionarios” y “acercarse a organismos públicos dependientes del Estado provincial, sin previa autorización del tribunal”.

Este conjunto de hechos que involucran procesamientos, condenas y exoneraciones que afectan el ejercicio de la libertad sindical motivó la presentación de una nueva queja ante el CLS de la OIT.



Los poderes ejecutivos contra la expropiación de inmuebles de empresas recuperadas

En la Argentina, diferentes cooperativas de trabajadores se organizaron para intentar proteger las fuentes de trabajo y continuar con empresas que habían quebrado.³² Este fenómeno fue respaldado normativamente en 2011 con la modificación de la Ley de Quiebras, que incorporó la continuidad productiva como una prioridad por sobre la liquidación, dando pie a los trabajadores organizados a que pudieran sostener la empresa tanto en el concurso preventivo como en la quiebra.³³


32 En marzo de 2016, existían en la Argentina 367 empresas recuperadas, que ocupaban a 15 948 trabajadores y trabajadoras. Véase el informe *Las empresas recuperadas por los trabajadores en los comienzos del gobierno de Mauricio Macri. Estado de situación a mayo de 2016*, Buenos Aires, Programa Facultad Abierta - Centro de Documentación de Empresas Recuperadas, Facultad de Filosofía y Letras (UBA).

33 Al respecto, véase *Informe del IV relevamiento de Empresas Recuperadas en la Argentina. 2014*, Buenos Aires, Programa Facultad Abierta - Centro de Documentación de Empresas Recuperadas, Facultad de Filosofía y Letras (UBA), pp. 21-24.

Algunas lograron contar con ingresos suficientes y mantener las empresas, y parte de su lucha es lograr la expropiación de los inmuebles donde funcionan. En los casos en que se sancionaron leyes que beneficiaban a las cooperativas, las administraciones de Cambiemos en los ámbitos nacional, bonaerense y porteño las vetaron.³⁴

El 30 de noviembre de 2016, los trabajadores del Hotel Bauen consiguieron un objetivo largamente anhelado: la sanción de una ley de expropiación que disponía la entrega del inmueble a la cooperativa que lo gestiona hace quince años. Sin embargo, el 26 de diciembre el presidente Macri vetó la ley, por considerar que la expropiación resultaba “sumamente gravosa” y favorecía a un “grupo particularizado”.³⁵

Durante 2016, en la provincia de Buenos Aires, la gobernadora María Eugenia Vidal vetó tres leyes de expropiación: el Hospital Llavallol, en Lomas de Zamora; DePe, en San Martín, y Acoplados del Oeste (ex Petinari), en Merlo. Tanto en el caso del Hospital Llavallol como en el de la ex Petinari, las leyes habían sido aprobadas por unanimidad en ambas cámaras de la legislatura provincial.

En la CABA, también en 2016, el jefe de gobierno Horacio Rodríguez Larreta vetó la expropiación del inmueble del café-restaurant La Robla, aprobada por la legislatura porteña. Así como la ley que cedía terrenos a la Asociación Civil Atlanta para actividades deportivas, culturales y educativas. 

5. Criminalización como única respuesta al reclamo de tierras de la comunidad qom en Formosa

El caso de la comunidad qom Potae Napocna Navogoh (La Primavera) muestra la variedad de estrategias de persecución social, política y penal dispuesta para criminalizar a una comunidad que habita tierras sobre las que tiene reconocimiento constitucional, pero que son disputadas por actores privados y el Estado provincial.

34 Las cooperativas también enfrentan decisiones judiciales contra sus derechos. Por ejemplo, el remate del Frigorífico La Lagunita, en Mendoza, ordenado por la justicia provincial a pesar de que su ocupación estaba protegida por una ley. Las Industrias RB, en la localidad bonaerense de Martínez, cuenta con una ley de expropiación desde 2007, pero en junio de 2016 el juez Orlando Abel Díaz, del Juzgado de Garantías n° 2 de San Isidro, ordenó su desalojo, realizado con violencia por la Policía Bonaerense.

35 Decreto 1302/2016.

A lo largo de los años, diferentes miembros de la comunidad y muy especialmente uno de sus principales referentes, Félix Díaz, fueron imputados, de manera sucesiva, con las figuras de usurpación, corte de rutas, robo de armas, atentado a la autoridad e instigación al homicidio. Por el contrario, no obtienen respuesta por todos los abusos sufridos, incluidos –entre otros– los de homicidio, incendio de viviendas, discriminación, lesiones y amenazas, con la participación directa de las fuerzas de seguridad provinciales.

El caso trascendió a nivel nacional e internacional. Rige una medida cautelar de la CIDH, en procura de proteger la integridad física de la comunidad, en general, y de Díaz, en particular. También cuenta con una intervención de la CSJN en torno al conflicto por las tierras. Sin embargo, no hay avances respecto de los problemas de fondo por el territorio, el acceso a la justicia de la comunidad está gravemente obstaculizado, persiste la impunidad por los delitos cometidos contra los qompi y recrudece la persecución contra Díaz.

En la actualidad, avanzan tres causas penales en las que el fiscal interviniente Arturo Cabral, el juez de instrucción de Clorinda, Santos Gabriel Garzón, y la Cámara de Apelaciones agravan la situación procesal de Díaz. En las diferentes causas se lo acusa de instigación a homicidio, robo de armas, y atentado a la autoridad y usurpación.

Aunque la persecución contra la comunidad es antigua, recrudeció en 2010. En ese momento, tras más de tres años sin respuesta por parte de las autoridades de Formosa a sus reclamos por el reconocimiento del derecho a sus tierras, los qompi cortaron la ruta nacional 86. Por esta protesta, Díaz y su esposa, Amanda Asijak, fueron imputados por el delito de corte de ruta y procesados en primera instancia por el Juzgado Federal de Formosa. En esta causa se los sobreseyó en 2012.

Cuando se iban a cumplir cuatro meses del corte, en la tarde del 23 de noviembre de 2010, la policía provincial los reprimió y desalojó. Durante esta intervención violenta, un miembro de la comunidad, Roberto López, y un policía, Eber Falcón, resultaron muertos y decenas de indígenas fueron heridos. La policía detuvo a 24 miembros de la comunidad, incluidos ancianos y niños. Fueron incendiadas las 17 casas que estaban construidas a la vera de la ruta. Como resultado, a Díaz se lo imputó por instigar a cometer delitos y atentar contra la autoridad. Dos policías fueron imputados por el homicidio de López, aunque fueron rápidamente sobreseydos.

Se pretendió legitimar la represión con el armado de una causa penal para justificar la presencia policial durante esa tarde. Se acusó a

algunos indígenas de haber robado dos armas a agentes de la policía de Formosa la mañana del día de la represión. Por este hecho falso, Díaz fue nuevamente imputado. Esta causa armada es la que tiene más desarrollo y se encuentra en primera instancia, a la espera de que el juez resuelva el sobreseimiento pedido por la defensa de Félix Díaz o la elevación a juicio solicitada por la fiscal.

En 2012, el juzgado sobreseyó a todos los indígenas imputados por hechos de atentado a la autoridad, resistencia y lesiones, y a los únicos dos policías investigados por el homicidio del indígena Roberto López, por entender que habían actuado en legítima defensa. Sin embargo, por apelación del fiscal, la Cámara Primera en lo Criminal de Formosa decidió revocar el sobreseimiento de Díaz y del resto de los indígenas. Incluso, recomendó recalificar la imputación de Díaz como instigador del homicidio del policía. Pero el fiscal no apeló el sobreseimiento de los agentes, por lo que sólo la comunidad mantiene la acusación contra ellos. La viuda de López, Erma Peteñi, quiso apelar el sobreseimiento de los acusados de asesinar a su marido, pero no se le reconoció la legitimidad para hacerlo. Mientras tanto, el juez Garzón y el fiscal Cabral desestimaron las denuncias formuladas por los miembros de La Primavera, a pesar de existir numerosas pruebas que los obligan a investigar.

La falta de implementación del derecho a la propiedad comunitaria de la tierra es el principal motivo por el que se continúan reiterando situaciones de hostigamiento y agresiones. De hecho, Díaz afrontó dos procesos penales en los que se lo imputó por usurpar las tierras que habita y sobre las que tiene reconocimiento constitucional. En uno de ellos fue sobreseído en 2013, ya que el juez Garzón consideró que no había delito. Sin embargo, en otra investigación por un hecho idéntico, el mismo juez entendió que sí lo hubo y Díaz está por afrontar un juicio oral en el que se lo juzgará por usurpar las tierras que le pertenecen y por las que reclama.

La persecución no es sólo de la justicia provincial. Un hecho muestra con claridad la articulación entre el Poder Ejecutivo provincial y el sistema de justicia provincial. Cuando Peteñi reclamó que no se le permitía presentarse como querellante en la causa, por lo que no podía apelar el sobreseimiento de los dos policías imputados por el homicidio de su esposo, su pedido atravesó todas las instancias del sistema de justicia argentino y llegó hasta la CSJN. En septiembre de 2015, la Corte le dio la razón a Peteñi y resolvió que la justicia provincial debía aceptarla como querellante. Sin embargo, pocos días después, el CELS –que represen-

taba a Peteñi– recibió una carta documento de un abogado que trabaja para el Ministerio de Gobierno, Justicia y Trabajo de Formosa, la misma dependencia a cargo de las fuerzas de seguridad provinciales. La carta notificaba la revocación de la representación legal de Peteñi. Un mes después, Peteñi desistió de la acusación contra los policías.

A más de seis años de los hechos, el reclamo de la comunidad por su derecho a la propiedad comunitaria de la tierra permanece sin respuesta. En tanto, las continuas decisiones de la justicia provincial y algunas acciones del gobierno formoseño consolidan la impunidad de la policía, agravan las acciones de criminalización y amedrentamiento que sufren los qompi y profundizan la persecución penal de Félix Díaz, que podría ser privado de su libertad.

Algunas de estas prácticas criminalizantes también las padece en la provincia el referente de la comunidad wichí de la localidad de Ingeniero Juárez, Agustín Santillán, como represalia por su participación en reclamos comunitarios por derechos básicos como educación y vivienda. Desde 2013 está imputado en al menos veintitrés causas penales con una diversidad de figuras, y en algunas, tuvo serios problemas de acceso a la defensa. Sufre la persecución y amenazas del intendente de su localidad y de la policía local. Fue detenido de manera arbitraria en reiteradas ocasiones, que implicaron, además, golpes y abusos policiales. Su última detención fue en abril de 2017: se lo imputó de haber participado en un robo en un poblado y en banda, con uso de arma de fuego, pero él ni siquiera estuvo allí. Al cierre de este Informe, llevaba más de cinco meses de privación arbitraria de la libertad.

6. Diversificación y convergencia de las formas de criminalización

El uso del sistema criminal contra integrantes de grupos y organizaciones sociales y políticas no es reciente, hay una larga historia con casos graves ocurridos en las últimas décadas. La novedad, que puede detectarse desde 2016, es su intensificación y, en especial, su articulación con discursos y decisiones de los diferentes poderes ejecutivos contra la protesta social, la huelga y los dirigentes de las organizaciones. Esto agrava los efectos de las diferentes formas de criminalización y del uso de la justicia –no sólo penal– para presionar y modificar la correlación de fuerzas en contra de los protagonistas de los reclamos.

Durante el primer semestre de 2017, el gobierno propuso modificaciones legislativas como el proyecto de ley presentado en la Cámara

de Diputados que resultaba criminalizante de muchas conductas lícitas propias de la protesta. También desplegó operativos policiales represivos, como el implementado en la movilización del Frente por el Trabajo y la Dignidad Milagro Sala, el 28 de junio, sobre la avenida 9 de Julio: mientras los representantes de las organizaciones del Frente ingresaban a una reunión con las autoridades del Ministerio de Desarrollo Social, los manifestantes fueron reprimidos con violencia.

Las situaciones reunidas en este capítulo reflejan cómo confluyen acciones desplegadas por agencias de los poderes ejecutivos y del sistema judicial (penal, laboral, contravencional, contencioso administrativo) en perjuicio de las organizaciones sociales y que afectan de manera negativa sus actividades, su capacidad para reclamar y la posibilidad de ejercer el derecho a la protesta.

Esta configuración de acciones institucionales, entre las que la persecución penal constituye una instancia crítica, debilita a las organizaciones sociales, políticas y sindicales y tiene un efecto disciplinador sobre las personas, sus formas de expresión, asociación y organización. Emite mensajes políticos que tienen por objetivo resolver los conflictos de manera regresiva y anticipan la limitación de los canales de diálogo y negociación ante los reclamos y las demandas. Esta respuesta estatal habilita discursos estigmatizantes por parte de funcionarios públicos, políticos, judiciales y/o policiales, en perjuicio de las prácticas populares, y consolida perspectivas discriminatorias contra distintos grupos sociales.

Las acciones judiciales contra referentes de distintas organizaciones y colectivos sociales muestran la articulación con el sistema de justicia penal para la persecución de organizaciones. Aun cuando se trate de causas que no llegan a una condena efectiva, su prolongación en el tiempo y las demoras en el proceso operan como un castigo efectivo, al amplificar los efectos sobre las personas perseguidas y sus organizaciones.

La multiplicación de causas a líderes sociales con amplia representación y legitimidad focaliza la carga del sistema penal sobre personas particulares para afectar la organización y la movilización de diferentes colectivos. Existe una práctica generalizada que consiste en denunciar a los miembros de organizaciones por delitos tales como entorpecimiento del transporte, usurpación, asociación ilícita, daños, amenazas, coacción, entre muchas otras figuras. A mediados de 2017, a este conjunto de delitos se agregó el uso de la figura de “intimidación pública”, un tipo penal que no aplica a hechos de protesta y que expone a las personas a penas mayores.

En general, en las denuncias que se originan por conflictos laborales, los procesos penales persisten luego de que los conflictos se resuelven. La consecuencia es que se acumulan causas penales contra los referentes, lo que termina debilitando su posición en conflictos futuros.³⁶

En las causas que se originan por reclamos de tierra o la continuidad de políticas sociales o de vivienda, las denuncias penales son parte de las formas de presión oficial durante el conflicto, lo que quita fuerza a la organización y a sus referentes, y obliga a dirigir los esfuerzos, tiempo y recursos a la defensa jurídica.

En los casos de Milagro Sala en Jujuy y de Nélide Rojas en Mendoza, se ve la suma de diferentes procesos como una estrategia deliberada para consolidar una situación de detención prolongada.

Los casos analizados también presentan limitaciones de acceso a la justicia. Las organizaciones, por lo general, no cuentan con recursos legales propios y, ante la debilidad de otros mecanismos de representación legal, su capacidad de defensa se ve limitada. Además, los procesamientos implican un desplazamiento de la arena del conflicto político a la de la persecución penal: la multiplicidad de causas absorbe gran parte de los recursos de las organizaciones, cuestión que limita en los hechos el margen que les queda para sostener sus demandas de fondo y con las herramientas propias de la organización social, sindical o política. En definitiva, las acciones judiciales contra referentes sociales, políticos y sindicales resultan intimidantes, afectan la organización y la capacidad de movilización.

36 Central de Trabajadores de la Argentina Autónoma y Federación Azucarera Regional, "Primera aproximación acerca de las condiciones de trabajo y violación de los derechos fundamentales del sector azucarero", noviembre de 2016.

3. Nuevas amenazas

Consecuencias del realineamiento geopolítico en la seguridad interior*

Aun no es posible caracterizar un modelo único, coherente y homogéneo de las políticas de seguridad de Cambiemos. En algunos aspectos, el recambio de autoridades nacionales y de la provincia de Buenos Aires no constituyó un punto de quiebre: las políticas de seguridad y las policías arrastran dinámicas de largo alcance, inercias institucionales y medidas que se repiten, ya observadas en la errática gestión de la seguridad ciudadana entre 2003 y 2015.¹ Por ejemplo, hay continuidad de algunas de las peores líneas de intervención de los últimos años, basadas en la saturación policial de los barrios pobres. También se vislumbran transformaciones importantes, que se derivan de los nuevos posicionamientos de la Argentina en los debates regionales y globales sobre narcotráfico y terrorismo y en la respuesta estatal a las protestas sociales. El gobierno nacional enfatiza el endurecimiento de la denominada “guerra contra el narcotráfico” y las amenazas de represión de la protesta. Todo ello coexiste con algunos mensajes de modernización policial e intolerancia a la corrupción. Aunque se trata de procesos de transición abiertos, en conjunto el cambio de administraciones tiene una tendencia a profundizar el abordaje punitivo, a retroceder en las

* Este capítulo fue escrito por Manuel Tufró, Victoria Darraidou, Florencia Sotelo, Agustina Lloret, Juliana Miranda y Ana Adelardi, integrantes del Equipo de Seguridad Democrática y Violencia Institucional del CELS. Agradecemos a Paula Litvachky y a Florencia Brescia.

¹ Véanse Máximo Sozzo, “Postneoliberalismo y política penal en la Argentina (2003-2014)”, en Máximo Sozzo (comp.), *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*, Buenos Aires, Clacso, 2016, disponible en <biblioteca.clacso.edu.ar>; y Marcelo Sain, “Un paso adelante, dos pasos atrás. El kirchnerismo ante la cuestión policial (2003-2012)”, *Delito y Sociedad*, n° 34, Universidad Nacional del Litoral - Universidad de Buenos Aires, 2012, disponible en <bibliotecavirtual.unl.edu.ar>.

políticas orientadas a reducir la violencia social e institucional y a garantizar derechos.

En su primer informe presentado al Congreso nacional en abril de 2016, el jefe de Gabinete Marcos Peña señaló:

La seguridad ciudadana no se encuentra dentro de las competencias asignadas al Ministerio de Seguridad de la Nación, toda vez que la investigación de los delitos comunes que se susciten en el ámbito de las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires [CABA] resultan ser competencia de los ministerios de seguridad locales.

Peña expresó allí una visión sumamente restrictiva de la seguridad ciudadana, al reducirla a la investigación de delitos comunes de competencia provincial. Pero, sobre todo, mostró que el gobierno nacional busca instalar una nueva visión sobre la seguridad, que se aleja tanto de la noción de seguridad urbana como de la ciudadana, más amplia, tal como la definen, entre otros, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH): la seguridad ciudadana implica que la protección de las personas y la construcción de ciudadanía son el objeto de las políticas de seguridad.² Esta concepción marcó un claro avance respecto de las tradicionales nociones policiales de orden público y de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), que colocan al Estado o a determinado statu quo como los bienes principales a ser protegidos. Los mensajes y acciones del gobierno nacional durante 2016 retomaron algunos aspectos de esas posiciones anacrónicas. Por ejemplo, presentan el delito y a diferentes actores como una amenaza a valores difusos que alternan entre la soberanía, la seguridad del Estado y la seguridad nacional. Con

2 “A los efectos de este informe, el concepto de ‘seguridad ciudadana’ es el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos, en lugar de los conceptos de ‘seguridad pública’, ‘seguridad humana’, ‘seguridad interior’ u ‘orden público’. Este deriva pacíficamente hacia un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona humana como objetivo central de las políticas a diferencia de la seguridad del Estado o el de determinado orden político” (CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 2009, disponible en <www.oas.org>).

esta operación, se identifican enemigos internos como amenazas a bienes cuya defensa corresponde a las Fuerzas Armadas.

El narcotráfico y el terrorismo se tornaron los ejes estructuradores de discursos, de rediseños institucionales y de despliegues operativos. Una serie de medidas del Ministerio de Seguridad de la Nación mostró una nueva noción de seguridad apoyada en recetas extranjeras como la de las llamadas “nuevas amenazas”, que deja de lado la seguridad ciudadana y coloca la seguridad nacional y el orden público como bienes principales a ser tutelados. Esta posición, derivada del realineamiento con los Estados Unidos, puede tener consecuencias graves en el diseño de las políticas y en las prácticas de las fuerzas de seguridad: no se trata de un fenómeno que opera sólo a nivel de las relaciones internacionales, sino que impacta en la seguridad interior y, sobre todo, en los barrios pobres. La invocación simplificada y homogénea del “narcotráfico” saltea la elaboración de diagnósticos precisos sobre los fenómenos criminales. Con afirmaciones sin sustento, se pretende justificar peligrosos devaneos con las Fuerzas Armadas, allanamientos masivos en barrios pobres y la proliferación y el endurecimiento de los controles policiales callejeros. Las declaraciones de emergencia son el principal instrumento político elegido para llevar adelante estas medidas. Buscan fundar la necesidad de estas acciones en la “herencia recibida”, pero no se identifican objetivos claros y evaluables, de modo que repiten una simulación de actividad similar a la que se realizaba durante la gobernación de Daniel Scioli en la provincia de Buenos Aires.³

1. Nuevas amenazas

Para justificar el realineamiento con las directivas emanadas desde los centros globales de poder políticos y financieros, Cambiemos utiliza la idea de que durante el ciclo kirchnerista la Argentina estuvo aislada del mundo. Con el cambio de gestión se habría producido una reinserción en la política internacional. En el campo de la seguridad, implica el acercamiento a la agenda de países como los Estados Unidos e Israel, con resultados conocidos sólo en parte: intercambios de información,

³ CELS, “Realineamientos punitivos en los debates sobre seguridad y las derivaciones en la política criminal”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2015*, Buenos Aires, Siglo XXI - CELS, disponible en <www.cels.org.ar>.

capacitaciones, instancias de coordinación, compras de equipamiento. Una de las primeras acciones de la ministra de Seguridad de la Nación Patricia Bullrich fue viajar a los Estados Unidos con el objetivo de “abrir una puerta que estaba clausurada” y gestionar un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para financiar programas.⁴ Durante 2016 funcionarios estadounidenses visitaron la Argentina, entre los cuales se destacó el almirante Kurt W. Tidd, comandante del Comando Sur y principal promotor de la doctrina de las nuevas amenazas y de la intervención militar en asuntos de seguridad en América Latina.

Seguridad y defensa: límites desdibujados bajo el paradigma de las “nuevas amenazas”

Tras la caída del comunismo, las políticas promovidas por los Estados Unidos para América Latina señalaron un nuevo enemigo externo e interno, las nuevas amenazas, dada la ausencia de hipótesis de conflicto externo para las Fuerzas Armadas de la región. Estas presuntas nuevas amenazas a la estabilidad de los gobiernos y Estados incluyen una gama muy heterogénea de fenómenos criminales (narcotráfico, terrorismo), problemáticas sociales derivadas de la desigualdad (migraciones, conflictos sociales, indigenismo, populismo radical) e, incluso, de fenómenos naturales (inundaciones, terremotos). Para enfrentarlas, se prescribió el uso de las Fuerzas Armadas.

Durante los últimos años en la Argentina, los debates sobre seguridad estuvieron tensionados por este paradigma, que fue utilizado por quienes están interesados en liquidar la demarcación entre los ámbitos de la seguridad interior y la defensa externa. En diferentes ocasiones, estos sectores no lograron sus objetivos. El Decreto 727/2006, que reglamentó la Ley de Defensa, descartó la doctrina de las nuevas amenazas:

Deben rechazarse enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación de “nuevas

⁴ Véase N. Niebieskikwiat, “Patricia Bullrich va a Estados Unidos: narcotráfico y préstamos para seguridad”, *Clarín*, 22 de febrero de 2016, disponible en <www.clarin.com>.

amenazas”, responsabilidad de otras agencias del Estado, organizadas y preparadas a tal efecto, toda vez que la intervención regular sobre tales actividades supondría poner en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades, distintas de las típicamente policiales.⁵

Sin embargo, ciertas medidas del gobierno de Cristina Fernández, como los operativos Escudo Norte y Frontera Norte, debilitaron en la práctica la demarcación entre seguridad y defensa. Cambiamos dio un salto con su activa adhesión a la doctrina de las nuevas amenazas, que se expresó en discursos y normativas como el Decreto 228 de emergencia en seguridad de enero de 2016, en acuerdos de cooperación y en múltiples posicionamientos de funcionarios públicos.⁶ Esto, como parte de su voluntad de conseguir un estrecho alineamiento con los Estados Unidos.

La inscripción en el paradigma de las nuevas amenazas puede tener diferentes efectos. En algunos países derivó en la intervención directa de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior, según pregonaba el Comando Sur de los Estados Unidos. Formadores de opinión y equipos técnicos con puestos importantes en el Ministerio de Defensa presionan en este sentido. Pero también existe la posibilidad de que una perspectiva similar avance sin incluir el componente militar, o incluyéndolo de manera limitada. De este modo, las fuerzas de seguridad pueden pasar por un proceso de militarización, adoptar tácticas y armamento propios de despliegues militares. Problemáticas como las migraciones, ciertas protestas sociales o los conflictos protagonizados por los pueblos originarios pueden llegar a enmarcarse como problemas de seguridad nacional que requieren intervenciones policiales militarizadas. Durante 2016 hubo señales preocupantes tanto en el sentido de la ampliación de la participación militar como del abordaje policial de los conflictos emergentes de la desigualdad social.

5 Decreto 727/2006, Defensa Nacional, reglamentación de la Ley 23 554.

6 “La riesgosa política del gobierno para las fuerzas armadas”, CELS - Convergencia XXI - ILSED, octubre de 2016, disponible en <www.cels.org.ar>.

En enero de 2016, el gobierno nacional consagró la entrada al paradigma de las nuevas amenazas con la declaración de emergencia en seguridad, que considera al narcotráfico como un peligro para la soberanía. El decreto señala que se deben “adoptar las medidas que permitan extremar el uso de los recursos del Estado nacional” para combatir el delito, al tiempo que establece un protocolo para que las Fuerzas Armadas derriben “aeronaves hostiles”, cuando fueran sospechadas de transportar drogas. Si antes las Fuerzas Armadas sólo intervenían en tareas logísticas de los operativos, el protocolo de derribo constituye una autorización para la intervención directa y letal de los militares en temas de seguridad interior. Además, el abatimiento de una aeronave por la mera sospecha de su empleo para una actividad ilícita equivale a la aplicación de la pena de muerte sin juicio previo y una violación del derecho a la vida y a la integridad personal.

Al decreto de emergencia siguieron mensajes y medidas que tienden a correr el estricto límite sobre la participación de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad. El presidente Mauricio Macri declaró: “El pueblo argentino necesita que sus Fuerzas Armadas estén ahí, listas para reaccionar rápido y asistir, como también necesitamos trabajar juntos contra las amenazas del terrorismo”. El Ministerio de Defensa ordenó a sus agregados militares que recopilaran información sobre narcotráfico y terrorismo en los países donde se encuentren. En reuniones oficiales, el entonces ministro de esa cartera, Julio Martínez, afirmó que el narcotráfico y el terrorismo son temas importantes en la agenda de cooperación con otros países. En la reunión bilateral con el embajador de Canadá, declaró: “Nos interesa hacer intercambios en materia de formación, cooperación para emergencias y en la lucha contra el narcotráfico”. Asimismo, en un encuentro con la subsecretaria de Estado para el Control de Armas y Asuntos de Seguridad Internacional de los Estados Unidos, Rose Gottemoeller, señaló: “Avanzamos en una serie de temas que incluye la participación en misiones de paz, la cuestión antártica y la lucha contra el narcotráfico”.

En noviembre de 2016, se anunció la firma de un convenio entre el Ministerio de Defensa y la Guardia Nacional de Georgia, uno de los estados de los Estados Unidos que se enmarca en el programa “National Guard State Partnership Program”. El convenio marco, tan escueto como ambiguo, establece que la Guardia Nacional de Georgia y el Ministerio de Defensa de la Nación se comprometen a cooperar en materia de “asistencia humanitaria, capacidad de respuesta a desastres

y para minimizar el sufrimiento humano”.⁷ Por sus características, este acuerdo no requiere pasar por el Congreso. Dada la amplitud y vaguedad de los términos y la ausencia de control parlamentario, existe el riesgo de que actividades de cooperación o formación de militares argentinos terminen siendo orientadas en un sentido que transgreda las leyes de defensa y seguridad interior, más aún si se tiene en cuenta que, en declaraciones públicas, tanto el entonces embajador argentino en los Estados Unidos, Martín Lousteau, como el brigadier general Joe Jarrad, segundo jefe a cargo de la Guardia Nacional de Georgia, incluyeron la seguridad fronteriza como tema de interés para el convenio, actividad que las Fuerzas Armadas tienen prohibido realizar.

El debilitamiento de la demarcación entre seguridad y defensa ya fue señalado como un problema en los últimos años de gestión de Cristina Fernández.⁸ Pero en 2016 se registraron al menos dos cambios cualitativos importantes: la asunción explícita del paradigma de las nuevas amenazas que promueve borrar ese límite y la llegada al Ministerio de Defensa de funcionarios que desde hace años abogan por devolverles relevancia política a las Fuerzas Armadas, quienes encuentran una forma de hacerlo mediante la intervención de los militares en asuntos de primer orden de la agenda pública, como aquellos vinculados con la seguridad.

La reestructuración de la Policía Federal Argentina en el marco del modelo de las nuevas amenazas

En la reestructuración de la Policía Federal Argentina (PFA) también pueden verse las consecuencias de la agenda de las nuevas amenazas. El traspaso a la órbita del gobierno de la CABA de casi 20 000 efectivos de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana significó la transformación de las funciones y los recursos que quedaron en manos del Ministerio de Seguridad de la Nación. También era necesaria una reforma profunda de los mecanismos de gobierno político y de control, que podría haber empezado por una nueva ley orgánica que derogara

7 El convenio fue consultado por el CELS en la sede del Ministerio de Defensa el 31 de enero de 2017.

8 CELS, “Nuevos embates al principio de demarcación entre seguridad y defensa. Lecciones de la historia de la Argentina y de la región”, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2015*, Buenos Aires, Siglo XXI - CELS, disponible en <www.cels.org.ar>.

el actual decreto de un gobierno de facto, que rige como normativa principal de la fuerza. Por el contrario, la reestructuración se realizó con resoluciones del jefe de policía que circularon como órdenes internas, sin visibilidad pública ni reforma normativa.

En algunas intervenciones previas al traspaso, distintos funcionarios, incluido el jefe de la fuerza Néstor Roncaglia, anunciaron que la reestructuración se orientaría hacia una mayor federalización⁹ y hacia la conversión de la PFA en una “agencia de investigación de delitos complejos”. En la práctica, la reestructuración muestra el reposicionamiento de una preocupante noción policial de orden público que, en convergencia con la interpretación del terrorismo y del narcotráfico como nuevas amenazas, coloca como bien máximo la protección del Estado y la seguridad nacional, y no la de los ciudadanos y sus derechos.

Entre las modificaciones de la estructura de la PFA, se destaca la Orden Interna 237 del jefe de policía, por medio de la cual se crea una nueva Superintendencia de Seguridad de Estado y Protección del Sistema Republicano, en cuya órbita está la Dirección General de Antiterrorismo. Esta superintendencia tiene la siguiente misión: “Entender en la prevención e investigación de los delitos que atenten contra el orden constitucional y la vida democrática, como también de aquellos que damnifiquen en forma directa los intereses del Estado nacional”. Es decir, el terrorismo deja de considerarse un delito federal complejo, para ser identificado como una amenaza a la “seguridad del Estado y del sistema republicano”.

Como cabeza de la Dirección General de Antiterrorismo se designó a Alejandro Oscar Sánchez, ascendido a finales de 2016 a comisario mayor. Sánchez estaba a cargo de la División Análisis de la PFA cuando se descubrió que uno de sus integrantes, Américo Balbuena, se había infiltrado en la agencia de noticias Rodolfo Walsh para realizar tareas de espionaje político y, por lo tanto, ilegal. Sánchez era su superior directo y, por este hecho, fue pasado a disponibilidad en mayo de 2012, junto con Balbuena. La nueva Superintendencia de Seguridad de Estado y Protección del Sistema Republicano amplía y da mayor jerarquía a aquella División Análisis, que tenía entre sus funciones analizar “factores de perturbación o alteración de la seguridad ciudadana”.

9 Según informó el jefe de Gabinete Marcos Peña al Senado nacional, se prevé la creación de 8 agencias regionales de la PFA y 31 divisiones antinarcotráfico en todo el país.

Casos como el de Balbuena evidencian que, entre esos factores, la PFA incluía a organizaciones políticas y sociales. Es grave que estos resabios de la DSN, que nunca fueron totalmente erradicados de la Federal, resulten ahora recuperados y resignificados en el marco del paradigma de las nuevas amenazas, con el terrorismo como hipótesis. Por ejemplo, en este nuevo organigrama no se define la ubicación y las funciones del denominado “Cuerpo de Informaciones” de la PFA, que llevaba a cabo tareas ilegales de espionaje político, cuya desactivación fue solicitada por los organismos de derechos humanos.

Al mismo tiempo, la Dirección de Asuntos Migratorios, antes dependiente del Departamento de Asuntos Extranjeros de la Superintendencia de Seguridad y Custodia, ahora está en la órbita de esta nueva Superintendencia de Seguridad de Estado. Bajo el paraguas de las nuevas amenazas, la noción de orden público, de larguísima trayectoria y vigencia en las policías argentinas y revalorizada hoy en términos políticos, favorece el abordaje actual de fenómenos como las migraciones como un problema de seguridad. Además, al no diferenciar entre actividades delictivas y políticas, se desdibujan los límites al espionaje ilegal. El modelo de las nuevas amenazas opera, así, no sólo en el *debilitamiento* de la demarcación entre seguridad y defensa, sino también en la reestructuración de las fuerzas de seguridad interior.

Los problemas sociales como asuntos de seguridad y el riesgo de construir presuntos enemigos del Estado

A fines de 2016 y comienzos de 2017, el gobierno nacional adoptó una serie de medidas sobre ciertas cuestiones sociales incluyéndolas como parte de las agendas de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Es decir, asociándolas a fenómenos criminales que el gobierno considera amenazas a la soberanía o a la seguridad del Estado.

Las autoridades eligieron abordar el problema del narcotráfico a partir del endurecimiento del sistema penal sobre algunos actores. Como parte de esta estrategia, a principios de 2017, con el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70/2017 modificó la política migratoria en un sentido opuesto al espíritu de la Ley de Migraciones, sancionada en diciembre de 2003.¹⁰ Este decreto endureció las condiciones de en-

10 Para un análisis de las consecuencias que esta medida puede tener para la vida cotidiana de extranjeros y migrantes en la Argentina, véase en este mismo Informe el capítulo “Migrantes: de la protección a la criminalización”.

trada y permanencia en el país de personas extranjeras con antecedentes penales. Para los casos de delitos graves, la ley vigente ya brindaba las herramientas necesarias para proceder, por ejemplo, a una expulsión.¹¹ Es decir que el endurecimiento no mejora las herramientas para enfrentar las mayores organizaciones criminales, sino que expande el sistema penal a toda la población migrante, al aumentar el poder de la policía sobre los migrantes que cometen delitos o transgresiones menores o para extorsionar a cualquiera de ellos bajo amenaza de expulsión.

La ministra Patricia Bullrich afirmó que al país “vienen peruanos y paraguayos y se terminan matando por el control de la droga”.¹² Para justificarlo, presentó información sesgada, incompleta y descontextualizada sobre la composición de la población carcelaria, lo que alimenta la idea de que existe una emergencia por la gran cantidad de extranjeros que estarían cometiendo delitos de narcotráfico. Los datos completos y contextualizados muestran que esa situación no existe: la participación de extranjeros en delitos de drogas no es mayoritaria. Del total de detenidos por drogas en el país, el 83% es de nacionalidad argentina y sólo un 17%, extranjero. Se trata de 1426 personas, lo que representa aproximadamente un 0,06% de los extranjeros que viven en el país. También en este caso el sistema penal se enfoca en los actores más débiles de las redes, que suelen ser migrantes pobres.¹³

El gobierno nacional decidió instalar, además, la cuestión del terrorismo en la agenda pública, dándole estatuto de asunto prioritario y un lugar central en la estructura de la PFA. Incluso algunos funcionarios plantearon la necesidad de una nueva “doctrina contra el terrorismo”.¹⁴ Las investigaciones sobre los atentados contra

11 Véase “Migrantes en jaque: una reforma migratoria fuera de la ley”, comunicado conjunto del CELS, Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF), la Red de Migrantes y Refugiados en la Argentina, la Red Nacional de Líderes Migrantes y Otrans Argentina, 20 de enero de 2017.

12 Véase “Patricia Bullrich: ‘Acá vienen ciudadanos peruanos y paraguayos y se terminan matando por el control de la droga’”, *La Nación*, 24 de enero de 2017, disponible en <www.lanacion.com.ar>.

13 Véase “Mientras el gobierno nacional profundiza la estigmatización de extranjeros, las organizaciones pedimos diálogo”, comunicado del CELS, 26 de enero de 2017.

14 Juan Félix Marteau, “Una doctrina contra el terrorismo”, *Clarín*, 2 de diciembre de 2016, disponible en <www.clarin.com>.

la Embajada de Israel en 1992 y la AMIA/DAIA en 1994 muestran que los ataques y el posterior encubrimiento fueron posibles por la participación de fuerzas de seguridad y servicios de inteligencia que operaron como conexión local. A pesar de ello, el gobierno centra su política contra el terrorismo en medidas que no tienen anclaje en la situación local argentina. Las estructuras de inteligencia que encubrieron el atentado a la AMIA/DAIA y que, muy tardíamente, habían sido desplazadas por el kirchnerismo fueron repuestas en la Agencia Federal de Inteligencia (AFI) a partir de la contrarreforma llevada adelante por la gestión de Cambiemos.

Como parte de ese desanclaje de la realidad local, no se definen cuáles son los diagnósticos o las hipótesis de terrorismo que justifican el lugar preponderante que el gobierno les otorga. Existe el riesgo de que se identifiquen “amenazas internas” para justificar la centralidad del terrorismo, como ocurre en Chile contra las comunidades mapuches. De hecho, en un documento de circulación interna titulado “Resultados de gestión - Ministerio de Seguridad de la Nación - 30 de agosto de 2016” se afirma que grupos mapuches “están protagonizando hechos delictivos como usurpaciones de territorios, incendios, daños, amenazas”, que “se arman comunidades y se toman tierras en zonas petroleras o gasíferas impidiendo constantemente la normal explotación de los pozos”, actividades que “afectan un servicio estratégico de los recursos del Estado” y que “son hechos particulares que tienen un denominador común que los transforma en delitos federales, ya que se proponen imponer sus ideas por la fuerza”.

El conflicto con grupos mapuches de Cushamen (Chubut) escaló a causa de una serie de violentos operativos ilegales realizados por la Gendarmería Nacional y la policía provincial, que terminaron con varios heridos. Funcionarios provinciales jerárquicos, como el gobernador Mario das Neves y el ministro de Gobierno Pablo Durán, caracterizaron a los mapuches reprimidos como “delincuentes”, “terroristas” y “violentos que no respetan las leyes, ni la patria, ni la bandera”.¹⁵ Estas declaraciones fueron acompañadas por artículos y editoriales de medios de gran circulación local, que enfatizaron el carácter de enemi-

15 Véase F. Spinetta, “Para el gobierno de Chubut, los mapuches reprimidos son terroristas”, *Página/12*, 12 de enero de 2017, disponible en <www.pagina12.com.ar>.

gos del Estado y del orden jurídico.¹⁶ En 2015, la justicia provincial de Chubut ya había intentado aplicar la Ley Antiterrorista en Esquel, en un episodio en el que luego quedaron claras las tareas de inteligencia ilegal que un funcionario de la AFI había realizado contra mapuches y otros activistas. La Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) desestimó la aplicación de la Ley Antiterrorista. La investigación del caso de espionaje ilegal llevó al procesamiento del agente de la AFI, un comisario, un subcomisario y dos fiscales provinciales.

El 1° de agosto de 2017, Santiago Maldonado fue visto por última vez con vida mientras intentaba huir de un nuevo operativo violento e ilegal de la Gendarmería Nacional en la localidad chubutense de Cushamen. Permaneció desaparecido cerca de tres meses.

Abordar los problemas sociales como las migraciones o los conflictos por la tierra como si se tratara de asuntos de seguridad tiene como consecuencia la represión y la criminalización de los pobres. Aún más preocupante es que el Estado asocie la pobreza y a ciertos grupos con delitos que las autoridades identifican como amenazas a la seguridad nacional. El desvío de la atención pública hacia estos grupos pretende ubicarlos, en forma explícita o implícita, como enemigos del Estado.

2. Profundización de la demagogia punitiva y endurecimiento del trabajo policial en las calles

Narcotráfico: emergencia sin plan para “el problema más grave de la Argentina”

Durante la campaña de 2015, el partido Propuesta Republicana (PRO) presentó el narcotráfico como “el problema más grave” de la Argentina.¹⁷ Una vez en el gobierno, los funcionarios dejaron en claro que el paradigma prohibicionista no está en discusión y que su perspectiva es centralmente punitivista, más allá de algunas expresiones que in-

16 Véanse G. Sánchez, “Facundo Jones Huala, el mapuche violento que le declaró la guerra a la Argentina y Chile”, *Clarín*, 21 de enero de 2017, disponible en <www.clarin.com>; y “Violencia mapuche en Chubut”, *La Nación*, 30 de enero de 2017, disponible en <www.lanacion.com.ar>.

17 Eugenio Burzaco, “El problema más grave del país es el avance narco”, *La Nación*, 30 de septiembre de 2015, disponible en <www.lanacion.com.ar>.

cluyen la necesidad de una perspectiva de salud pública. Esta posición uniforme del oficialismo es diferente a la de los gobiernos anteriores, en los que existían matices entre sus distintos sectores (por ejemplo, entre el Ministerio de Seguridad y la Sedronar) que abrían diferencias y permitían discutir el paradigma basado en la intervención del sistema penal. Durante todo 2016 no fue posible plantear ese debate, pese al consenso revisionista que hay en buena parte del mundo y que tiene una amplia adhesión en la Argentina. De hecho, sólo a partir de un informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) de la ONU, que solicitó al gobierno modificar la Ley 23 737 y despenalizar la tenencia de sustancias para consumo, este sugirió que se podría discutir la cuestión.¹⁸

Resulta difícil evaluar las políticas sobre narcotráfico implementadas, en buena medida porque no existen o no se han hecho públicos programas de acción concretos que cuenten con diagnósticos, objetivos e indicadores que permitan ponderarlos. Aun así es posible caracterizar estas políticas señalando algunos de sus rasgos más prominentes:

Ausencia de diagnóstico

La afirmación por parte del gobierno y de otros actores sociales (como la Iglesia católica y la CSJN) de la gravedad del problema de las drogas y del narcotráfico se basa en impresiones y opiniones. No existen diagnósticos. Esa debilidad del gobierno anterior no fue corregida por la nueva gestión que, a pocos días de asumir, dictó por decreto la emergencia en seguridad pública,¹⁹ cuyo fundamento es una supuesta “situación de peligro colectivo creada por el delito complejo” y una “espiral creciente del delito”, valoraciones que no se apoyan en datos.

Magnificación del problema

Ante la ausencia de diagnóstico, se optó por magnificar el problema presentándolo como una amenaza a la soberanía nacional. El gobierno reflató estadísticas de la ONU de 2013, que indicaban que la Argentina era el tercer país con más menciones como lugar de proveniencia de

18 D. Gallo, “La ONU pidió despenalizar la tenencia de drogas para consumo”, *La Nación*, 5 de febrero de 2017, disponible en <www.lanacion.com.ar>.

19 Decreto 228/2016, del 19 de enero.

la sustancia en casos de incautaciones de cocaína.²⁰ La validez de esos datos ha sido discutida en todo el mundo, y la propia Union Nations Office on Drugs and Crime (Unodc) advierte que deben tomarse con cuidado ya que el ránking es poco fiable.²¹ Con información dudosa, las autoridades buscan instalar la idea de urgencia y justificar declaraciones varias de emergencia (en seguridad, en adicciones) que no aportan a una intervención seria y tienen consecuencias sobre la adquisición de equipamiento, la modificación de presupuestos y el endurecimiento de la política de seguridad.

Política de anuncios

El 19 de enero de 2016 se declaró la emergencia en seguridad pública. El 8 de abril se anunció la puesta en funcionamiento del plan Barrios Seguros.²² El 30 de agosto el presidente lanzó el plan Argentina sin Narcotráfico.²³ El 7 de diciembre se declaró la Emergencia Nacional en Materia de Adicciones.²⁴ Lo que todos estos anuncios tienen en común es la ausencia de un programa o plan con objetivos claros e indicadores explícitos que permitan evaluar su implementación e impacto, más allá de las incautaciones.

Uso de las incautaciones como indicador

La única información pública que brinda el Ministerio de Seguridad son los comunicados institucionales –por demás bizarros– que a diario anuncian presuntos logros de gestión sin ningún criterio que permita distinguir un hecho relevante de una actividad policial trivial.²⁵

20 UNODC, *World Drug Report 2013*, disponible en <www.unodc.org/unodc/secured/wdr/wdr2013/World_Drug_Report_2013.pdf>.

21 Juan Gabriel Tokatlian, “¿Argentina es el tercer exportador mundial de cocaína?”, *Página/12*, 14 de julio de 2016, disponible en <www.pagina12.com.ar>.

22 Véase la publicación del 8 de abril de 2016, disponible en <www.casarosada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/9-noticias/35958-el-estado-llega-a-los-barrios-para-combatir-el-narcotrafico>.

23 Acerca de este plan puede consultarse el documento del Ministerio de Seguridad de la Nación, disponible en <www.minseg.gob.ar/sites/default/files/Publicaciones/Doc_ArgSinNarcotrafico.pdf>.

24 Véase el Decreto 1249/2016, disponible en <www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/155521/20161212>.

25 Algunos ejemplos, entre muchos otros del género, son: “Operativo Narco Jinetes: detuvimos a dos hombres que transportaban 33 kilos de marihuana

También existe un mapa en línea²⁶ donde se cargan estadísticas sobre operativos y decomisos, aunque no permite realizar ningún análisis serio debido a la variabilidad de la información ofrecida, ya que en muchos casos no se informan cuestiones elementales y no se aclara el criterio de selección. Tanto en las gacetillas como en el mapa se utiliza la detención de una persona o la cantidad de droga decomisada como indicadores de efectividad, mientras, a nivel internacional, los especialistas impugnan ese tipo de indicadores dado que

crean incentivos perversos, animando a las autoridades a recurrir a la estrategia tradicional y automática de efectuar más detenciones y confiscaciones, y abren la puerta a prácticas policiales abusivas y violaciones de derechos humanos.²⁷

Imágenes dominantes

Por momentos el gobierno presenta el narcotráfico como un problema único, homogéneo, en el que no pueden reconocerse dinámicas específicas y diversificadas según territorios, sustancias o tipos de delito. Por ejemplo, la ministra Bullrich pone en un mismo nivel a grandes traficantes y a pequeños vendedores.²⁸ La adopción por parte de los más altos funcionarios de seguridad de un discurso de condena moral y demonización de las drogas lleva a una peligrosa indiferenciación de sustancias, de problemas de salud y de seguridad, así como de fenómenos delictivos de muy diversa envergadura.

Sin embargo, las principales medidas se concentran en dos ámbitos: las fronteras y los barrios pobres, a los que se señalan como escenarios privilegiados del narcotráfico. La amenaza viene siempre de un afue-

a caballo”, “Mafia china: tres hombres fueron detenidos”, “Desarticulamos a una banda de hackers que estafó a la Municipalidad de 25 de Mayo”, “Operativo jabones delincuentes: incautamos cocaína camuflada en artículos de limpieza”.

26 Disponible en <www.minseg.gob.ar/mapa-argentina-sin-narcotrafico>.

27 Juan Carlos Garzón Vergara, “Cómo reparar un sistema que no funciona. Modernización de la aplicación de las leyes sobre drogas en América Latina”, Transnational Institute, diciembre de 2014, disponible en <www.tni.org>.

28 “Patricia Bullrich, sobre el narcotráfico: ‘Vamos contra el chico también, porque le vende paco a la gente’”, *La Nación*, 15 de diciembre de 2015, disponible en <www.lanacion.com.ar>.

ra, ya sea de más allá de las fronteras o de ese afuera interior que las villas y los asentamientos representan para una parte de la sociedad. Es cierto que muchas sustancias ilegalizadas cruzan regiones fronterizas y es habitual que los grupos que las comercializan se instalen en barrios pobres. Pero simplificar la dinámica y trayectoria de lo que denominan “amenaza narco”, situándola en zonas limítrofes y villas, lleva a pensar que fenómenos como el narcomenudeo (en el que víctimas y victimarios se confunden de manera constante y muchas veces forman parte de las mismas tramas familiares o barriales) puede combatirse con la herramienta policial, que además suele participar del negocio.

Estas acciones, cabe destacar, se imponen en un contexto en el cual persiste el punitivismo contra consumidores y pequeños vendedores. Según los datos de la Procuraduría de Narcocriminalidad (Procurar) del Ministerio Público Fiscal de la Nación, la mitad de las causas iniciadas por estupefacientes en 2015 en la justicia federal fueron por tenencia para consumo personal o tenencia simple.²⁹ Si bien los funcionarios de la Procurar explican que este tipo de causas, en general, no sigue su trámite en la justicia, hay una gran cantidad de causas iniciadas, lo que muestra que el accionar policial se enfoca principalmente en los consumidores y en los delitos menores (es decir, en aquellos con los que puede toparse en la calle). Si se tiene en cuenta que las fuerzas de seguridad nunca dejaron de detener consumidores, mensajes del tipo “Vamos contra todos”, como el de la ministra, convalidan y promueven prácticas policiales que no distinguen entre narcotraficantes y otros actores que son también víctimas de las redes, como los consumidores y/o pequeños vendedores. Además de violar derechos humanos, esta práctica distrae recursos policiales y jurisdiccionales, un despilfarro irracional que debilita la seguridad.

El gobierno puso mucho menos énfasis en otros aspectos íntimamente vinculados con la expansión de los mercados ilegales, como la connivencia policial, judicial y política, o la investigación de los circuitos de lavado de dinero. La participación de segmentos del Estado en el tráfico de drogas no se planteó como una prioridad, y su aparición en la agenda fue casuística y esporádica, ligada sobre todo a algunos casos de la Policía Bonaerense. Al mismo tiempo, medidas como el blanqueo

29 Procurar, “Informe estadístico sobre narcocriminalidad 2016”, disponible en <www.mpf.gob.ar/procurar/files/2016/10/Informe-estad%C3%ADstico-sobre-Narcocriminalidad-2016.pdf>.

de capitales o decisiones institucionales, como los cambios que sufrió la Unidad de Información Financiera (UIF), debilitan la posibilidad de ir tras los grandes actores, no sólo del narcotráfico, sino de la variada gama de prácticas de criminalidad económica.

La saturación policial y el control poblacional como políticas de Estado

A pocos días de asumir, la ministra de Seguridad anunció que los miembros de la Gendarmería afectados a operativos en el Conurbano bonaerense volverían a las fronteras porque “están muy devastadas con respecto a la seguridad”.³⁰ De este modo, buscaba cargar las tintas sobre la “herencia recibida” del kirchnerismo cuestionando el envío de gendarmes a patrullar zonas urbanas. Pero pocos meses después, la Gendarmería regresó al Conurbano con la misión de “parar la ola de delitos”.³¹ En la primera parte del año, la inflación y los despidos habían desplazado de la agenda la preocupación por cuestiones de seguridad y, al mismo tiempo, el gobierno había conseguido que las discusiones se centraran casi de modo exclusivo en el narcotráfico. Pero al promediar 2016 las situaciones de alarma social ligadas a delitos callejeros, contra la propiedad, secuestros y algunos homicidios en situación de robo volvieron a ocupar la escena. Los reclamos llegaron a los intendentes del Conurbano y de ciudades como La Plata y Mar del Plata, y desde entonces la presión se trasladó a la gobernadora María Eugenia Vidal y luego al gobierno nacional.

La respuesta fue intensificar los operativos de control poblacional y la saturación policial, medidas adoptadas repetidamente en los últimos quince años. Esto evidencia un consenso transversal a los partidos políticos que ejercieron o ejercen el poder en distintos niveles jurisdiccionales: la presencia masiva de policías en el territorio como principal y casi única medida de seguridad. Con sus variantes, esta sostenida política de Estado muestra desinterés en revisar sus resultados y los problemas adicionales que genera, y una alarmante ausencia de innovación en la intervención en seguridad. Ante la falta de políticas de fondo para la prevención del delito y de reformas estructurales de las fuerzas poli-

30 “Gendarmería dejará el Conurbano y volverá a las fronteras”, *Infobae*, 27 de diciembre de 2015, disponible en <www.infobae.com>.

31 Véase “Gendarmería regresó al Conurbano bonaerense para ‘parar la ola de delitos’”, *Télam*, 17 de octubre de 2016, disponible en <www.telam.com.ar>.

ciales, cuando la percepción de inseguridad genera crisis, se fortalece una y otra vez una herramienta policial que tiene controles débiles y problemas estructurales de corrupción y violencia.

A partir de mayo de 2016, el gobierno nacional implementó operativos callejeros en la CABA y zonas aledañas del Conurbano, denominados “Operativos de Control Poblacional Conjunto”, en los que participaron las cuatro fuerzas federales, la Policía Bonaerense y la Policía Metropolitana. Las estadísticas oficiales evidencian su orientación: hasta fines de agosto, se controlaron más de 160 000 vehículos y se identificó a 150 000 personas, el eufemismo policial para referirse a la retención arbitraria de una persona sin fundamentos, por lapsos variables y sin control judicial. El resultado fueron 560 vehículos secuestrados y 450 personas detenidas.³² Es decir, el 0,35% de los vehículos y el 0,3% de las personas controladas presentaban algún tipo de impedimento legal, sin que se especifique si se trataba de delitos graves o de, por ejemplo, tenencia de estupefacientes o problemas con la documentación.

La cantidad de recursos que se destinan a estos operativos con resultados nulos confirman, una vez más, que el objetivo no es la prevención efectiva de delitos, sino el “control poblacional” que les da nombre: la función policial difusa que marca presencia en las calles abordando a las personas de forma arbitraria. Los funcionarios suponen que este control poblacional tiene algún efecto disuasivo y resulta eficaz para reducir la percepción de inseguridad. Luego de los operativos de control territorial, los intendentes del Conurbano lograron que el gobierno nacional volviera a enviar contingentes de fuerzas federales. En general, estas fuerzas cumplen la misma función de ostentar presencia disuasiva, suelen estar ubicadas en las zonas céntricas de los municipios, y son pocas las ocasiones en que se las ve en los barrios con mayores niveles de violencia.

Decisiones judiciales y políticas que amplían los márgenes de discrecionalidad policial

Los operativos en los que se da luz verde a la policía para interceptar a cualquier persona en la calle coincidieron con medidas que ampliaron las facultades policiales o, lo que en la práctica es lo mismo, debilitaron los controles. Durante 2016 la discusión sobre este tema se retrotra-

³² “En tres meses hubo 450 detenciones”, *La Nación*, 21 de agosto de 2016, disponible en <www.lanacion.com.ar>.

jo a momentos previos a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) por la muerte de Walter Bulacio. El 23 de diciembre de 2015 el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de la CABA falló en favor de la facultad policial de exigir a cualquier persona el documento de identidad (DNI),³³ lo que en la práctica implicaría la obligatoriedad de circular con el documento, exigencia que no figura en ninguna ley. Pero además el fallo dice que la policía tiene “facultades implícitas” para llevar adelante tareas de prevención del delito. El TSJ extrae este argumento de la mal llamada Ley Orgánica de la Policía Federal Argentina, que en realidad es un decreto dictado por un gobierno militar en 1958 que continúa vigente. Esto constituye un antecedente peligroso en tanto las “facultades implícitas” suponen una lista abierta de atribuciones policiales que podrían ser invocadas en cada caso, lo que ampliaría así la arbitrariedad policial en las calles. Luego de este fallo comenzaron a multiplicarse los relatos en las redes sociales sobre múltiples interceptaciones policiales en las que los efectivos decían que era obligatorio llevar el DNI y ellos podían exigirlo, lo cual muestra que el fallo del TSJ operó como un mensaje de vía libre para las fuerzas de seguridad, no sólo en la CABA, sino también en la provincia de Buenos Aires y en otras jurisdicciones no alcanzadas por él. La Defensoría General de la CABA presentó el 29 de abril de 2016 una queja ante la CSJN para que revoque el fallo del TSJ. Al cierre de este Informe la Corte aún no se había pronunciado.

Estos mensajes de tolerancia y promoción de prácticas policiales arbitrarias son más graves aún en ausencia de una autoridad política que actúe como contrapeso. Por el contrario, el Ministerio de Seguridad de la Nación, al mismo tiempo que activaba los operativos de control territorial, aprobó el Protocolo de Actuación para la Realización de Allanamientos y Requisas Personales, mediante la Resolución 275/16. Este protocolo establece que corresponde la requisa sin orden judicial cuando haya

indicios suficientes fundados en información y/o conductas previas que permitan inferir que la persona sobre la cual recaerá la medida, haya cometido, se encuentre cometiendo o pueda cometer un ilícito penal.

33 Se trata del fallo correspondiente a la causa “Vera, Lucas Abel s. infr. art. 85, CC”.

La introducción de términos tan amplios y vagos como la “información y/o conductas previas” para fundamentar la sospecha brinda amplios márgenes de discrecionalidad a los policías. Por otra parte, esta formulación es mucho más amplia que los requisitos exigidos por el Código Procesal Penal de la Nación (CPPN), e incluso es más laxa que el estándar exigido para la requisa con orden judicial, por lo que constituye un incentivo para que los policías actúen siempre sin orden del juez porque eso es más simple que justificar la necesidad de la medida ante la autoridad judicial. Para fundamentar esta ampliación del estándar, usa como fundamentos, nuevamente, las facultades de detención por averiguación de antecedentes de la Ley Orgánica de la PFA, que fueron derogadas y sustituidas por otras a partir de la sanción de la denominada “Ley Lázara” (Ley 23 950/91). El CELS inició un litigio contra la vigencia del protocolo de requisas que, al cierre de este Informe, debe ser resuelto por el Juzgado Contencioso Administrativo Federal n° 3.

Tanto el TSJ de la CABA como el gobierno nacional se remiten a normativas dictatoriales para justificar ampliaciones de las facultades policiales. Es verdad que esas normas aún no han sido derogadas por completo, y ello constituye una deuda de todos los gobiernos democráticos; sin embargo, también existe una profusa jurisprudencia mucho más moderna (sentencia de la Corte IDH por el caso “Bulacio”, o el propio CPPN) que va en sentido contrario y fue ignorada en estos casos.

Ausencia de políticas territoriales multiagenciales

Las fronteras y las villas son el objetivo principal de las políticas contra el narcotráfico. Al mismo tiempo, la saturación policial de los barrios pobres y los operativos de control poblacional son las respuestas a las demandas punitivas.

Las fuerzas de seguridad y otros actores dedicados a diversas actividades ilegales aprovechan la vulnerabilidad de zonas fronterizas y barrios pobres para montar negocios y obtener ganancias extraordinarias. La complejidad de estas tramas territoriales requeriría una batería de políticas multiagenciales entre las que se cuentan políticas de seguridad muy específicas, con un riguroso control de la actuación policial. El gobierno nacional anunció algunas iniciativas en este sentido, pero, como de costumbre, sin explicitar programas concretos que puedan ser evaluados.

Por ejemplo, el Ministerio de Seguridad de la Nación creó una Secretaría de Fronteras, en línea con la doctrina de las nuevas amenazas.³⁴ A una consulta del CELS, el titular de la Secretaría, Luis Green, manifestó que se promovería el desarrollo económico y social de las zonas de frontera, antes que el endurecimiento del trabajo policial.³⁵ Sin embargo, las afirmaciones del secretario se contradicen con un documento del Ministerio de Seguridad que indica que no se liderará el desarrollo de zonas de fronteras, sino sólo los aspectos de seguridad.

En barrios pobres del Área Metropolitana de Buenos Aires, el Estado nacional impulsó dispositivos territoriales a partir de 2003. Con diferencias, en algunos de estos casos hubo tensiones entre los despliegues de política social y los operativos de seguridad. Sin capacitación ni controles adecuados, la policía termina erosionando lo que las agencias sociales buscan construir.

El caso más importante que muestra las potencialidades y los límites de estos abordajes fueron las políticas destinadas al sur de la CABA. Entre 2011 y 2015 convergieron allí iniciativas que articulaban distintos elementos: multiagencialidad a través del plan AHÍ; la presencia de Gendarmería y Prefectura para desplazar a la PFA de su dominio corrupto y violento del territorio, a través del plan Cinturón Sur; y equipos territoriales del Ministerio de Seguridad de la Nación con funciones de articulación con la comunidad y control sobre las fuerzas policiales. A partir de 2013 la lógica de control de las fuerzas de seguridad comenzó a debilitarse y se intensificaron los casos de violencia de las fuerzas federales.

Testimonios recogidos en las villas 21-24, 1-11-14 y 20 señalan que, con el inicio de la gestión de Cambiemos, hubo un retiro del Estado de estos barrios, debido en parte a la indefinición que se generó por el traspaso de la seguridad metropolitana de la PFA al gobierno de la ciudad. La falta de control y de presencia se evidenció en dos hechos gravísimos.

El 29 de enero de 2016 un grupo de gendarmes disparó con balas de goma contra la murga Los Auténticos Reyes del Ritmo, que ensayaba en una calle lindera a la Villa 1-11-14, e hirió a niños y jóvenes. Luego, en

34 "Declaran la emergencia nacional en seguridad y crean la Secretaría de Fronteras", *El Cronista*, 17 de diciembre de 2015, disponible en <www.cronista.com>.

35 Entrevista de investigadores del CELS con Luis Green, secretario de Fronteras del Ministerio de Seguridad de la Nación, 15 de diciembre de 2016.

otro hecho ocurrido en un lugar cercano a aquel y en un horario similar, dos gendarmes fueron heridos de bala. La ministra Bullrich difundió la noticia de su visita a estos dos gendarmes en el hospital, la utilizó como una forma de respaldar a la Gendarmería y justificó la represión a la murga como si se hubiera tratado de un único hecho, cuando estaba públicamente cuestionada por haber herido a los niños. Posteriormente, el Ministerio de Seguridad informó que los gendarmes habían sido “desplazados” a otros destinos, como si esa fuera una solución.

El segundo caso ocurrió meses más tarde, el 24 de septiembre, cuando efectivos de la PFA detuvieron en la Villa 21-24 a Iván Navarro y a Ezequiel Villanueva Moya, dos jóvenes de 18 y 15 años respectivamente, y los entregaron a un grupo de prefectos que los golpearon y los subieron a los móviles para trasladarlos a una garita, situación ilegal por tratarse de una persona menor de edad. Los maltratos continuaron en la garita y luego también en los móviles mientras los trasladaban a orillas del Riachuelo. Allí los torturaron con golpes de puño y de tonfas, los amenazaron con tirarlos al río e incluso hicieron simulacros de fusilamiento. Luego fueron liberados, sin que la detención haya quedado asentada en registro alguno. *La Garganta Poderosa* y organizaciones sociales hicieron público el caso, y quedó en evidencia que no había ninguna presencia del Ministerio de Seguridad en el barrio que pudiera responder al reclamo y reforzar el control sobre los prefectos. Tanto es así que, pocos días después del hecho, luego de que Iván Navarro participara de un programa de televisión, se produjeron nuevas intimidaciones a jóvenes del barrio, con la amenaza de que “van a cobrar todos, por habernos escrachado en los medios”. Navarro, que observó uno de estos hechos en la calle, se identificó ante un grupo de prefectos como la persona que había hecho la denuncia mediática, a lo cual los agentes le respondieron: “¿Así que fuiste vos, pedazo de hijo de puta? Empezá a correr”. El joven huyó a refugiarse a su casa. Tanto la detención ilegal y las torturas como las amenazas posteriores en plena calle muestran el nivel de impunidad con que actúan las fuerzas por la ausencia de control político.³⁶

36 El CELS, junto con los abogados Gabriela Carpinetti y Nahuel Berguier, representan a Iván y a la madre de Ezequiel en la causa penal iniciada por estos hechos. El 8 de mayo de 2017 la causa que involucra a seis de los siete prefectos fue elevada a juicio por el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional n° 6.

A partir de abril de 2016, el Ministerio de Seguridad de la Nación comenzó a mencionar un plan denominado “Barrios Seguros”, destinado a actualizar el abordaje en barrios pobres. Su presentación es similar a la de otros programas, como Argentina sin Narcotráfico: declaraciones de intenciones (“instaurar y promover la convivencia pacífica de los ciudadanos, el desarrollo integral de la comunidad”) sin diagnósticos ni planificación concreta de actividades, con objetivos poco serios como “erradicar el delito”. El plan contempla tres etapas de intervención calcadas de las Unidades de Policía de Pacificación (UPP) de Río de Janeiro: una primera etapa de invasión del barrio (aquí denominada “allanamientos”) a cargo de “grupos tácticos”, para “acabar con todas las organizaciones criminales radicadas en el territorio”; luego, una etapa de “saturación”, en la que el barrio permanecería ocupado por grupos policiales, como las unidades de investigación de narcotráfico, robos y hurtos, es decir, las “brigadas” que manejan los mercados ilegales. En esta etapa también se concentrarían grandes cantidades de policías en las entradas y salidas de los barrios, para realizar un control poblacional que considera a todos los habitantes como sospechosos. La tercera etapa alcanzaría la “pacificación”, a través de la llegada de los “Cuerpos de Permanencia” de las fuerzas federales, cuya misión es realizar “tareas de pacificación y reconciliación del Estado en todas sus facetas con la comunidad”, y del desembarco de múltiples agencias estatales cuyas modalidades concretas de articulación no se especifican.³⁷ Este modelo de “pacificación”, cuya genealogía se remonta a las intervenciones militares de los Estados Unidos en Vietnam, Irak y Afganistán,³⁸ mostró sus límites en Río de Janeiro. Allí fue concebido como una alternativa al modelo de la “guerra contra las drogas” llevada adelante por la Policía Militar. Tuvo logros iniciales en la reducción de homicidios, pero luego fueron ensombrecidos por el aumento de la violencia policial, que incluyó ejecuciones y desapariciones forzadas; por el desplazamiento del delito a otras favelas; por la insuficiencia de los recursos sociales y económicos que se destinaron a los barrios, y porque la llamada “policía

37 “Programa Barrios Seguros”, documento de la Subsecretaría de Participación Ciudadana del Ministerio de Seguridad de la Nación, 2016.

38 María Eugenia Contursi y Manuel Tufro, “Si buscas la paz, prepárate para la guerra. El tropo de la *pacificación* en la gestión política del delito y la violencia”, en Stella Martini y María Eugenia Contursi (comps.), *Crónicas de las violencias en la Argentina. Estudios en comunicación y medios*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2015.

pacificadora” comenzó a regular todos los aspectos de la vida barrial, desde las actividades culturales hasta el acceso a servicios, entre otros problemas.³⁹

Así, el programa Barrios Seguros se inspira en modelos violentos, fracasados y, además, inadecuados para el contexto argentino. La idea de realizar allanamientos masivos para “erradicar el delito” en barrios pobres muestra un desconocimiento de la dinámica de los negocios ilegales: no se trata de ejércitos que puedan ser desalojados, sino de mercados con profundas conexiones con la propia policía y que, muchas veces, emplean a los propios vecinos, que no tienen mejores alternativas de vida. El allanamiento puede ser un instrumento necesario para desarticular una banda específica, pero de ninguna manera es una forma de recuperar zonas que en realidad nunca fueron perdidas, sino que son reguladas por acuerdos entre bandas y policías.

En 2016, Barrios Seguros se implementó en la Villa 31 de la CABA. El 7 de abril se produjo un allanamiento masivo en el que participaron más de 500 efectivos, y cuyo resultado fue la detención de 13 personas, la mayoría de ellos pequeños vendedores. Este allanamiento fue presentado públicamente como parte de un “giro radical”, ya que se trataba de “recuperar el territorio” para luego “hacer trabajo social”.⁴⁰ Los testimonios de vecinos y referentes sociales coinciden en que los allanamientos fueron violentos: los funcionarios judiciales y policiales exigían que los vecinos señalaran los lugares de venta de drogas. Los testimonios también indican que “las personas detenidas eran perejiles” y que los principales jefes habían dejado el barrio días antes. Luego, se implementaron duras medidas de control que muestran que, lejos de tener un mapa claro de los negocios ilegales, se tomó a todo el barrio como sospechoso. Por ejemplo, se colocó un escáner en la entrada de la villa por el que se pasaban las pertenencias de los transeúntes interceptados según la decisión policial.

Los datos oficiales del Ministerio de Seguridad indican que, en el marco del plan, en la Villa 31 fueron identificadas 20 905 personas (es

39 Ignacio Cano, “Buscando una alternativa a la guerra a las drogas en Río de Janeiro”, *Opendemocracy*, 17 de mayo de 2016, disponible en <www.opendemocracy.net>; y Diego Ferrari, “Brasil, la ‘pacificación’ de Río de Janeiro y la intervención militar en las escuelas”, *Upside Down World*, 7 de julio de 2015, disponible en <upsidedownworld.org>.

40 “Megaoperativo de 40 allanamientos contra los narcos en las villas 31 y 31 bis”, *Infobae*, 7 de abril de 2016, artículo disponible en <www.infobae.com>.

decir, interceptadas y demoradas por la policía, y en ocasiones requisadas), lo que representa alrededor de un 50% de la población del barrio. Para dimensionar el nivel de estigmatización que implicó este programa, basta imaginar lo que ocurriría en cualquier barrio de clase media o media alta si la mitad de su población fuera interceptada por la policía para ser “identificada” y si, además, se obligara a los vecinos en las calles a escanear sus pertenencias. Según las autoridades, el plan fue un éxito porque en el segundo semestre de 2016 se registró una baja de los homicidios en el barrio, tras lo cual presentaron el modelo de “pacificación” de la villa como un ejemplo a ser replicado en todo el país.⁴¹ Vecinos consultados indican que la venta de drogas continúa sin mayores inconvenientes, aunque ya no es tan ostensible como antes. Los mismos resultados (baja en los homicidios, invisibilización de la venta y del consumo de drogas) había alcanzado el plan Cinturón Sur en sus primeros meses.

Producidos los allanamientos masivos en la primera etapa de Barrios Seguros, la articulación multiagencial se limitó a la apertura de un centro para emprendedores, la instalación de una oficina de la Jefatura de Gobierno de la ciudad, y algunas actividades culturales. La percepción de muchos vecinos e incluso de algunos funcionarios es que “Barrios Seguros” es un título ideado para acompañar los allanamientos masivos y que su contenido sustantivo se construye sobre la marcha.

En el documento oficial del programa se mencionan como antecedentes experiencias internacionales como las de Río de Janeiro y Medellín, pero no hay ninguna referencia a los planes de este tipo desarrollados en la Argentina a nivel nacional y municipal en los últimos años. El desprecio por la experiencia y la ausencia de revisión sobre las políticas públicas ya implementadas suponen una forma de amnesia estatal que aumenta de forma notable la posibilidad de ignorar aciertos y repetir errores. Por el contrario, las fuerzas de seguridad tienen mayor estabilidad y memoria de las experiencias, lo que las transforma, en ausencia de una conducción y control políticos efectivos, en mediadoras privilegiadas entre las autoridades y el territorio, posición que aumenta su autonomía.

41 “Replicarán el modelo de “pacificación” de la Villa 31 en otras zonas peligrosas del país”, *La Nación*, 14 de diciembre de 2016, disponible en <www.lanacion.com.ar>.

La nueva perspectiva sobre la protesta y otros conflictos sociales

En la transición entre el kirchnerismo y Cambiemos, una de las transformaciones más importantes se dio en el enfoque estatal sobre los conflictos sociales en general, de las protestas en particular y fundamentalmente respecto de los cortes de ruta. Durante 2016, la materialización de este giro en políticas o medidas concretas fue parcial, pero tomó impulso en los primeros meses de 2017. El modelo de abordaje de la protesta social construido durante el kirchnerismo puede caracterizarse, a grandes rasgos, por su privilegio de la negociación política y la contención de la violencia policial en estos contextos, a partir de diferentes mecanismos de gobierno, control y acuerdo con las fuerzas federales de seguridad. Estas características generales tuvieron como resultado que, entre 2003 y 2009, las fuerzas federales no produjeran la muerte de manifestantes y una serie de normativas protectoras del derecho a la protesta social. Sin embargo, los cambios alcanzados en las prácticas de las fuerzas federales nunca permearon de igual modo en las diferentes jurisdicciones. Además, el modelo tuvo etapas contradictorias, y a partir de 2010, las fuerzas federales volvieron a causar homicidios en el contexto de conflictos sociales.

El gobierno actual tiene otra mirada sobre el conflicto y la protesta social. La nueva perspectiva implicó mensajes políticos muy negativos sobre el derecho a la protesta, que dieron el marco a las diferentes estrategias de represión y criminalización que diversos actores judiciales y políticos promovieron en distintas partes del país.⁴² La gestión de Cambiemos se inauguró con episodios muy violentos de represión a manos de las fuerzas federales y de la Policía Bonaerense. El 22 de diciembre de 2015 la Gendarmería utilizó balas de goma y carros hidrantes para desalojar a los trabajadores de la empresa Cresta Roja que cortaban la Autopista Ricchieri. Pocos días después, el 8 de enero de 2016, la Bonaerense intentó disolver una manifestación de trabajadores municipales despedidos en La Plata disparando a mansalva balas de goma y gases, lo que causó más de una decena de heridos. Estos episodios fueron seguidos por mensajes políticos opuestos: en el hecho de La Plata, la primera reacción oficial del gobierno municipal fue justificar la represión, pero desde el gobierno provincial se informó que

42 Véase, en este mismo Informe, el capítulo “La criminalización de la organización social, política y sindical”.

nadie había dado la orden de reprimir y se anunció una investigación para determinar la responsabilidad y sancionar al jefe del operativo. El gobierno nacional, por el contrario, avaló el desalojo de la autopista, anunció que debía producirse “un cambio cultural” en las manifestaciones y señaló el corte de rutas como un formato de protesta que no es posible tolerar.⁴³

La perspectiva restrictiva del gobierno sobre la protesta social no es novedosa: fue sostenida por el PRO durante las dos gestiones de Mauricio Macri en el gobierno de la ciudad de Buenos Aires, con la Policía Metropolitana, el Ministerio de Espacio Público y el Ministerio Público Fiscal de la ciudad como principales impulsores. Se trata de una visión conservadora que privilegia el “orden en el espacio público”, por lo que la protesta aparece, antes que como un derecho o una práctica democrática esencial, como una anomalía, un obstáculo a la circulación y una situación en la que se cometen faltas contravencionales e incluso delitos penales.

La canalización normativa de esta posición limitante del derecho a la protesta fue un proyecto del Ministerio de Seguridad de la Nación. La oficina de prensa dio a conocer el 17 de febrero de 2016 un texto titulado “Protocolo de Actuación de las Fuerzas de Seguridad en Manifestaciones Públicas”, que había sido presentado en una reunión del Consejo de Seguridad Interior. A pesar del título, sólo se centraba en algunos aspectos vinculados al desalojo de piquetes y la criminalización de manifestantes. Establece que el “orden público”, la “armonía social” y la “libre circulación” son valores superiores a las obligaciones del Estado en materia de respeto y protección de la integridad física de las personas, el derecho a la libertad de expresión, de reunión o el ejercicio de la libertad de prensa, lo que resulta incompatible con la Constitución nacional y los tratados internacionales sobre derechos humanos. Por un lado, amplía las facultades policiales para detener personas sin orden judicial; por otro, presenta regresiones gravísimas en la regulación de la actuación policial, el supuesto objeto del protocolo. Entre otras cuestiones, no prohíbe de manera explícita que los policías que intervienen en las manifestaciones porten y/o utilicen armas de fuego y/o municiones letales, ni tampoco que usen balas de goma para dispersar, cuestiones incluidas en la normativa sobre este

43 “Queremos que en cuatro años el piquete no sea la forma diaria de protestar”, *Télam*, 7 de marzo de 2016, disponible en <www.telam.com.ar>.

ámbito de actuación. Tampoco impone medidas acerca de la identificación de los policías, como la obligatoriedad de uso del uniforme o de llevar la placa con su nombre visible. Lo mismo ocurre respecto de la prohibición que rige de utilizar en los operativos autos sin patente e identificación ostensible de la institución de pertenencia. Todas estas omisiones atentan contra la posibilidad de controlar la labor policial y de determinar responsabilidades en el ejercicio de sus funciones. Por otra parte, habilita a la fuerza policial a dispersar o desalojar manifestaciones públicas sin dar previa intervención a autoridad judicial alguna; simplemente establece que debe avisar al juez de turno que se procederá a disolver la manifestación. El texto ya define que las conductas de los manifestantes violan el art. 194 del Código Penal y deben recibir el tratamiento de una conducta delictiva cometida en flagrancia. Es decir, resuelve la colisión de derechos optando por la interpretación más formalista y en contra de la mejor jurisprudencia, que niega tal alcance a ese tipo penal. A todo esto se suma el poder que el protocolo da a la policía para determinar cómo, cuándo y dónde los periodistas pueden cubrir una manifestación, lo que debilita una forma clave de control de la actuación policial.

El texto no hacía referencia a los “Criterios Mínimos para el Desarrollo de Protocolos de Actuación de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad Federales en Manifestaciones Públicas”, aprobados por la Resolución 210/2011 del Ministerio de Seguridad de la Nación. Esa normativa refleja las mejores regulaciones de la actuación policial en la protesta social alcanzadas en el período anterior, y lo contradice en puntos críticos como la prohibición de portar armas de fuego.

En contraste, en la nueva ley que creó la Policía de la Ciudad, votada por la Legislatura porteña en noviembre de 2016, se incluyó la prohibición de portación de armas de fuego para los efectivos policiales que puedan entrar en contacto con manifestantes y la obligatoriedad de que todos los policías que participen de los operativos estén identificados. De esta manera, formalizó para el ámbito de la CABA algunos estándares avanzados de regulación de la actuación policial que habían sido ignorados por el proyecto de protocolo. Estos avances normativos fueron reiteradamente incumplidos en 2017. El gobierno de la CABA tuvo ambivalencias: en un primer momento afirmó que el supuesto protocolo nacional era inaplicable y no sería utilizado en su jurisdicción, pero luego también adoptó un perfil represivo.

Luego del anuncio del Ministerio de Seguridad, el protocolo no fue publicado como una normativa oficial y el marco para la actuación po-

licial en manifestaciones permanece en un limbo que generaliza la incertidumbre. Los funcionarios, según la conveniencia del momento, responden que el proyecto de protocolo está vigente o bien que aún está abierto a observaciones. A una consulta del CELS, el secretario de Seguridad Interior respondió que el proyecto no tenía rango normativo alguno.

Este texto fue acompañado por mensajes amenazantes por parte del Ministerio de Seguridad, como anunciar que, en una situación de corte, se daría a los manifestantes de cinco a diez minutos para retirarse, tras lo cual se procedería al desalojo por la fuerza.⁴⁴ Más allá de su estatus normativo, el texto del llamado protocolo fue el modo con que el gobierno emitió el mensaje a las fuerzas de seguridad y a las organizaciones sociales sobre cómo considera las conductas de manifestantes y policías en los cortes de calle.

En 2016, los márgenes de tolerancia al uso del espacio público para reclamar o trabajar dependieron de la correlación de fuerzas y del poder relativo de los actores sociales.

La movilización realizada por ATE, pocos días después de que se diera a conocer el supuesto protocolo, fue un test en este sentido. El Ministerio de Seguridad convocó a los referentes sindicales para informarles cómo se aplicaría el protocolo, y los dirigentes asistieron para comunicar que no limitarían de ningún modo la medida de protesta. La movilización fue muy convocante y no fue reprimida. En los meses posteriores se sucedieron diversas marchas y cortes de calle sin episodios graves de violencia policial. Con el empeoramiento de la situación socioeconómica, y ante la presión de las organizaciones sociales, el gobierno nacional activó mecanismos de gestión de la conflictividad que privilegiaron la negociación.

Sin embargo, ya en 2016 los manteros y vendedores ambulantes, por ejemplo, sufrieron la represión sin atenuantes en la CABA. A pocas semanas del recambio de gobierno, se produjeron grandes despliegues policiales para desalojarlos de la calle Avellaneda. Al mismo tiempo, se escenificaron operativos y allanamientos contra supuestas “mafias”, y se intentó mostrar la persecución a los manteros como parte del combate contra el crimen organizado. La organización Vendedores Libres denunció: “En la ciudad somos perseguidos como si fuéramos

44 “Bullrich: ‘Les vamos a dar 5 o 10 minutos a los manifestantes, si no se van, los sacamos’”, *Télam*, 18 de febrero de 2016, disponible en <www.telam.com.ar>.

ladrones (cuando no lo somos, como así tampoco redes, ni mafia ni punteros), con la policía, la Interpol, Migraciones”.⁴⁵ Medidas semejantes tomó el gobierno municipal de La Plata contra los vendedores ambulantes de origen senegalés, repetidamente hostigados por la Policía Bonaerense y por grupos de choque municipales. En 2017 la nueva Policía de la Ciudad se sumó a la práctica de hostigamiento sistemático, armado de causas y ejercicio de la violencia física contra vendedores ambulantes, utilizando figuras como la “resistencia a la autoridad” o la “ley de marcas” como excusa para correrlos del espacio público.

Un caso extremo de violencia policial en contexto de represión ocurrió en Chubut. El conflicto que grupos mapuches de la zona de Esquel sostienen con empresas privadas por la posesión de tierras ya había dado lugar a episodios de violencia a manos de la policía provincial en 2015. El cambio cualitativo que se observa con el nuevo gobierno nacional es la utilización de una fuerza federal (Gendarmería Nacional Argentina, GNA) para intervenir de manera violenta en un conflicto local, escenario que no se había registrado en los últimos años. En mayo de 2016, Gendarmería y el Grupo Especial de Operaciones de Chubut allanaron el territorio reivindicado como tierras ancestrales de los mapuches. En el allanamiento se utilizaron autos particulares sin identificación y parte del personal de las fuerzas de seguridad estaba encapuchado. En la comunidad había varias mujeres con niños a quienes se las intentó detener sin orden judicial y sin intervención del asesor de menores. En enero de 2017 se produjeron tres operativos violentos, uno protagonizado por Gendarmería y dos por la policía provincial. El día 10, cerca de 200 efectivos de la GNA llegaron al lugar y realizaron un operativo cerrojo de cuatro kilómetros para impedir el ingreso de cualquier persona. La GNA reprimió con balas de goma y golpes a los integrantes de la comunidad que se encontraban en el lugar. Los efectivos utilizaron matafuegos para apagar las fogatas que los integrantes de la comunidad usaban para calentarse; mujeres y niños fueron afectados por el polvo irritante. Ese mismo día y al siguiente, la Policía de Chubut reprimió dos veces a los integrantes de la comunidad, disparando balas de goma y de plomo

45 “Caballito ciudad sitiada por las fuerzas de seguridad para reprimir trabajadores manteros”, comunicado de Vendedores Libres (línea fundadora), 1º de febrero de 2016.

directo al cuerpo de los mapuches, lo que les ocasionó heridas de gravedad al menos a dos de ellos.⁴⁶ En el contexto de otro operativo violento e ilegal realizado el 1º de agosto de 2017, se produjo la desaparición de Santiago Maldonado.

En 2017 hubo movilizaciones y acciones de protesta protagonizadas por actores con peso político propio –como los sindicatos docentes o el movimiento de mujeres– que fueron blanco de episodios violentos de represión y criminalización. Luego de la movilización del 8 de marzo por el paro internacional de mujeres, y con la excusa de reprimir incidentes que habían tenido lugar horas antes frente a la catedral metropolitana, el gobierno nacional ordenó una cacería de militantes lesbianas y feministas en las calles aledañas a la Plaza de Mayo. Efectivos de la Policía Federal y la Policía de la Ciudad, en muchos casos de civil y sin identificación alguna, detuvieron a quince mujeres, la mayoría sin razón o por el simple hecho de estar filmando el accionar policial o solicitar a los efectivos que se identificaran. A quince mujeres y cinco varones se les abrieron causas penales. A su vez, las víctimas de la violencia policial presentaron una denuncia penal contra los efectivos y sus responsables.⁴⁷

El 6 de abril el gobierno nacional reprimió y disolvió cortes en la Autopista Panamericana. Las protestas formaban parte del paro nacional de ese día. Tres días después, el 9 de abril, el gobierno de la CABA reprimió con dureza a docentes de la educación pública que, en el marco de un prolongado conflicto salarial, intentaban instalar una “escuela itinerante” en la plaza frente al Congreso. Los policías utilizaron gas pimienta y golpearon a los docentes.⁴⁸ La escalada represiva de los primeros meses de 2017 fue acompañada por mensajes de altos funcionarios que buscaron desprestigiar la protesta como acción colectiva social y sindical, e incluso la puesta en duda de la legitimidad del derecho a huelga.

46 Para un relato pormenorizado del conflicto y de los operativos policiales violentos, véase <www.cels.org.ar/common/Nota_Represion_Cushamen.pdf>.

47 El CELS defiende a tres de las mujeres imputadas y, a la vez, las representa como querellantes.

48 Véanse los detalles en el capítulo “La criminalización de la organización social, política y sindical”, en este mismo Informe.

3. Cambios institucionales en las fuerzas de seguridad

Fuerzas de seguridad: reestructuraciones y purgas sin reforma

La reforma estructural e integral de todas las fuerzas de seguridad del país estuvo ausente de la agenda en este período. Apenas asomó cuando, a principios de 2016, el gobierno de la provincia de Buenos Aires acusó recibo del impacto en su gobernabilidad de la fuga de los condenados por el triple crimen de General Rodríguez, con la evidente complicidad de penitenciarios y policías bonaerenses. Sin debate público alguno, ese año se produjeron modificaciones importantes en la Policía Federal y la creación de la nueva Policía de la Ciudad. Los cambios en la PFA implicaron una reestructuración sin reforma ni modernización normativa, con una preocupante tendencia a centrarse en perseguir “enemigos del Estado” y factores de desestabilización del orden público desde la perspectiva de las nuevas amenazas.

El traspaso de la estructura de Seguridad Metropolitana y otras áreas de la PFA al gobierno de la CABA cumplió con una cuestión pendiente desde la autonomización de la ciudad de Buenos Aires, establecida en la reforma constitucional de 1994. Unos 20 000 efectivos quedaron bajo la órbita del gobierno de la ciudad, en un proceso que fue en extremo opaco, salvo en su tramo final, cuando se discutió y aprobó la Ley 5688/16 del Sistema de Seguridad Pública de la CABA, que crea la nueva Policía de la Ciudad.

El traspaso de la Policía Federal a la CABA se centró en una división de recursos y bienes basada en la distinción entre asuntos federales y locales, en un proceso que se hizo a puertas cerradas. En octubre, el gobierno porteño presentó el proyecto de una nueva ley de seguridad para la ciudad. Recién entonces fue posible que los legisladores y la sociedad civil opinaran sobre la creación de una nueva policía. La Ley de Seguridad Pública de la CABA, sancionada en noviembre, incluyó la creación de la Policía de la Ciudad. Sus puntos más valiosos son el establecimiento de un escalafón único para personal policial, la creación de una oficina de control externo integrada por funcionarios no policiales, la prohibición de portar armas de fuego en las manifestaciones públicas, el establecimiento de normas de elaboración de estadísticas y la publicación de información, la referencia a estándares internacionales sobre el uso de la fuerza, entre otros. Por otro lado, constituyen aspectos problemáticos la persistencia de la estructura de adicionales y del estado policial con portación del arma fuera del servicio, ya que

implican el arrastre de las condiciones estructurales para las lógicas corruptas y violentas de la PFA.

El traspaso se saldó de manera positiva en lo normativo, ya que cerca de 20 000 efectivos que respondían a un decreto vetusto y autoritario se encuentran ahora encuadrados bajo una ley mejor. Sin embargo, las buenas normativas y diseños institucionales no alcanzan para modificar las prácticas si la voluntad política impone un modelo policial violento, los mecanismos de control no funcionan y los jefes reproducen los modos de las viejas policías, tal como muestra la experiencia reciente de la Policía Metropolitana. En este sentido, la corrupción y el uso irracional de la fuerza son problemas estructurales de las comisarías que pertenecían a la Policía Federal y que permanecen luego del traspaso.

Cuando el adolescente Brian Aguinaco fue asesinado durante un robo, diferentes grupos del barrio porteño de Flores demandaron mayor seguridad y realizaron serias acusaciones contra la Comisaría 38, históricamente ligada a negocios ilegales. Como respuesta, el gobierno de la ciudad anunció una mayor presencia policial, la intensificación de los controles en el barrio y la “separación” del comisario, pero nada dijo sobre cuestiones como la corrupción policial sistemática y la connivencia de las fuerzas de seguridad con las redes delictivas y el mercado ilegal de armas de fuego.

Con miles de ex policías federales ahora bajo su jurisdicción, el gobierno debe establecer un mecanismo efectivo y proactivo de control externo que reemplace el esquema de controles débiles que aplicó con la Policía Metropolitana. Los efectivos policiales traspasados ya no estarán sujetos a la jurisdicción del Programa de Uso Racional de la Fuerza del Ministerio de Seguridad de la Nación. Sin embargo, arrastran los problemas graves de uso abusivo de la fuerza, como quedó demostrado por una sucesión de intervenciones con resultados graves cuando no letales, ocurridos en la CABA en diciembre de 2016. Y la Policía Metropolitana, en menor escala debido a su dimensión, presentó los mismos problemas. Por todo ello, resulta urgente la adopción por parte del gobierno de la ciudad de un programa integral que aborde la problemática del uso de la fuerza para la nueva policía.

En la provincia de Buenos Aires, la gobernadora María Eugenia Vidal y el ministro de Seguridad Cristian Ritondo comenzaron su gestión con señales claras de que seguirían el camino de la negociación con la Policía Bonaerense y de delegación en la fuerza que recorrieron Daniel Scioli y sus ministros durante ocho años. Ignorando los pésimos resultados de esa política, los funcionarios recién asumidos alabaron la gestión

del ex ministro de Seguridad Alejandro Granados y mantuvieron en sus puestos a personas clave de la administración anterior. Incluso el primer jefe de la Policía Bonaerense nombrado en esta administración, Pablo Bressi, venía de ocupar un lugar central en la cúpula policial como jefe de la Sección Drogas Peligrosas de una fuerza cuya extendida connivencia con el narcotráfico está más que probada. De hecho, en mayo de 2017 Bressi renunció tras una acumulación de escándalos de corrupción y fue reemplazado por su segundo, Fabián Perroni.

La fuga de los condenados por el triple crimen de General Rodríguez modificó en parte el panorama inicial en el que dominaba la continuidad con el gobierno anterior: Vidal incorporó a su discurso la crítica al autogobierno de la Bonaerense y una referencia a la reforma policial, pero la redujo a cuestiones de transparencia, formación y compra de equipamiento.⁴⁹ Vidal insistió con que hay “una minoría de la policía que quiere convivir con el delito” mientras que por otro lado existe otra policía, “que está en la calle dando la pelea”.⁵⁰ Este argumento oculta las dinámicas de corrupción y violencia institucionalizadas, y las presenta como una tensión entre muchos policías buenos y algunos malos.

Las tramas delictivas que integran a funcionarios policiales de todas las jerarquías vienen siendo documentadas y denunciadas desde hace años por organizaciones sociales, políticas y de derechos humanos, algunos funcionarios judiciales, periodistas, investigadores e incluso policías. A pesar de esto, buena parte del campo político parece haber descubierto el fenómeno en 2016, a partir de casos escandalosos como el de la Jefatura Departamental de La Plata. En la capital provincial, el hallazgo durante un allanamiento a la jefatura policial de sobres con dinero confirmó lo que todos sabían: la existencia de un sistema de recaudación ilegal institucionalizado en la Policía Bonaerense. El presunto suicidio de uno de los imputados en su lugar de detención y la inmediata puesta en libertad del resto empeoraron el panorama.

El gobierno provincial impulsó algunas medidas contra la corrupción, como la obligatoriedad de que los altos mandos policiales presenten su declaración jurada, fundamentalmente, mediante investigaciones de la Auditoría de Asuntos Internos del Ministerio de Seguridad. A pesar de

49 M. E. Vidal, “Un año de esperanza”, *Perspectiva Sur*, 30 de diciembre de 2016, disponible en <www.perspectivasur.com>.

50 “La provincia registró una baja de homicidios, pero más robos”, *El Día*, 17 de noviembre de 2016, disponible en <www.eldia.com>.

que este organismo de control se mostró más activo en ciertos temas durante 2016, hasta el momento las autoridades provinciales hablan de “reforma policial” pero no anunciaron modificaciones estructurales en la Policía Bonaerense ni en las policías locales. La depuración de “malos policías” es necesaria, pero no tiene fin si no se modifican, a la vez, las lógicas del trabajo policial y no se desarrollan herramientas para restablecer la conducción política de la fuerza. Algo similar ocurre con los cambios en la preparación policial: es indispensable reformar los programas de formación y capacitación de los funcionarios de seguridad bonaerenses, pero la reforma educativa es sólo una parte de los cambios necesarios para transformar el diseño, la cultura y las prácticas policiales, ya que el quehacer cotidiano de la fuerza depende de otras condiciones que con rapidez neutralizan cualquier avance en la formación que vaya contra las lógicas institucionales establecidas.

Nuevos mecanismos de auditoría y control

Durante 2016 se crearon nuevas oficinas de auditoría y control a nivel federal y en la CABA. En general, presentan correctos diseños normativos. Estas nuevas áreas tienen mayores atribuciones para el control externo de las fuerzas, lo que resulta un avance en el diseño institucional. Sin embargo, esos cambios pueden resultar neutralizados si no existe la voluntad política para llevarlos a cabo y conducir a las fuerzas, como ha ocurrido en la experiencia reciente de la Policía Metropolitana.

En el Ministerio de Seguridad de la Nación, la nueva Dirección Nacional de Control de Integridad de las Fuerzas de Seguridad cuenta, según la normativa,⁵¹ con facultades para recibir, analizar e intervenir en denuncias contra efectivos de las fuerzas federales, y también para implementar acciones orientadas a garantizar el cumplimiento de los códigos de ética y conducta, los estándares nacionales e internacionales y los protocolos que regulan la actuación policial. Si, en efecto, se desarrollan líneas de trabajo en este sentido, será un avance importante porque implicaría empezar a superar uno de los límites que históricamente han presentado los mecanismos de auditoría y control policial en la Argentina: trabajar, en el mejor de los casos, de manera reactiva, interviniendo caso por caso y, sobre todo, cuando existe un proceso penal que avanza, en lugar de desarrollar un trabajo proactivo y preven-

51 Decisión administrativa 421/16 y Resolución 225/16 del Ministerio de Seguridad de la Nación.

tivo de detección, análisis e intervención sobre patrones problemáticos del comportamiento policial.

El Ministerio de Seguridad de la Nación suprimió la Dirección de Derechos Humanos, que cumplía una labor importante en el seguimiento de causas de violencia policial y también aportaba información de relevancia en juicios por delitos de lesa humanidad, que involucran a personal de las fuerzas federales.⁵² Además, en la cartera federal existe una Dirección de Seguimiento de Causas de Violencia Institucional y Delitos de Interés Federal. Esta dirección intervino en el caso de Iván Navarro y Ezequiel Villanueva Moya, los jóvenes detenidos de forma ilegal y torturados por efectivos de Prefectura Naval en la Villa 21-24. El Ministerio de Seguridad no se pronunció sobre el caso durante diez días. El mismo día en que se realizaba una manifestación en la villa, se anunció que los siete prefectos que habían sido identificados por la justicia serían echados de la fuerza. Esa decisión evidencia rasgos típicos del funcionamiento problemático de las oficinas de control policial en la Argentina: se avanza atrás de la causa judicial y el reclamo social, sin atender a las materias específicas y diferenciadas de la investigación penal y de la administrativa. Por ejemplo, no se investiga a los responsables de un operativo o a los jefes de unidad bajo cuya responsabilidad el grupo de prefectos detuvo ilegalmente y torturó a jóvenes; tampoco se investigan las condiciones estructurales para este tipo de prácticas. Los funcionarios de la Dirección de Violencia Institucional negaron, en una reunión con el CELS, que existiera relación entre las prácticas de detenciones arbitrarias y torturas de los prefectos y las políticas de control poblacional, ampliación de facultades policiales arbitrarias y mensajes de endurecimiento del trabajo en las calles. La detención ilegal y la tortura se explican, según ellos, por la conducta desviada y puntual de esos agentes, como en la “doctrina de las manzanas podridas” por la que, ante un hecho de violencia ilegal que trasciende, la máxima respuesta esperable es la separación del policía involucrado de manera directa.

En el ámbito de la CABA, la nueva ley de seguridad pública creó la Oficina de Transparencia y Control Externo, con facultades para investigar casos, proponer sanciones y elaborar políticas de prevención, aunque la ley explicita esto último sólo en relación con problemas de

52 Véase, en este mismo Informe, el capítulo “Memoria, verdad y justicia. Rasgos de un cambio de época en el discurso, las sentencias y las políticas”.

corrupción y no de violencia. La Oficina deberá publicar un informe anual sobre el desempeño de la Policía de la Ciudad en materia de promoción de los derechos humanos. Una vez más, se trata de una normativa y de un diseño interesantes que deberán ser acompañados de la voluntad política de prevenir patrones de corrupción y violencia policial, para evitar experiencias como la de la Auditoría de Asuntos Externos de la Policía Metropolitana, que prácticamente no intervino en los casos más importantes de violencia policial (como la represión en el Indoamericano o en la Sala Alberdi) y delegó las investigaciones sumariales en el área de asuntos internos de la fuerza.

La nueva ley de seguridad de la ciudad otorga un lugar importante a los Foros de Seguridad Pública (Fosep) como espacios de participación ciudadana. Las experiencias anteriores en este sentido muestran que, si estos se guían por la idea de “acercar a la policía y los vecinos” o “colaborar con la policía”, terminan sin excepción siendo cajas de resonancia de los reclamos policiales por mayores recursos y la ampliación de facultades. Para evitar esto, debe existir una fuerte presencia de las autoridades políticas, que configuren estos ámbitos como mecanismos para controlar el desempeño policial. Al mismo tiempo, la participación ciudadana requiere otros dispositivos que impliquen la presencia permanente de funcionarios políticos en los barrios pobres en los que es necesario un control cotidiano del accionar policial. Esto se volverá aún más urgente a medida que el plan Cinturón Sur sea desarmado y la policía se haga cargo de la seguridad en los barrios del sur de la CABA. En esas zonas, los dispositivos tipo foro que se reúnen cada dos o tres meses no han servido para monitorear a la policía.

En la provincia de Buenos Aires, la Auditoría de Asuntos Internos del Ministerio de Seguridad informó que en 2016 se abrieron 8071 sumarios administrativos, el doble que en 2015, y fueron “apartados” de la fuerza 3018 efectivos, tres veces más que el año anterior. Además, 272 policías fueron detenidos, y se iniciaron 204 investigaciones patrimoniales.⁵³ En relación con la revisión de hechos de violencia policial, los datos que la Auditoría informó al CELS también muestran una mayor actividad que en años anteriores. En 2014 se iniciaron 380 sumarios por hechos de violencia, en 2015 fueron 844 y hasta noviembre de 2016 se

53 Según información aparecida en J. Blanck, “Un crimen desnuda el mayor desafío de la política en el GBA”, *Clarín*, 22 de diciembre de 2016, disponible en <www.clarin.com>.

habían iniciado 1200. Sin embargo, de estos 2424 sumarios iniciados en los últimos tres años, sólo 65 acarrearán sanciones suspensivas y 12 sanciones expulsivas. La mayor parte continúa en trámite (2074) y otros 274 tuvieron resoluciones de archivo, sobreseimiento, incompetencia o extinción de la acción.⁵⁴ Además, esos números no permiten saber si estas investigaciones derivaron en la identificación de patrones estructurales de corrupción, lo que debería dar lugar a transformaciones en las lógicas institucionales que posibilitan la participación policial en el delito. Un ejemplo positivo en este sentido fue la intervención sobre las plantas verificadoras de vehículos, una de las formas de recaudación ilegal millonarias de la policía. Resta también saber cuál será el destino y estado de los policías apartados, ya que esa figura no existe en el código disciplinario y no equivale a una exoneración.

Reanudación de la publicación de estadísticas sobre seguridad y ausencia de datos sobre violencia institucional

En abril de 2016 el Ministerio de Seguridad de la Nación difundió públicamente los informes del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) de 2014 y 2015. Significó un avance en términos de acceso a datos, ya que su publicación había sido interrumpida en 2009, lo que generó múltiples problemas institucionales e incluso a nivel internacional, ya que la Argentina no ofrecía una tasa oficial de homicidios. Los funcionarios que integran la Subsecretaría de Estadística Criminal y la Dirección Nacional de Gestión de la Información Criminal anunciaron que se mejorará la producción de datos de las provincias, procesos muy precarios en varios casos, y también la realización de una encuesta nacional de victimización, a inicios de 2017.

Tras la publicación de los datos de 2014 y 2015, no fue posible acceder a otra información ni a una mayor desagregación de lo ya publicado. La difusión no depende sólo del ministerio nacional, sino también de los gobiernos provinciales, que reaccionaron de manera negativa a la publicación del SNIC 2014-2015 y son reticentes a cumplir con su obligación de dar a conocer los datos porque lo consideran un riesgo político. En julio de 2017 fue publicado el informe correspondiente a 2016 y a

54 Respuesta de la Auditoría de Asuntos Internos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires a un pedido de informes realizado por el CELS, 19 de diciembre de 2016.

través de la prensa se divulgaron algunos resultados de la encuesta de victimización.

El gobierno de la provincia de Buenos Aires también difundió algunos datos producidos por la Policía Bonaerense, que señalaron una reducción de los homicidios y un incremento de los robos para 2016. Más allá de las ironías que generó el ministro Ritondo al anunciar que los homicidios habían disminuido un 150%, lo cual implicaba la resurrección de la mitad de las víctimas, sólo se dieron a conocer datos parciales por la prensa y la información estadística no está disponible para ser corroborada. A los pedidos de informes que el CELS presentó al Ministerio de Seguridad provincial sólo respondieron con información sobre aprehensiones por algunos delitos para 2010, 2011 y 2012.

El panorama es más precario aún en cuanto a la producción de información sobre violencia policial. El Ministerio de Seguridad de la Nación no permitió el acceso a los datos sobre detenciones realizadas por las fuerzas de seguridad federales y tampoco su Programa de Uso Racional de la Fuerza respondió las consultas de información sobre letalidad policial, que en teoría produce.

En la provincia de Buenos Aires, informaron que en su sistema no figura el dato de la cantidad de personas muertas por las policías provinciales, aunque sí nos brindaron el número de policías muertos. Entre 2004 y 2007, el Centro de Operaciones Policiales (COP) de la provincia registraba e informaba ese dato. Su interrupción indica un retroceso grave en la producción estadística, o una decisión política de no difundir información sobre violencia policial.

4. Tendencias y riesgos que asoman en un período de transición

En la transición entre el kirchnerismo y Cambiemos, se vislumbra el riesgo de la adopción, por parte del gobierno argentino, de una noción de seguridad que asuma que el Estado o la seguridad nacional se ven desestabilizados por “nuevas amenazas”. Según esta visión, el Ministerio de Seguridad de la Nación, ya sin la responsabilidad de gestionar la seguridad en la CABA, debe desentenderse de la seguridad ciudadana para concentrarse en el combate contra enemigos mal caracterizados como “narcotráfico” y “terrorismo”. Se los presenta como fenómenos que requieren un abordaje que difumina la distinción entre seguridad y defensa. Esta nueva noción de seguridad se plantea a través de fórmulas como “peligro colectivo”, en las que “el delito” se presenta como una

amenaza generalizada a toda la sociedad, en lugar de reconocer y caracterizar las dinámicas criminales, las formas de victimización y las vulnerabilidades específicas.⁵⁵ Por otra parte, esta idea de seguridad, que asume que ciertos delitos constituyen serios riesgos para la soberanía y la seguridad nacional, se articula con naturalidad con otra idea restrictiva de derechos: la noción policial de orden público. El realineamiento detrás de los Estados Unidos bajo el paradigma de las nuevas amenazas y el cambio en el abordaje estatal de la protesta convergen en la idea de que brindar seguridad es usar la fuerza para resguardar el orden en las calles y preservar el statu quo.

La confusión entre los ámbitos de seguridad y defensa y las prácticas policiales arbitrarias en las calles se agravan a la luz de estas tendencias. Al mismo tiempo, este abordaje tampoco garantiza efectividad contra el crimen organizado. Al centrarse sobre todo en la herramienta represiva, se aumenta el poder de fuerzas policiales que son parte del problema o, directamente, se instala la cuestión de la intervención militar, una opción que ha mostrado un total fracaso en otros países.

La “reinserción internacional” a través de la “guerra contra las drogas” se produce en un momento en que buena parte del mundo ya exige el fin de esas políticas y el reemplazo del programa prohibicionista y punitivista por uno de regulación y despenalización, acompañado por políticas de salud e inclusión social. La Asamblea de la ONU sobre el problema de las drogas (Ungass) dejó en claro que se ha agotado el consenso prohibicionista.

Al mismo tiempo, se consolidan viejas recetas, como las políticas de saturación policial, el control poblacional, los allanamientos masivos y la ampliación de las facultades policiales, de derecho o de hecho. Mostrar presencia y actividad policial en las calles es un aspecto de las políticas de seguridad que tiene sentido desde una lógica de gestión que es, en última instancia, electoral. El problema es que en los últimos años este aspecto devino casi en el único criterio. Los consensos políticos se concentran en la necesidad de un incremento, en apariencia ilimitado, de la dotación de efectivos policiales, en la acumulación de recursos tecnológicos y en la saturación como medidas que impactarían

55 El Decreto 228/2016 que declara la emergencia en seguridad establece como uno de los objetivos de la medida “revertir la situación de peligro colectivo creada por el delito complejo y el crimen organizado, que afecta a la República Argentina”.

de manera positiva en la percepción de seguridad y, con muchísima menos certidumbre, en la reducción de algunos delitos callejeros. Las graves consecuencias que estas medidas acarrearán en términos de abusos policiales para amplios sectores de la población no son problematizadas por las autoridades.

En 2016 el consenso político sobre estas cuestiones fue transversal a las principales fuerzas con posibilidades de acceder a cargos de gobierno. Por ejemplo, el decreto de derribo surgió de proyectos de ley presentados por legisladores del Frente Renovador, la Unión Cívica Radical, el PRO y el Peronismo Federal. La ausencia o debilidad de políticas destinadas al desarrollo de los barrios pobres y a la reducción de la violencia también es un dato que muestra la continuidad y profundización de tendencias ya agotadas. Para ser eficaces, compatibles con la vida democrática y herramientas de ampliación y no de vulneración de derechos, las políticas de seguridad tienen que ir mucho más allá de la acumulación de policías y patrulleros, por más que algunas demandas ciudadanas se orienten, en una primera reacción, en ese sentido. La discusión sobre esas dimensiones extrapoliciales de las políticas de seguridad, que no son marginales, sino centrales, permanece fuera de agenda, mientras los esfuerzos oficiales se orientan de forma peligrosa a la construcción de nuevos enemigos de la sociedad.

4. Aborto legal: acceso desigualitario y criminalización selectiva*

Durante 2016 y 2017 la consigna #NiUnaMenos volvió a ocupar un lugar central en la agenda pública. Esta gran movilización social en torno a los derechos de las mujeres incluyó el reclamo por que se garantice el acceso igualitario a los abortos que son legales desde 1921 y por la legalización general de la práctica. El caso de Belén,¹ una joven tucumana encarcelada y condenada a partir de un aborto espontáneo, generó un amplio debate sobre las prácticas médicas y judiciales discriminatorias y criminalizantes.

En marzo de 2017 se cumplieron cinco años de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN o la Corte) en el caso conocido como “F., A. L.”. Integrada por Enrique Petracci, Carmen Argibay, Elena Highton, Carlos Fayt, Carlos Maqueda, Raúl Zaffaroni y Ricardo Lorenzetti, la Corte reafirmó en ese fallo que en la Argentina las mujeres, las niñas y las personas trans con capacidad de procrear tienen el derecho constitucional a interrumpir un embarazo en las circunstancias permitidas por el Código Penal promulgado hace casi un siglo: cuando su vida o su salud están en peligro o cuando el embarazo es producto de una relación sexual no consentida, sin importar su capacidad intelectual o psicosocial. La CSJN puso fin a las controversias sobre la interpretación del art. 86, inc. 2 del Código Penal referido a la causal de violación. Para algunos, el aborto legal correspondía sólo a las víctimas de violación que tuvieran alguna discapacidad mental. Sin embargo, la Corte estableció que “no es punible toda interrupción de un embarazo que sea consecuencia de una violación, con independen-

* Este capítulo fue elaborado por Edurne Cárdenas, del Equipo de Trabajo Internacional, y Andrés López Cabello y Lucía de la Vega, del Equipo de Litigio y Defensa Legal.

¹ Todos los nombres son seudónimos para preservar a las mujeres involucradas.


cia de la capacidad mental de su víctima”. De este modo, reafirmó el derecho al aborto no punible, estableció criterios generales de interpretación y dio indicaciones explícitas y operativas para los distintos poderes y niveles del Estado.

En este capítulo analizamos la implementación de esta sentencia y los obstáculos que afectan en particular a las mujeres jóvenes y pobres que son responsabilidad de los Estados nacional y provinciales.

1. El fallo “F., A. L.”

La CSJN resolvió terminar con la judicialización, el entorpecimiento y las demoras para el acceso al aborto no punible con el fin de guiar otros casos y de evitar el incumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado. Esta decisión significó un punto de quiebre porque aclaró el alcance de las causales previstas en la legislación y, además, estableció cómo debe proceder el Estado para garantizar el derecho al aborto en los casos previstos por la ley. La Corte describió los obstáculos más comunes y llamó a los poderes, provinciales y nacionales, a adoptar medidas en los sistemas de salud y judicial para superarlos. En este sentido, exhortó al Estado a asegurar la “disposición de todas las condiciones médicas y sanitarias requeridas para la realización de los abortos legales de manera rápida, accesible y segura”,² sin imponer cargas desproporcionadas a las mujeres. Para ello, el tribunal convocó a todas las jurisdicciones a no judicializar el acceso a los abortos legales. También ordenó a las autoridades nacionales, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) que implementaran protocolos hospitalarios con el objeto de remover las barreras existentes para acceder a los servicios médicos. La Corte estableció que estos protocolos deben garantizar el acceso a la información y a la confidencialidad, evitar dilaciones innecesarias –por ejemplo, las que genera la intervención de comités de especialistas–, no requerir autorización judicial ni denuncia policial en los casos de violación y considerar suficiente una declaración jurada. Y que si los trabajadores de la salud quieren manifestar una objeción de conciencia, deben hacerlo cuando se implementa el protocolo o al iniciar las actividades en el establecimiento. La Corte también determinó que se debe sancionar a los profesionales que dificulten o impidan el acceso al aborto.

2 CSJN, “F., A. L. s. medida autosatisfactiva”, consid. 25.




Preocupación internacional por la situación del aborto en la Argentina

Las deudas de nuestro país en materia de derecho al aborto fueron señaladas por distintos órganos internacionales y ponen en evidencia la falta de políticas suficientes desde el fallo “F., A. L.”.

En 2016, la Argentina fue evaluada por dos comités de derechos humanos que valoraron positivamente el fallo, pero señalaron dificultades y falta de acceso al aborto, y recomendaron acciones que corresponden a los distintos poderes del Estado, en todos sus niveles.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas señaló que la aplicación del fallo no es uniforme en el país y que el aborto legal es muchas veces inaccesible por la falta de protocolos médicos y por el ejercicio abusivo de la objeción de conciencia por parte de los trabajadores de la salud, entre otros obstáculos institucionales. El Comité recomendó al Estado nacional que revisara la legislación sobre aborto, incluida la legislación penal, y que considerara la posibilidad de descriminalizarlo. También afirmó que debe asegurar que todas las mujeres y niñas puedan acceder a los servicios de salud reproductiva y garantizar que las barreras legales, la objeción de conciencia y la falta de protocolos médicos no las obliguen a recurrir a un aborto clandestino.³

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), perteneciente a la ONU, señaló la persistencia de una alta tasa de mortalidad materna, principalmente por los abortos realizados en condiciones inseguras. También recomendó al Estado nacional revisar la legislación penal, asegurar que todas las provincias tengan protocolos para la atención de los abortos legales y establecer requisitos estrictos para evitar el uso indiscriminado de la objeción de conciencia.⁴ 

3 Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales a Argentina, CCPR/C/ARG/CO/5, 15/6/2016.

4 CEDAW, Observaciones finales a Argentina, CEDAW/C/ARG/CO/7, 18/11/2016.

El máximo tribunal fundó su decisión en instrumentos de derechos humanos regionales y universales y en la obligación del Estado de prevenir, castigar y erradicar la discriminación y la violencia hacia las mujeres. Recuperó las recomendaciones de distintos organismos internacionales de derechos humanos que llamaron la atención al Estado argentino sobre la falta de acceso a los abortos legales y recomendaron adoptar una serie de medidas, incluidas la de garantizar el acceso en todo el país y la de legalizar el aborto.⁵

2. El rol oscilante del Poder Judicial frente a la obligación de garantizar el acceso al aborto legal

En abril de 2011, el Estado argentino fue condenado en el ámbito internacional en el caso de “L. M. R.”⁶ por la injerencia ilegítima del Poder Judicial en la vida de una mujer: al judicializar su derecho al aborto legal, la expulsó hacia el circuito clandestino y la puso en riesgo. Este antecedente fue tomado en consideración por la CSJN.

Sin embargo, el Poder Judicial aún representa un importante obstáculo cuando actúa a partir de una denuncia de un aborto que está permitido por la ley –realizada, por ejemplo, por organizaciones antiaborto o por funcionarios–⁷ y cuando persigue penalmente el delito de aborto, con frecuencia, a partir de una violación del secreto profesional.⁸

5 Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales a Argentina, CCPR/CO/70/ARG, 3 de noviembre de 2000; CCPR/C/ARG/CO/4, 31 de marzo de 2010; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales a Argentina, CEDAW/C/ARG/CO/6, 16 de agosto de 2010; Comité de Derechos del Niño, Observaciones finales a Argentina, CRC/C/ARG/CO/3-4, 21 de junio de 2010.

6 Comité de Derechos Humanos, “L. M. R. c. Argentina”, CCPR/C/101/D/1608/2007, 28 de abril de 2011.

7 Véase 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.


8 Véase Cecilia Gebruers, “El aborto legal en Argentina. La justicia después de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en el caso ‘F., A. L.’”, Documento REDAAS, Buenos Aires, marzo de 2016.



Litigio por el acceso a abortos no punibles en la CABA

En noviembre de 2012, la ADC, el ELA, la Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad (REDI) y el CELS presentaron una acción de amparo colectivo contra el gobierno de la ciudad pidiendo la inconstitucionalidad de la Resolución 1252 del Ministerio de Salud porteño, entonces a cargo de Jorge Lemus, actual ministro de Salud de la Nación. La resolución establece requisitos que son obstáculos para acceder al aborto no punible y desconoce estándares de derechos humanos en materia de discapacidad.

El Poder Judicial de la ciudad dictó dos medidas cautelares que suspendieron la exigencia de los requisitos cuestionados, ordenó la implementación de un sistema de apoyos para garantizar el acceso al derecho de las mujeres con discapacidad intelectual y psicosocial, y dictó un fallo que declaró la inconstitucionalidad de la resolución en primera instancia.

En abril de 2016, la Sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario revocó la decisión de primera instancia: sostuvo que el amparo era una vía procesal inidónea y no trató el problema. Las organizaciones presentaron un recurso de inconstitucionalidad que espera la decisión del Tribunal Superior de Justicia de la CABA. Mientras el trámite judicial transcurre con marcada lentitud, las medidas cautelares siguen vigentes y los servicios de salud deben garantizar el acceso al aborto legal sin imponer trabas burocráticas. 

El máximo tribunal estableció guías de interpretación y acción y, siete meses después de su fallo, al intervenir en la causa “Pro familia”⁹ reiteró el mismo criterio. Sin embargo, desde entonces la Corte no se volvió a involucrar en la discusión sobre el aborto. Incluso en 2014 rechazó el pedido presentado por Amnistía Internacional Argentina, la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) y el CELS para que se llamara a una audiencia pública sobre la situación del acceso al aborto no punible en el país y tomara las

9 Competencia nº 783, XLVIII, “Pro Familia Asociación Civil el GCBA y otros s. impugnación de actos administrativos”. Para un análisis pormenorizado del caso, véase Cecilia Hopp, “El caso ‘Pro Familia’. Militancias y resistencias en torno al aborto legal”, *Pensamiento Penal*, disponible en <www.pensamientopenal.com.ar>.

medidas necesarias para lograr el efectivo cumplimiento del fallo. Con este rechazo, se perdió la oportunidad de que la Corte supervisara el cumplimiento de su sentencia.

Los tribunales federales inferiores tampoco ofrecen una respuesta adecuada. Por ejemplo, en 2014 Amnistía Internacional Argentina, el ELA y el CELS interpusieron una acción colectiva para que el Ministerio de Salud de la Nación incorporara, a nivel federal y como servicio básico y obligatorio del sistema de salud, las prestaciones necesarias, efectivas y seguras para interrumpir embarazos cuando esto es legal. A más de dos años de iniciada la acción, en el trámite judicial sólo se discutieron cuestiones procesales y de forma.

3. Criminalización de mujeres que atraviesan una emergencia obstétrica

Un relevamiento realizado en 2016¹⁰ identificó quince casos de mujeres criminalizadas luego de atravesar una emergencia obstétrica.¹¹ Se trata de jóvenes, de entre 18 y 22 años, con escasos recursos económicos, que ingresaron al sistema público de salud, de donde salieron con custodia policial.

Las mujeres que buscan atención médica por una emergencia obstétrica se exponen a las consecuencias de la penalización del aborto. El primer eslabón del dispositivo persecutorio son los trabajadores de la salud que hacen una denuncia a la policía. A pesar de que el caso se inicia viciado por la violación del secreto profesional, los fiscales y jueces dan curso a la acción penal.

Organizaciones que trabajan por los derechos sexuales y reproductivos en distintos lugares del mundo utilizan la figura del “estigma del aborto” para referirse a cómo las sociedades y las instituciones señalan, impugnan y condenan a quienes interrumpen un embarazo o tienen alguna relación con esa práctica.¹² En nuestro país, con frecuencia, ope-

10 Florencia Alcaraz, “Presas sin ley. La criminalización del aborto: datos y realidades”, *MU: el periódico de lavaca*, n° 104, octubre de 2016.

11 No existen registros oficiales. Tal relevamiento se realizó a partir de los casos que tomaron estado público a raíz de intervenciones del movimiento de mujeres.

12 Véanse International Planned Parenthood Federation (IPPF), “Tackling Abortion Stigma”, disponible en <www.ippf.org>, e International Pregnancy

radores judiciales, abogados y efectores sanitarios son parte de estos procesos de estigmatización que impiden el acceso al aborto legal y/o resultan criminalizantes. El efecto general es que las mujeres son expulsadas a la clandestinidad, incluso cuando los abortos son legales, debido al temor fundado a terminar presas.¹³ De este modo, la penalización del aborto obstaculiza ampliamente el acceso a los servicios de salud.

Lo que le ocurrió a Belén, quien estuvo presa por un aborto espontáneo, aleja a las mujeres, niñas y trans de los servicios de salud, sometién-dolas a situaciones de riesgo.

Toda mujer tiene derecho a recibir atención médica tras un aborto, al margen de si su circunstancia es considerada legal o no. En su última revisión de la Argentina, el CEDAW instó con urgencia al Estado a garantizar el acceso a los servicios de atención postaborto en el sistema de salud,¹⁴ sin importar si este fue espontáneo o inducido. Por su parte, Anand Grover, relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, indicó que la atención

debe ser incondicional, aun cuando el aborto conlleve sanciones penales, no deberá depender de la posterior cooperación de la mujer en el enjuiciamiento penal, y en ningún caso podrá utilizarse como prueba contra ella ni contra quienes hayan practicado el aborto. La legislación no debe obligar al personal sanitario a denunciar a las autoridades policiales o judiciales a las mujeres que hayan recibido atención relacionada con el aborto.¹⁵

Advisory Services (IPAS), "Abortion Stigma", disponible en <www.ipas.org>. Para un análisis en la región, véase Nina Zamberlin, "Estigma y aborto. El estigma asociado al aborto como objeto de estudio: los primeros pasos en América Latina", en Alejandra López Gómez y otros, *Investigación sobre aborto en América Latina y El Caribe. Una agenda renovada para informar políticas públicas e incidencia*, CEDES, Population Council, Promsex, 2015.

13 Véase INROADS, "Abortion Stigma and Quality of Care. A Proposed Framework for Analysis and Integration", mimeo.

14 CEDAW, Observaciones finales a Argentina, CEDAW/C/ARG/CO/7, 18 de noviembre de 2016.

15 ONU, Informe del relator de Naciones Unidas sobre el derecho a la salud, Anand Grover, sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, A/66/254, 3 de agosto de 2011, párr. 30.

Sin embargo, en el país se registran hechos de desamparo y persecución. Como en el caso de Belén en Tucumán, de Carla en Pilar, de Yamila en Rosario y de María en Santiago del Estero. Fueron perseguidas penalmente cuando buscaron atención por una emergencia obstétrica; la denuncia se realizó desde el propio establecimiento de salud, sin respetar la garantía de confidencialidad, que impide que la información que surja de la atención médica se constituya en prueba contra la mujer.

Belén llegó al hospital con cólicos renales, acompañada de su madre. Fue revisada, y se consignó en su historia clínica un “aborto espontáneo incompleto sin complicaciones”. En el lugar trabajan médicos de la policía, uno de los cuales señaló a Belén como “homicida”. Belén fue privada de su libertad y la trasladaron directamente a la cárcel.

Carla ingresó a un hospital de Pilar con fuertes dolores abdominales. Tras retirarle la placenta, el médico la sometió a un interrogatorio y completó un parte policial con el texto: “Parto domiciliario sin feto”.

Yamila se acercó al Hospital de Rosario con una hemorragia, acompañada de su padre, a quien le indicaron allí que debía dirigirse a la comisaría para realizar una denuncia policial contra su hija.

María era víctima de violencia de género y llegó al Hospital Regional Ramón Carrillo, de Santiago del Estero, con una grave infección. Por temor a ser denunciada, no informó que se había realizado un aborto y los médicos le suministraron varios medicamentos para retener el embarazo. Su hermana Eva advirtió al profesional que María había intentado abortar. María murió el 9 de agosto, y su hermana, su madre y una amiga fueron procesadas penalmente acusadas de haber colaborado en la realización del aborto.

Natalia, de Tierra del Fuego, fue víctima de violencia intrafamiliar durante años. Quedó embarazada como consecuencia de una violación por parte de su pareja. Si bien su caso se encuadraba dentro de la causal por violación, se sometió a un aborto en el circuito clandestino, por temor a la persecución penal. Por este hecho estuvo procesada durante seis años, hasta su absolución, en 2015.

La violación del secreto profesional

Ninguna información obtenida como consecuencia de la atención médica puede ser utilizada como prueba en contra de una persona, y la actuación del médico y de cualquier profesional de la salud está cubierta por la garantía del secreto profesional. Violar el secreto es un delito penado por el Código Penal e implica que la denuncia realizada por los

médicos o enfermeros sea nula. Sin embargo, muchos casos de criminalización se originan en denuncias de este tipo.

En 1966, la Cámara Nacional Criminal y Correccional, en la sentencia “Natividad Frías”,¹⁶ sostuvo que el conocimiento de un aborto que un médico obtiene en el marco de la atención a una mujer debe encuadrarse en la garantía del secreto profesional. Este criterio fue reafirmado por la CSJN en la causa “Baldivieso, César Alejandro”.¹⁷

La condena penal contra Belén se sostuvo únicamente en las declaraciones testimoniales del personal médico. El planteo de su defensora, Soledad Deza, quien argumenta que hubo una violación del secreto profesional, no fue considerado por el tribunal inferior.

En 2012, en esa misma provincia, María Magdalena llegó con un aborto en curso al Hospital Nuestra Señora de las Mercedes. Las médicas hicieron ingresar a la policía a la sala de parto, la operaron sin anestesia y la imputaron por aborto. Tras estar procesada cerca de tres años,¹⁸ en 2015 fue sobreseída. Las médicas fueron denunciadas por haber violado el secreto profesional, pero la Corte provincial rechazó investigarlas. La causa se encuentra en estudio por la CSJN, para investigar la responsabilidad de violación del secreto profesional y la violencia a la que fue sometida.¹⁹

En el caso de Natalia, la jueza de instrucción libró oficios a los distintos centros de salud de la ciudad de Río Grande, en Tierra del Fuego, para que informaran, sin respetar el secreto profesional, si había sido atendida en alguno de los centros y si se había realizado un aborto. Ante las respuestas negativas, reiteró el pedido varias veces.

En agosto de 2016, en el Centro de Salud Doctor Springolo de Morón, provincia de Buenos Aires, apareció un cartel que ordenaba a los médicos denunciar a las mujeres con “sospecha de aborto” en la comisaría del lugar. Cuando la orden tomó estado público, el intendente de Morón separó al coordinador médico del centro de salud. El Ministerio de Salud provincial recordó al personal que su deber de

16 Cám. Nac. Crim. y Correc., “Natividad Frías”, 26 de agosto de 1966, plenario, *JA*, t. 1966-V, p. 69.

17 CSJN, “Baldivieso, César Alejandro”, AR/JUR/7491/2010, 20 de abril de 2010.

18 Véase Mariana Carbajal, “Dos médicas con paraguas”, *Página/12*, 25 de julio de 2016, disponible en <www.pagina12.com.ar>.

19 Véase Mariana Carbajal, “Dos médicas con objeción de Hipócrates”, *Página/12*, 13 de agosto de 2009, disponible en <www.pagina12.com.ar>.

confidencialidad prevalece en caso de asistir a mujeres por un aborto y no corresponde realizar denuncia policial o judicial alguna ni amenazar con hacerlo.²⁰

Encarcelamiento y violencia contra las mujeres que buscan atención médica

Cuando las mujeres son denunciadas en un hospital por realizarse un aborto, con frecuencia padecen también situaciones graves de violencia. Además de declarar la nulidad de todo el proceso, los fiscales y jueces deben investigar los hechos que pueden constituir tratos crueles, a veces incluso tortura, y que son ejemplos de violencia institucional, de acuerdo con la Ley 26 485 de Violencia contra las Mujeres.

Las medidas ordenadas para obtener pruebas son alarmantes. Por ejemplo, en un caso se ordenó la custodia policial en el propio centro de salud, y se tomó declaración indagatoria a mujeres convalecientes. Belén padeció hechos de violencia dentro del hospital: se despertó de la anestesia bajo la custodia de las fuerzas de seguridad, y la hicieron declarar como imputada cuando aún estaba convaleciente. La psiquiatra incluso intentó que confesara un delito. También a Carla el personal del hospital la amenazó para que confesara un delito y llamó de inmediato a la policía para custodiarla en el centro de salud.

El sistema judicial no ejerce su rol de investigar los hechos de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes padecidos por mujeres, niñas y personas trans por parte de los profesionales en los servicios de atención de la salud.

Al mismo tiempo, en la mayoría de los casos se impone la prisión preventiva. Belén estaba aún internada cuando se dispuso su privación de la libertad, sin que existiera riesgo de fuga ni de entorpecimiento de la investigación. Permaneció detenida más de dos años hasta que, como consecuencia de una intensa movilización nacional, de la que participó el CELS, la Corte tucumana hizo lugar a un planteo de la defensa y revocó la medida en agosto de 2016. En marzo de 2017, la Corte provincial absolvió a Belén.

Eva, criminalizada por haber participado supuestamente del aborto por el que su hermana requirió atención, estuvo detenida veintidós días


²⁰ Programa de Salud Sexual y Reproductiva de la Provincia de Buenos Aires, “Qué debe hacerse y qué no puede hacerse ante una mujer que consulta en situación de aborto”, Comunicación n° 4, 23 de agosto de 2016.



El Poder Legislativo posterga los derechos de las mujeres

El 28 de mayo de 2017 se cumplen diez años de la primera presentación del proyecto de ley de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito, que plantea la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo. Durante estos años, además del proyecto de la campaña, se presentaron otras iniciativas para transformar las disposiciones de la Corte en una ley.

Para evitar que perdiera estado parlamentario, el proyecto –que acumuló más de setenta firmas de legisladores de distintos bloques políticos– fue presentado cada dos años. Recién en noviembre de 2014 fue tratado por primera vez en Comisión, aunque tras una jornada de debate no se pudo firmar un dictamen. La Comisión no volvió a sesionar para dar el debate, y durante 2015 el tema no fue tratado con el pretexto de que era un año electoral.

En 2016 la Campaña presentó un nuevo proyecto que propone la legalización de la interrupción del embarazo hasta la semana catorce en todos los servicios del sistema de salud, en un plazo máximo de cinco días desde su requerimiento. Para la interrupción de embarazos más allá de la semana catorce, se establecen tres causales: violación; riesgo a la vida o la salud física, psíquica o social de la mujer; y/o malformaciones fetales graves. El proyecto fue firmado por más de cuarenta diputados de distintos partidos y fue girado esta vez a diferentes comisiones, pero no tuvo tratamiento. 

a la espera de ser llamada a declarar, pese a estar embarazada y tener dos niños pequeños a cargo. La actuación estuvo bajo la órbita del Juzgado de Instrucción en lo Criminal y Correccional n° 5 de Santiago del Estero. Fue excarcelada, aunque continúa imputada.

La falta de consideración a la palabra de las mujeres es un rasgo común de estos procesos judiciales: sus testimonios son valorados en escasas ocasiones y muchas veces sólo son tomados en cuenta como prueba en su contra. Ser mujeres, pobres, jóvenes y acusadas de abortar coloca a las imputadas en una posición de mayor vulnerabilidad ante el sistema de justicia. En palabras de Belén:

Yo estuve callada durante dos años. No me animaba a hablar. Tenía miedo. Me habían dicho que

me darían perpetua. Me condenaron sólo por dichos, por ser humilde, por ir al hospital, por no tener plata para ir a una clínica y pagar una buena defensa.²¹

A Belén no la escucharon ni el fiscal, ni los jueces, ni su defensora oficial. Declaró durante la instrucción y el debate. Dijo que no sabía que estaba embarazada, que sufrió un aborto espontáneo, negó los hechos imputados y relató la violencia que sufrió durante su internación. Nada de ello fue tomado en cuenta por el tribunal. En el caso de Yamila, la justicia no consideró su testimonio, ni el de su madre, ni el de otros familiares. Sin embargo, sí valoró el testimonio de su ex pareja, de quien Yamila había padecido hechos de violencia.

4. El Poder Ejecutivo y el derecho al aborto legal

El Poder Ejecutivo nacional no implementa políticas que aseguren los derechos sexuales y reproductivos, ni garantiza las condiciones para el acceso al aborto legal. Mucho menos ha impulsado una modificación legislativa que despenalice la interrupción voluntaria del embarazo. Ante este escenario, la Corte Suprema no intervino para garantizar el cumplimiento de su propia decisión, ni por iniciativa propia, ni a pedido de las organizaciones que en 2014 solicitaron que se realizara una audiencia con este fin.

El Ministerio de Salud de la Nación es el organismo federal responsable de garantizar el acceso igualitario a la salud. Sin embargo, no ha iniciado ninguna acción significativa tendiente a la implementación de las órdenes de la Corte en “F., A. L.”, y la posibilidad de acceder a un aborto legal es diferente según el lugar del país.

Desde 2007 el Ministerio de Salud de la Nación actualiza y publica un protocolo nacional de atención de abortos no punibles. La versión de 2015, ahora titulada “Protocolo de atención integral a personas con derecho a una interrupción legal del embarazo”, se adecua a los estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y a los criterios del fallo “F., A. L.”. Sin embargo, no está ratificado por una resolu-

21 “Carta de Belén desde la cárcel de Tucumán”, disponible en <amnistia.org.ar/carta-de-belen-desde-la-carcel-de-tucuman>.

ción ministerial o por una norma superior, y no es obligatorio para las provincias.

En 2010 el Estado argentino anunció al CEDAW que la guía de atención integral para casos de aborto no punible había sido aprobada por la Resolución ministerial 1184/10, del 12 de julio, el día anterior a la audiencia ante el Comité. Dos semanas después, el entonces ministro de Salud Juan Manzur negó en un comunicado oficial haber firmado esa resolución ministerial.

Desde entonces, el Poder Ejecutivo no reglamentó los protocolos de atención de las interrupciones legales del embarazo en el ámbito federal y derivó la tarea a cada provincia. En 2010 el CEDAW recomendó que la guía técnica se implementara en todo el país “de modo que exista un acceso efectivo y en condiciones de igualdad a los servicios de salud para interrumpir el embarazo”.²² Sin embargo, la elaboración está en manos de cada gobierno provincial, y cinco años después de “F., A. L.” sólo diez de las veinticuatro jurisdicciones tienen protocolos que se adecuan al fallo (Chaco, Chubut, Jujuy, La Rioja, Misiones, Santa Cruz, Santa Fe, Río Negro, Entre Ríos y Tierra del Fuego), ocho no cuentan con protocolos de atención (Catamarca, Corrientes, Formosa, Mendoza, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán) y las siete restantes tienen protocolos que establecen requisitos y exigencias indebidos, que constituyen obstáculos ilegales al aborto legal (CABA, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Neuquén, Buenos Aires y Salta).²³ En la provincia de Buenos Aires, en octubre de 2016, el Ministerio de Salud adhirió al protocolo nacional a través de la Resolución 2095/16. Días después la ministra Zulma Ortiz dio marcha atrás y la dejó sin efecto, por decisión de la gobernadora María Eugenia Vidal, ante reconocidas presiones de la jerarquía católica. En consecuencia, sigue vigente el protocolo anterior, que no se adecua a los estándares fijados por la Corte.

El acceso a información adecuada

El Ministerio de Salud de la Nación es responsable de producir y difundir información clara y confiable sobre el acceso a los derechos sexuales

22 CEDAW, Observaciones finales, CEDAW/C/ARG/CO/6, párr. 38.

23 Véase el informe “La situación del aborto en Argentina”, presentado por organizaciones de la sociedad civil ante el CEDAW, disponible en <tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/ARG/INT_CEDAW_NGO_ARG_25467_S.pdf>.

y reproductivos, y también debe informar acerca de cómo ejercerlos. En ambas cuestiones el desempeño es muy deficitario. Por un lado, el sistema de registro oficial es endeble y no da cuenta de manera confiable de los abortos legales que se proveen.²⁴ Además, la producción de los datos sanitarios sobre abortos se genera en el sistema público de salud, lo que deja fuera información de otros subsistemas, como el de las obras sociales y la medicina prepaga, así como del sistema de atención primaria de la salud.

En 2016, las representantes del Estado nacional ante el CEDAW no pudieron responder qué medidas se estaban tomando para garantizar el acceso a los abortos legales. Ante la pregunta por los datos sobre abortos, una integrante de la delegación oficial contestó que no existen datos ni información precisa porque el aborto es ilegal, en contradicción con lo que establece la ley argentina. La delegación prometió enviar información adicional al Comité en las siguientes cuarenta y ocho horas, pero eso no ocurrió.

La ausencia de información impide conocer la demanda de abortos legales, prever los insumos y recursos humanos necesarios y, en definitiva, plantear una política pública fundada. Además de las falencias en el registro, no existen indicadores de evaluación de las políticas públicas.²⁵

El Estado tiene la obligación de promover los derechos fundamentales e implementar acciones positivas, como la difusión de información sobre estos. A pesar de que el Poder Ejecutivo debe desempeñar un papel activo,²⁶ persisten la desinformación, los obstáculos y las restricciones.

24 Amnistía Internacional Argentina, "Aportes al debate sobre derechos sexuales y reproductivos. Registro del aborto legal en el sistema de salud argentino", disponible en <www.amnistia.org.ar>.

25 "La situación del aborto en Argentina", cit.; el informe "Evaluación sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Situación del aborto en Argentina", presentado ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, se encuentra disponible en <tbinternet.ohchr.org>.

26 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC), Observación general 22, relativa al derecho a la salud sexual y reproductiva (art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 2016, E/C.12/GC/22, párr. 18, disponible en <www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/C.12/GC/22&referer=www.un.org/en/documents/index.html&Lang=S>.

El acceso a medicinas y a procedimientos para un aborto seguro

De acuerdo con la evidencia científica, el uso de medicamentos y determinados procedimientos son prácticas seguras y eficaces para interrumpir un embarazo. La inclusión de las modalidades de interrupción del embarazo –en particular, el aborto farmacológico y la aspiración manual endouterina (AMEU)– en todos los servicios de salud y en el Programa Médico Obligatorio (PMO) es competencia del Poder Ejecutivo. Esto supone garantizar la formación del personal y la disponibilidad de insumos en todos los hospitales y establecimientos de salud de los subsistemas de obras sociales y privados. El PMO es el régimen de asistencia obligatoria que establece las prestaciones de prevención, diagnóstico y tratamiento médico-odontológico que las obras sociales y las empresas de medicina prepaga deben asegurar a sus beneficiarios. La inclusión de las modalidades de interrupción del embarazo en el PMO constituye una condición para garantizar los derechos sexuales y reproductivos. Respecto de los medicamentos, aunque la ley prevé estos casos, la Corte Suprema reafirmó el derecho y el Ministerio de Salud recomienda prácticas medicamentosas de aborto, en la Argentina no existen medicamentos reconocidos por la autoridad sanitaria para fines abortivos. La OMS recomienda la interrupción del embarazo con una combinación de mifepristona y misoprostol²⁷ y, desde hace diez años, incluyó el misoprostol en sus sucesivos listados de medicamentos esenciales, por sus aplicaciones para abortos seguros y atención postaborto, además de sus usos para parto y posparto. Para definir qué medicamentos son “esenciales”, la OMS toma en cuenta su seguridad, eficacia y costo-eficacia comparativa. Estos medicamentos deben estar

disponibles en todo momento, en cantidades suficientes, en las formas farmacéuticas apropiadas,

27 Véanse Kelly Blanchard y otros, “Misoprostol Used Alone for the Termination of Early Pregnancy. A Review of the Evidence”, *Contraception*, vol. 59, n° 4, 1999; Mary Gatter y otros, “Efficacy and Safety of Medical Abortion Using Mifepristone and Buccal Misoprostol through 63 Days”, *Contraception*, vol. 91, n° 4, 2015; Ritva Nissi y otros, “Mifepristone and Misoprostol Is Safe and Effective Method in the Second-Trimester Pregnancy Termination”, *Archives of Gynecology and Obstetrics*, vol. 294, n° 6, 2016.

con una calidad garantizada, y a un precio asequible para las personas y para la comunidad.²⁸

El Ministerio de Salud de la Nación y algunas provincias han establecido como método preferencial para la interrupción legal del embarazo el tratamiento medicamentoso con las pastillas de 200 mcg de misoprostol. Sin embargo, la falta de políticas públicas destinadas a asegurar la disponibilidad y accesibilidad de los medicamentos es otra de las restricciones que existen para el ejercicio del derecho al aborto, en los casos en que la legislación nacional establece que son legales. Al mismo tiempo, las provincias de Mendoza y de San Juan aprobaron leyes que prohíben el expendio de medicinas compuestas con misoprostol fuera de hospitales y proveedores de salud, e incluso promovieron una regulación restrictiva para todo el país.²⁹

En la Argentina no se encuentra autorizada la producción y comercialización de lamifepristona, mientras que el misoprostol es producido y comercializado sólo por un laboratorio privado (Laboratorios Beta) con el nombre “Oxaprost” y está autorizado únicamente para tratamientos gástricos, sin indicación para usos obstétricos.


El Ministerio de Salud es responsable de impulsar la importación de mifepristona o la producción pública de mifepristona y misoprostol. En 2011, el Congreso nacional aprobó la Ley 26 688 que declaró de interés nacional la investigación y producción pública de medicamentos y, en diciembre de 2014, aprobó la Ley 27 113, que creó la Agencia Nacional de Laboratorios Públicos, dependiente del Ministerio de Salud. La oportunidad que generan estas leyes motivó en 2015 una presentación de Católicas por el Derecho a Decidir, el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem), el Instituto de Género, Derecho y Desarrollo (Insgenar) y la Secretaría de Género-CTA, en la que se pedía al Ministerio de Salud la producción pública de misoprostol y mifepristona.

28 OMS, “Medicamentos esenciales”, disponible en <www.who.int/topics/essential_medicines/es>.

29 Ley 8116 de 2009 de la provincia de Mendoza, Ley 8291 de 2012 de la provincia de San Juan y proyecto de ley presentado por la diputada Ivana Bianchi, expte. 6593-D-2016.



Cuando el mercado decide sobre la salud de las mujeres

En la Argentina, el Laboratorio Beta es el productor monopolístico de misoprostol. Aumenta de forma arbitraria el precio del medicamento, transforma su presentación para eludir controles de precios y fuerza a las usuarias a comprar más pastillas de las que necesitan, a un mayor precio. De este modo, Beta distorsiona el mercado, incrementa sus utilidades, perjudica el derecho a la salud de las mujeres y fomenta, en definitiva, la compra y venta de pastillas sueltas por fuera del mercado formal. La Secretaría de Comercio Interior es la encargada de asegurar que los precios de los medicamentos se mantengan en un nivel aceptable y de prevenir los abusos de los actores del mercado. En enero de 2015, Lesbianas y Feministas por la Descriminalización del Aborto, la Secretaría de Género de Nuevo Encuentro-CABA y el CELS se presentaron ante la Comisión de Defensa de la Competencia para iniciar un proceso sancionatorio en contra del laboratorio, en los términos de la Ley 25 156. Sobre este tipo de situaciones, el relator especial de Naciones Unidas³⁰ destacó que los medicamentos deben ser económicamente accesibles a todos los sectores de la población, por lo que “deben tener sus precios fijados de manera justa y equitativa y ser asequibles para no representar una carga desproporcionada para los hogares más pobres”.³¹ También señaló que los Estados tienen la obligación de garantizar que la producción de medicamentos esenciales por el sector privado no amenace la asequibilidad ni la accesibilidad, y que los Estados pueden explorar diversas vías para el control de precios de los medicamentos, como su fijación a partir de referencias externas o terapéuticas.³² Hasta el cierre de este Informe, la Secretaría de Comercio no resolvió ninguno de los pedidos de medidas de prevención y sanción, y el laboratorio continúa con sus prácticas abusivas, en perjuicio de la salud de las mujeres. Entre 2014 y 2016 el precio de la caja de dieciséis pastillas aumentó un 300%. 

30 Informe del relator especial del derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental de Naciones Unidas (en adelante, relator especial salud), Paul Hunt, 2006, A/61/338, párr. 58.

31 Informe del relator especial salud, Anand Grover, 2013, A/HRC/23/42, párr. 20. También, el Informe del relator especial salud, Anand Grover, 2009, A/HRC/11/12, párr. 11.

32 Informe del relator especial salud, Anand Grover, 2013, A/HRC/23/42, párrs. 20-29. Otras medidas desarrolladas por el relator se refieren al control



El acceso a medicamentos abortivos según el derecho internacional de los derechos humanos

Las obligaciones del Estado en lo que respecta a la disponibilidad y accesibilidad de los medicamentos abortivos se desprenden del corpus jurídico internacional de derechos humanos ratificado por la Argentina. Además del derecho de toda persona a la salud física y mental contenido en todos los pactos, algunos organismos se pronunciaron en particular sobre la cuestión del acceso a medicamentos abortivos: la Observación general 14 del Comité DESC establece que los Estados deben, como mínimo, asegurar la provisión de medicamentos de acuerdo con la Lista de Medicamentos Esenciales de la Organización Mundial de la Salud.³³ La Observación general 22 se refiere a la obligación estatal de proveer medicamentos para la asistencia en casos de aborto y después del aborto, y de “proporcionar medicamentos, equipo y tecnologías esenciales para la salud sexual y reproductiva, en particular sobre la base de la Lista de Medicamentos Esenciales de la OMS”. También afirma que las políticas y prácticas basadas en la ideología no deben ser un obstáculo para el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, entre ellos, el acceso a los medicamentos abortivos.³⁴

Acerca del derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, el relator especial expresó que “la obtención de píldoras abortivas de carácter médico, como mifepristona y misoprostol, aunque están incluidas en la Lista de la OMS, tropieza con restricciones culturales y legales en muchos Estados, lo que limita el acceso de la mujer a la salud sexual y reproductiva”.³⁵

En 1998, por presión de un sector conservador de los profesionales de la salud, la Anmat modificó el prospecto y las condiciones de venta de los medicamentos que contienen misoprostol y estableció su venta bajo la

de márgenes comerciales, políticas arancelarias y de impuestos, fijación de precios a fabricantes, y legislación y políticas en materia de competencia.

33 Comité DESC, Observación general 14, párr. 43.d.

34 Comité DESC, Observación general 22..., cit., párrs. 13, 14, 17 y 49.

35 Informe del relator especial salud, Anand Grover, 2013, A/HRC/23/42, párr. 45, y del relator anterior, Paul Hunt, 2006, A/61/338, párr. 58.

modalidad de “receta archivada”, una de las formas de expendio más restrictivas. Veinte años después, la evidencia científica dio acabada cuenta de la seguridad, eficacia y aceptabilidad del uso del misoprostol para la interrupción del embarazo. La evidencia científica y las obligaciones internacionales de derechos humanos asumidas por la Argentina son elementos suficientes para exigir la inmediata revisión de la Disposición 3646/98 y que se reconozcan los usos obstétricos del misoprostol. Por este motivo, en septiembre de 2016, Lesbianas y Feministas por la Descriminalización del Aborto, la Secretaría de Género de Nuevo Encuentro-CABA y el CELS solicitaron a la Anmat que reconociera los usos obstétricos del misoprostol y garantizara el acceso a esta medicina. También deben modificarse las condiciones de expendio. Al momento de cierre de este Informe no ha habido respuesta.

5. Obstáculos que exigen políticas urgentes

Pese a que el sistema legal argentino permite el aborto en determinadas circunstancias y que hace cinco años la CSJN ordenó adoptar medidas para garantizar el acceso a esta práctica, los obstáculos permanecen. Numerosos casos muestran la vigencia del estigma que pesa sobre el aborto en la Argentina y cómo el sistema de justicia lo reproduce y fortalece. La persecución del Poder Judicial a quienes llegan en búsqueda de atención médica por emergencias obstétricas condiciona también a quienes deban buscarla en el futuro. Así, las mujeres, niñas y trans son empujadas a la clandestinidad, y su vida y su salud se ponen en riesgo. Diferentes instancias del sistema internacional de protección de los derechos humanos han llamado la atención sobre la urgencia de abolir este tipo de obstáculos. Entre ellas, el Comité DESC ha señalado que “la realización de los derechos de la mujer y la igualdad de género, tanto en la legislación como en la práctica, requiere la derogación o la modificación de las leyes, políticas y prácticas discriminatorias en la esfera de la salud sexual y reproductiva”. En este sentido afirmó que es necesario que los Estados

liberalicen las leyes restrictivas del aborto; garanticen el acceso de las mujeres y las niñas a servicios de aborto sin riesgo y asistencia de calidad posterior a casos de aborto, especialmente capacitando a los proveedores de servicios de salud; y respeten

el derecho de las mujeres a adoptar decisiones autónomas sobre su salud sexual y reproductiva.³⁶

Sin dudas, la decisión de la Corte fue un punto de inflexión. Sin embargo, el balance es desalentador. En los últimos cinco años, ninguna gestión de gobierno nacional ha avanzado significativamente en garantizar el derecho al aborto de forma igualitaria. En algunas jurisdicciones, como Morón, sí hubo políticas específicas que implicaron mejoras. Las barreras persisten debido a que el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el sistema médico son parte de una estructura que estigmatiza a las mujeres, en particular a aquellas que pertenecen a los sectores de menores ingresos, lo que se traduce en formas articuladas de criminalización. En la actualidad, la información obtenida en la atención médica con frecuencia activa el dispositivo de persecución penal, y los jueces y fiscales lo validan al impulsar la investigación y someter a proceso a las mujeres. Esto ocurre a pesar de que la violación del secreto profesional es un delito, y lo que haga el sistema judicial a partir de ese acto es nulo.

Existen políticas públicas que son importantes para el acceso a la salud, en particular las consejerías pre y postaborto en algunos servicios. Pero, en gran medida, hoy la salud de muchas mujeres depende de experiencias no estatales que generan redes de solidaridad y atención y sostienen los reclamos: iniciativas que se orientan a la “despenalización social del aborto”,³⁷ redes de socorristas que asisten por teléfono a mujeres que necesitan ayuda para abortar, líneas telefónicas que proveen información, y la movilización social articulada por la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito.

36 Comité DESC, Observación general 22..., cit., párr. 28.

37 Véase Católicas por el Derecho a Decidir y FUSA, “Nuestra salud. Nuestro derecho. Promoviendo la participación: monitoreo social de mujeres”, resumen ejecutivo, mimeo.

5. Memoria, verdad y justicia

Rasgos de un cambio de época en el discurso,
las sentencias y las políticas*

El hecho más trascendente de la agenda de memoria, verdad y justicia de este período fueron las enormes movilizaciones de cientos de miles de personas en rechazo del fallo “Muiña” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), que acortó la pena de un condenado por delitos de lesa humanidad. El repudio social fue seguido de una ley prácticamente unánime del Congreso de la Nación, que anula la interpretación que la mayoría de la Corte había establecido. Este acontecimiento social, político y judicial actualizó la potencia del acuerdo nacional contrario a la impunidad por los crímenes del terrorismo de Estado, fundante de la democracia argentina.

El fallo de la Corte debe ser puesto en una perspectiva más amplia. Las condiciones de posibilidad de su aparición se fueron construyendo durante el gobierno de Cambiemos mediante la introducción de diferentes posiciones y controversias orientadas a minimizar el terrorismo de Estado. Hubo discursos oficiales revisionistas, algunos incluso negacionistas, y otras decisiones que debilitan la institucionalidad necesaria para profundizar el proceso de justicia. Este cambio de rumbo por parte del Poder Ejecutivo se plasmó en algunas acciones de gobierno que agravan antiguas dificultades, en particular del sistema de justicia.

En nuestra historia, las búsquedas de memoria, verdad y justicia siempre estuvieron vinculadas: el avance en cada uno de estos valores fortaleció un camino integrado contra el olvido, la mentira y la impunidad. A lo largo de la democracia hubo momentos en que se bloqueó la posibilidad de hacer justicia; en esas etapas, las acciones por memoria y verdad impulsadas por las víctimas, sus familiares y los organismos de derechos humanos permitieron seguir avanzando en la lucha contra la impunidad. A partir de 2003, en torno de una política de Estado

* Este capítulo fue elaborado por Luz Palmás Zaldúa, Verónica Torras, Sol Hourcade y Sebastián Blanchard, integrantes del Equipo de Trabajo del CELS.

se articularon diversas y numerosas acciones en las tres dimensiones, que se fortalecieron unas a otras. De forma análoga pero opuesta, diversas acciones del gobierno de Cambiemos también mostraron cómo se afectan entre sí las agendas de memoria, de verdad y de justicia: el debilitamiento de las políticas públicas relacionadas con cada uno de los tres ejes comenzó a irradiar negativamente sobre los otros. Como veremos, la convergencia argumental entre los discursos más regresivos del gobierno sobre el terrorismo de Estado y algunos fallos judiciales genera una alarma para todo el proceso de justicia. El episodio más contundente de esta convergencia fue el mencionado fallo de la Corte.

En este tiempo también hubo sentencias judiciales positivas y un conjunto de políticas públicas tuvo continuidad. Paralelamente, se articularon nuevos espacios de organización, entre ellos una mesa de más de una docena de organismos de derechos humanos que permitió acciones conjuntas y una mayor relación entre estas organizaciones y los sindicatos, cuyo punto máximo fue compartir la cabecera de las masivas marchas por el aniversario del golpe, así como su presencia en la movilización contra la decisión de la Corte.

1. El discurso oficial sobre el terrorismo de Estado: entre la escalada y el cálculo

Desde el triunfo de Mauricio Macri e incluso antes de su asunción, algunos sectores comenzaron a plantear públicamente la necesidad de “completar la memoria” sobre lo ocurrido en los años setenta y a esgrimir conceptos como guerra y reconciliación, animados por el interés de producir un cambio de época en el campo de los derechos humanos. Si bien los partidos y referentes que conforman la actual coalición de gobierno no tuvieron una posición homogénea en estos temas, estos argumentos pasaron a integrar el discurso oficial desde fines de 2015.

Cuando en enero de 2017 el gobierno nacional decretó que el feriado del 24 de marzo, Día de la Memoria, por la Verdad y la Justicia, fuera movable, un amplio arco de organizaciones de derechos humanos, referentes políticos, sociales y gremiales e incluso espacios aliados al oficialismo rechazaron la decisión, y el gobierno se vio obligado a revertir la medida. Este intento, que el oficialismo luego calificó como un error, es inseparable de lo que durante el primer año de su mandato se configuró como una escalada discursiva que busca minimizar el terrorismo de Estado y que, en sus manifestaciones extremas, implicó negar

aspectos que el Poder Judicial ya ha dado por probados en materia de crímenes de lesa humanidad.

La voluntad de construir una narrativa oficial que se diferenciara de la vigente durante las gestiones kirchneristas se evidenció a poco de asumir Cambiemos. El 24 de marzo de 2016, cuando se cumplieron cuarenta años del golpe, la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural de la Nación reeditó el *Nunca más* y eliminó el prólogo que el gobierno anterior había incorporado en 2006, un texto que incluía referencias al proyecto económico y social de la dictadura, destacaba la responsabilidad de los actores civiles y rechazaba la teoría de los dos demonios. El secretario Claudio Avruj dijo al presentar la publicación: “Es el *Nunca más* tal cual fue, sin aditamento ideológico [...], una deuda que teníamos desde la política, desde el Estado”. Así, el gobierno asumió la perspectiva de los sectores intelectuales y políticos para los que el prólogo de 2006 fue un avasallamiento al canon de lectura instaurado tras el final de la dictadura.

Durante 2016, el gobierno nacional expresó una mirada sobre la historia reciente cercana a la que dominó el discurso oficial en los ochenta. Este retorno implica la restauración por diferentes vías de la teoría de los dos demonios. La reposición de la simetría entre violencia de Estado y violencia de las organizaciones político-militares fue explícita en el discurso del presidente Macri el 24 de marzo de 2016 en el Parque de la Memoria, cuando planteó: “Nunca más a la violencia política, nunca más a la violencia institucional”. Esta afirmación implica desplazamientos críticos. Por un lado, recoloca en pie de igualdad la actuación ilegal y clandestina del Estado con las acciones de las organizaciones político-militares. Por el otro, renombra el terrorismo de Estado como “violencia institucional”, una categoría forjada en democracia que se refiere a la violencia policial y penitenciaria y se caracteriza por mostrar la articulación y continuidad entre lo legal y lo ilegal en el marco del Estado de derecho. El uso anacrónico de esta categoría desdibuja el carácter militar, clandestino y extremo del terrorismo de Estado.

Esta concepción belicista se explicitó durante una entrevista¹ en la que Macri se refirió a los hechos de la última dictadura como “guerra sucia”, la misma expresión que acuñó la Junta Militar para justificar la represión. La conmoción que generaron estas palabras obligó a funcionarios y aliados del gobierno a tomar distancia y/o a redefinirlas. El jefe de Gabi-

1 Entrevista realizada por Karla Zabudovsky, corresponsal para Latinoamérica de BuzzFeed News, disponible en <www.buzzfeed.com>.

nete, Marcos Peña, afirmó que el partido Propuesta Republicana (PRO) siempre sostuvo las políticas de memoria, verdad y justicia. El presidente provisional del Senado, Federico Pinedo, también perteneciente al PRO, aclaró: “El terrorismo de Estado es la guerra más sucia. [El presidente] no tiene dudas al respecto”. La Secretaría de Derechos Humanos emitió un comunicado que aclaraba la posición del Poder Ejecutivo: “Se condena y repudia el terrorismo de Estado desplegado y a sus perpetradores [...]; la única ‘guerra sucia’ es la del Estado por los crímenes cometidos”.

La revisión en clave belicista de la historia reciente se conecta con argumentaciones oficiales a favor de “la reconciliación”. Por ejemplo, el 30 de mayo, en la cena por el 206° aniversario del Ejército argentino, el presidente propuso “dejar atrás enfrentamientos y divisiones”. Superar los enfrentamientos y las confrontaciones es uno de los pilares retóricos sobre los que se posiciona el gobierno en relación con los setenta y también con conflictos propios del sistema democrático. El elogio de la conciliación y el rechazo del conflicto se manifiestan tanto respecto del pasado como del presente. De hecho, en numerosas situaciones actuales, los actores sociales que protagonizan reclamos fueron señalados como violentos o “politizados”, negando –al menos en el discurso– el carácter genuino de sus demandas y la legitimidad del conflicto como constitutivo de la democracia. Como contracara, algunos acuerdos son considerados inherentemente virtuosos, partes de un paradigma de diálogo y consenso que se presenta como positivo en sí mismo; así lo expresó el presidente Macri a las Fuerzas Armadas en los actos conmemorativos del Día del Ejército y del Bicentenario, en los que apeló a la idea de reconciliación y a la necesidad de terminar con los “enfrentamientos inútiles”.

De todos modos, la banalización de la noción de terrorismo de Estado en el discurso oficial no es compartida por las diferentes administraciones a cargo de Cambiemos. La posición opuesta la sostuvo la Secretaría de Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires, que en ocasión del 24 de marzo de 2017 produjo y difundió un material audiovisual completo sobre la dictadura militar, las etapas del proceso de memoria, verdad y justicia hasta la actualidad y el rol que tuvieron los organismos de derechos humanos. Al mismo tiempo, anunció que se digitalizarán todas las partidas de nacimiento realizadas entre 1975 y 1981 para facilitar la búsqueda de personas que fueron apropiadas.

En paralelo, el gobierno abrió el diálogo con diferentes actores que sostienen una perspectiva simétrica de la violencia estatal y de la insurgente, y que consideran que los integrantes de las organizaciones políticas deben ser juzgados como terroristas. En enero de 2016, Avruj se reunió con

representantes del Centro de Estudios Legales sobre el Terrorismo y sus Víctimas (Celyv), que se dedica a la asistencia de las víctimas de acciones violentas cometidas por las organizaciones político-militares en la década del setenta. En un juego ambivalente, a la vez que Avruj concedió estas audiencias, públicamente aseguró que, en el encuentro, había ratificado el compromiso del gobierno con los procesos judiciales por los crímenes de lesa humanidad y sostuvo que los pedidos de imprescriptibilidad de los delitos cometidos por militantes de agrupaciones armadas hace cuarenta años no son “tema de análisis” de la secretaría.

Por su parte, el ministro de Justicia y Derechos Humanos, Germán Garavano, recibió en abril de 2016 a Cecilia Pando, presidenta de la Asociación de Familiares y Amigos de los (autodenominados) Presos Políticos de la Argentina. Durante mayo de 2016, el ministro mantuvo, además, dos audiencias con representantes de la Asociación Abogados por la Justicia y la Concordia, que en 2014 organizó un encuentro de abogados de represores de toda la región para coordinar acciones contra los juicios por violaciones de los derechos humanos.

En algunos casos, las declaraciones de integrantes del gobierno recuperaron argumentos alentados por sectores minoritarios que buscan deslegitimar el juzgamiento de los crímenes y relativizar la gravedad del terrorismo de Estado. En su vertiente más extrema, implican la asunción de un discurso negacionista que desconoce el esclarecimiento judicial y la sanción de los graves delitos cometidos.

En enero de 2016, el entonces ministro de Cultura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y director artístico del Teatro Colón, Darío Lopérfido, sostuvo que el número de 30 000 desaparecidos fue inventado por los familiares de las víctimas “en una mesa chica” para beneficiarse económicamente con el cobro de subsidios. Los actores de la cultura y de los derechos humanos organizaron protestas constantes y pidieron que se lo separara de su cargo. Los gobiernos de la ciudad y de la nación tomaron distancia de las declaraciones y finalmente fue removido de ambos cargos, en decisiones escalonadas. De todos modos, sus palabras habilitaron una discusión pública intensa que tendió a minimizar los alcances de la represión de Estado. Incluso, el presidente Macri declaró: “No tengo idea, es un debate en el que yo no voy a entrar, si fueron 9000 o 30 000, si son los que están anotados en un muro o son muchos más”. Nuevamente, la Secretaría de Derechos Humanos intentó componer la insensibilidad de las afirmaciones presidenciales: “30 000 es la cifra que marcó el camino de la lucha de la sociedad argentina por esa memoria, verdad y justicia. Pero cada vida que se perdió es irremplazable y el dolor es inmenso”.

En julio de 2016, el ex coronel Aldo Rico, jefe del alzamiento carapintada de Semana Santa contra el gobierno constitucional de Raúl Alfonsín, participó del acto oficial por el Bicentenario de la Independencia y sostuvo que los desaparecidos no habían sido más que 8000. En enero de 2017, el titular de la Aduana, que también formó parte de aquel alzamiento, Juan José Gómez Centurión, negó que la dictadura hubiera emprendido un plan genocida y se refirió a las desapariciones como las secuelas de una guerra necesaria. Sobre las cifras, afirmó: “No es lo mismo 8000 verdades que 22 000 mentiras”. También negó el carácter sistemático de la represión. Una vez más, la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural emitió un comunicado de contrapeso discursivo: “Esas opiniones son a título personal, no son compartidas desde ningún punto de vista y no pueden ser tomadas como representativas del pensamiento del gobierno”. En la misma línea se posicionaron los ministros Carolina Stanley, Rogelio Frigerio y Germán Garavano. También hubo críticas del radicalismo y de la Coalición Cívica, integrantes de Cambiemos, así como de distintos referentes de la oposición; y el funcionario debió aclarar públicamente que sus opiniones eran a título personal.

La manipulación de cifras sobre desaparecidos y asesinados así como el desinterés manifiesto respecto del alcance y las dimensiones de la represión van en el sentido contrario a la rigurosa construcción de memoria, verdad y justicia que, con diferentes estrategias, se realizó en dictadura y durante la democracia.

La responsabilidad de establecer el número y la identidad de desaparecidos y asesinados, así como de los victimarios, es del Estado. La dificultad para reconstruir con precisión este universo es una de las secuelas de la clandestinidad del plan sistemático de desaparición y exterminio y del silencio de los perpetradores.

Para ubicar este debate en perspectiva, es útil recordar que entre 1976 y 1982 funcionaron en la Argentina más de 700 centros clandestinos de detención distribuidos en todo el territorio nacional.² Se estima que por ellos pasaron entre 15 000 y 20 000 personas, de las

2 Más de 600 lugares fueron utilizados para el secuestro, la tortura, el asesinato y la desaparición forzada de personas, según la nómina oficial producida por el Registro Unificado de Víctimas del Terrorismo de Estado (Ruvte), dependiente de la Unidad de Investigación de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación.

cuales aproximadamente el 90% fue asesinado.³ Las Fuerzas Armadas argentinas negaron oficialmente la existencia de archivos sobre lo que denominaron “la lucha antsubversiva” y se rehusaron a colaborar con información sobre el destino final de los desaparecidos, salvo escasísimas excepciones que aportaron elementos sobre métodos de tortura y exterminio. En general, los testimonios y las denuncias de las víctimas han sido la principal fuente de reconstrucción de la verdad histórica, convalidada luego en sede judicial. El trabajo de investigación desde la sociedad civil y desde el Estado permitió sumar nuevos hallazgos mediante la incorporación de algunos archivos clave, que han contribuido a acrecentar el conocimiento de los hechos y aportan evidencias a los juicios.

Podemos identificar diferentes etapas. Ya durante la dictadura, los organismos de derechos humanos locales realizaban trabajos de relevamiento y sistematización de información, que fue corroborada por organizaciones internacionales.⁴ Luego, en los primeros años de democracia, las políticas de verdad y justicia del gobierno de Raúl Alfonsín –con la creación de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Conadep), el Juicio a las Juntas y sus derivaciones– permitieron quebrar el cerco impuesto por la dictadura y ampliar las investigaciones con respaldo institucional.⁵ En el *Nunca más*, los integrantes de la Comisión establecieron que era indispensable que el Estado continuara su esfuerzo de reconstrucción y que sus hallazgos no eran definitivos: “La Conadep ha comprobado que son muchos los casos de desapariciones que no fueron denunciados”. Tras las leyes y los decretos de impunidad, un importante acervo de testimonios y documentación se reunió

3 P. Calveiro, *Poder y desaparición. Los campos de concentración en Argentina*, Buenos Aires, Colihue, 1998.

4 Según relata Emilio Fermín Mignone en *Derechos humanos y sociedad* (1991), “el primer registro de las desapariciones lo realizó la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, que en 1979 contaba con 5818 casos documentados. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos, en su misión del 6 al 20 de setiembre de 1979, recibió 5580 denuncias, muchas de ellas no incluidas en nóminas anteriores”.

5 En nueve meses, la Conadep recibió 7000 testimonios; documentó 8961 casos de desaparecidos; 1500 sobrevivientes le brindaron detalles de las condiciones de detención y las torturas a las que fueron sometidos, y registró pruebas de la existencia de 365 centros clandestinos de detención, 50 de los cuales inspeccionó.

en torno de los Juicios por la Verdad. En este siglo, durante el proceso que llevó a la reapertura de juicios en todo el país, fueron hallados diferentes archivos de la represión; esto siguió ocurriendo a lo largo de los años.⁶ Desde 2003, se dio centralidad a políticas de memoria, verdad y justicia, entre las que se encuentran la desclasificación y la creación de equipos de análisis de archivos de las Fuerzas Armadas y de seguridad. A esto se suma la desclasificación de archivos de otros Estados que se inició en 2001 y continúa ampliándose.⁷ En conjunto, estas acciones han expandido el conocimiento sobre lo sucedido.

Entre los materiales que se destacan sobre esta cuestión, hay un memo de inteligencia que fue encontrado en el allanamiento realizado en Buenos Aires al agente de la Dirección de Inteligencia Nacional de Chile, Enrique Arancibia Clavel, en 1978. Este documento establece que hasta ese año el Ejército estimaba que ya se había matado o hecho desaparecer a unas 22 000 personas desde 1975. Este memo fue utilizado como prueba documental en diferentes causas, como la que dio por probado el Plan Cóndor. El documento tuvo repercusión periodística a partir de la difusión que hizo el National Security Archive en 2006, cuando se cumplieron treinta años del golpe militar.

En un artículo reciente, Daniel Feierstein explica el impacto de los procesos sociales, políticos y judiciales en el conocimiento de la verdad en la provincia de Tucumán, donde se han duplicado los casos verificados de víctimas del terrorismo de Estado a partir de la reapertura de las causas y la existencia de nuevas sentencias en 2006.⁸ Otros trabajos también dan cuenta de dinámicas represivas que no habían sido reconstruidas previamente, como ocurrió en la investigación “Responsabilidad

6 En octubre de 2013, el Ministerio de Defensa anunció que se habían encontrado en el edificio Cóndor de la Fuerza Aérea más de 1500 carpetas con “listas negras”, el Plan de acción del Proceso de Reorganización Nacional, el Plan de Gobierno, documentación sobre los aportes financieros al Proceso de Reorganización Nacional y tres libros originales de la Mesa de Entradas de las Juntas Militares. También se encontraron seis carpetas con 280 actas originales de las reuniones de las Juntas. Este conjunto documental es el único del que se tenga conocimiento que abarca el período completo de la dictadura.

7 Con respecto a la desclasificación por parte de los gobiernos de Francia y los Estados Unidos, consúltese en el presente capítulo el recuadro “La apertura de archivos” (p. 170).

8 D. Feierstein (2017), “Lo que dicen los números”, *Le Monde Diplomatique*, n° 213, marzo de 2017.

empresarial en delitos de lesa humanidad. Represión a trabajadores durante el terrorismo de Estado”, que recobra otros aspectos de la trama represiva que pueden conducir a la individualización de víctimas y responsables hasta ahora no conocidos.⁹

Este breve repaso permite comprender que la determinación del número de desaparecidos forma parte de un proceso largo, complejo e inacabado. De hecho, en la respuesta otorgada por la Secretaría de Derechos Humanos el 2 de noviembre de 2016 a un pedido de información de la Asociación Civil Ciudadanos Libres por la Calidad Institucional, el secretario Avruj afirmó que el número de 8571 víctimas dado a conocer por el organismo “bajo ningún punto de vista es definitivo”, ya que sólo refleja los “casos denunciados por familiares” del período 1973-1983, que “han sido radicados en la Secretaría de Derechos Humanos”, y ratificó que el número final “continúa abierto para seguir investigando”.¹⁰

Quienes postulan que la cantidad definitiva de casos se encuentra entre 8000 y 9000 pretenden ignorar que el problema central para reconstruir los hechos es la condición clandestina que caracterizó a la represión. No dan cuenta de los documentos de la época en los que se consigna una estimación mucho mayor. Desconocen o pretenden desconocer las diferencias respecto de qué víctimas, casos y hechos se toman en cuenta en los diferentes cálculos y desprecian las dificultades que sufren aún hoy muchas familias, amigos y compañeros que han padecido la represión para elaborar y reconstruir los hechos. Finalmente, ignoran los avances en la reconstrucción de las tramas represivas, que provienen de los más de 170 juicios realizados desde 2003, así como de la apertura de nuevas líneas de investigación.

Este repaso pone en evidencia que existieron diferentes posicionamientos del presidente y de los funcionarios del Poder Ejecutivo que, animados por un revisionismo cultural e histórico, tendieron a reconfigurar el discurso oficial en materia de derechos humanos. Pocos días antes de darse a conocer el fallo “Muiña” de la Corte Suprema, se reunió la 113^o Asamblea de la Conferencia Episcopal Argentina y la oficina

9 Véase Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, “Responsabilidad empresarial en delitos de lesa humanidad. Represión a trabajadores durante el terrorismo de Estado”, noviembre de 2015.

10 “Avruj dijo que el informe ‘no invalida’ la cifra de 30 mil desaparecidos en dictadura”, *Télam*, 9 de noviembre de 2016, disponible en <www.telam.com.ar>.

de prensa del Episcopado informó que en ese marco plenario comenzaría un tiempo de reflexión sobre los acontecimientos ocurridos durante la última dictadura militar con la escucha de algunos testimonios de familiares de personas que sufrieron las consecuencias de este período marcado por la violencia en distintos ámbitos de la sociedad.

Según se detalló, esta primera etapa se limitaría exclusivamente a la escucha de algunos testimonios directos de familiares de desaparecidos y de militares, y no al intercambio entre los participantes. La iniciativa recibió el rechazo inmediato de los organismos de derechos humanos.

La escena de reconciliación propuesta por la Conferencia Episcopal ofició como antesala del fallo de la Corte Suprema que, como veremos, aplicó la derogada regla del “2 por 1” a Luis Muiña, condenado por delitos de lesa humanidad, lo que reducía el tiempo que debía cumplir de su condena. Avruj fue el primer funcionario del gobierno nacional que se pronunció en apoyo de la sentencia:

Yo acato lo que dijo la Corte Suprema sobre el 2 por 1. [...] Estoy de acuerdo con el 2 por 1 de la Corte si el fallo está ajustado a la ley. Hay que ser respetuosos del fallo de la Corte al respecto. Por sobre todos nosotros está el marco regulatorio de la ley.

Sus declaraciones fueron interpretadas en los medios de comunicación como aval del gobierno nacional a la decisión de la Corte. El rechazo al fallo y a la posición expresada por Avruj crecieron aceleradamente en ámbitos sociales, políticos y jurídicos. El gobierno recalculó muy rápidamente y decidió reconducir su crítica a la original regla del 2 por 1. Entonces el ministro de Justicia y Derechos Humanos, Germán Garavano, afirmó que se había tratado de una ley perversa, a la que siempre se había opuesto y que su aplicación a crímenes de lesa humanidad “debería estar fuera del debate jurídico”. También la cuestionaron el jefe de Gabinete, Marcos Peña, el ministro del Interior, Rogelio Frigerio, y el jefe de la bancada oficialista en el Senado, Federico Pinedo, quien anunció un proyecto de ley para acotar su interpretación. Avruj se desdijo y aclaró que cuando formuló sus declaraciones “no tenía cabal conocimiento del fallo”, y que es “inadmisibles el uso de la figura del 2 por 1”.

El rechazo de la sociedad y de la clase política fue prácticamente unánime. En menos de veinticuatro horas, ante el escenario de la mo-

vilización masiva en repudio a la decisión de la Corte, el Congreso, con apoyo de todos los bloques, puso un freno a la utilización de la derogada regla del 2 por 1 como mecanismo de impunidad en casos de lesa humanidad.

Este hecho se inscribe en el movimiento permanente de negociación y ajuste del gobierno nacional en función del horizonte de valores de la mayoría de la sociedad argentina,¹¹ que considera el proceso de memoria, verdad y justicia como un componente valioso de la reconstrucción y consolidación de la democracia.¹² En esa línea, el oficialismo osciló entre considerar que era necesario dar por tierra el “falso paradigma que se instaló en el kirchnerismo sobre los derechos humanos”;¹³ avallar algunas de las opiniones más extremas de sus funcionarios y rectificarlos mediante declaraciones cruzadas entre altos funcionarios; o retractarse de los efectos de sus propias iniciativas. Sin embargo, las insistencias retóricas del oficialismo en relación a su “inquebrantable compromiso contra la impunidad”¹⁴ no tienen hoy un correlato soste-

11 “A finales de 2014, a partir de un convenio con el Ministerio de Educación de la Nación y la Facultad de Ciencias Sociales (UBA), un grupo de especialistas realizó una encuesta a 1877 jóvenes de escuelas secundarias de todo el país para analizar el impacto de las ‘políticas públicas de memoria’. Constataron que ‘el 87,4% de los estudiantes escuchó hablar sobre los desaparecidos’. El 70% reconoce su condición política, ‘aunque no mencionan identidades políticas sino que muchas veces lo hacen desde categorías del presente’; por ejemplo, ‘lucharon por la democracia’. En cuanto a la responsabilidad de la violencia, el 78,6% menciona a militares y fuerzas de seguridad; mientras que sólo el 2,3% menciona a ‘guerrilleros y/o subversivos’. Más llamativo es que apenas el 4,4% de los consultados menciona como responsables del golpe a ‘los empresarios, el poder financiero, la Iglesia, los medios y las potencias extranjeras’. La encuesta muestra que una elevada proporción de los consultados reconoce la responsabilidad de la violencia en los militares”, en F. Lorenz, “¿Por qué vuelven los 70?”, *Le Monde Diplomatique*, marzo de 2017.

12 “Hoy en día, la gran mayoría de los argentinos (79%) apoya la política de derechos humanos del kirchnerismo. Esto no siempre fue así. Durante los primeros años del gobierno de Néstor Kirchner este apoyo no superaba el 30 o 35%”, en Gerardo Adrogué, director de la consultora Knack, “La cultura de los derechos humanos”, *Página/12*, 8 de julio de 2012, disponible en <www.pagina12.com.ar>.

13 Claudio Avruj, “Milagro Sala no es una enemiga para el gobierno”, *Conversaciones en La Nación*, 9 de enero de 2017.

14 Claudio Avruj, “Un inquebrantable compromiso contra la impunidad”, *Télam*, 6 de mayo de 2017.

nido y coherente en políticas públicas enfocadas a fortalecer el proceso de justicia en curso, reconstruir la verdad de los hechos y el destino de los desaparecidos.

La solución equivocada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

El 3 de mayo de 2017, la CSJN dio a conocer el fallo “Muiña”: con el voto de sólo tres de sus integrantes –otros dos votaron en disidencia– decidió que en casos en los que se juzgan crímenes de lesa humanidad es aplicable la regla conocida como “2 por 1”, en referencia al art. 7 de la redacción original de la Ley 24 390, que estuvo vigente entre 1994 y 2001. La sentencia fue dictada en el caso de Luis Muiña (expte. “Bignone, Benito A. y otro s. recurso extraordinario”). La decisión de la mayoría fue constituida por los ministros Elena Highton, Carlos Rosenkrantz y Horacio Rosatti, mientras que votaron en disidencia Ricardo Luis Lorenzetti y Juan Carlos Maqueda.

Muiña está condenado por los secuestros y torturas de cinco personas como parte del terrorismo de Estado. Por la aplicación del art. 2 del Código Penal, que contiene el “principio de la ley penal más benigna”, el fallo dictaminó que el “2 por 1” es aplicable aun cuando esa norma no haya estado vigente en el momento en que el imputado estuvo detenido en forma preventiva.

La conocida regla del “2 por 1” establecía que si una persona había estado detenida preventivamente por más tiempo que el plazo legal de dos años, al momento de su condena se debía computar cada día que hubiera excedido ese plazo como dos días de condena cumplidos. Este mecanismo se pensó para desalentar las prisiones preventivas prolongadas, pero en los hechos funcionaba para reducir el tiempo de cumplimiento de la pena. La norma fue derogada porque no cumplía su propósito original y había un fuerte rechazo a que se acortaran las penas impuestas por los tribunales.

La movilización social contra el fallo de la Corte fue inmediata y masiva. Una concentración de cientos de miles de personas, convocada por los organismos de derechos humanos, llenó la Plaza de Mayo y en todo el país también se realizaron manifestaciones de repudio. Referentes sociales y políticos de un amplísimo espectro ideológico expresaron su desacuerdo.

En los días posteriores, numerosas instancias internacionales de protección de los derechos humanos alertaron sobre la incompatibilidad de la sentencia con los estándares internacionales para la investigación

y el juzgamiento de los delitos de lesa humanidad. Tanto en el ámbito regional como en el sistema universal, el fallo “Muiña” fue interpretado como un retroceso de la política de memoria, verdad y justicia desarrollada en la Argentina, a la que le reconocen importancia internacional y que es vista en el mundo como un modelo.

El 10 de mayo, el mismo día de la masiva movilización, el Congreso nacional sancionó por unanimidad –un solo diputado votó en contra– la Ley 27 362, que descalificó la interpretación que el voto de la mayoría de la Corte dio a la regla del “2 por 1”. La nueva ley dispuso:

De conformidad con lo previsto en la Ley 27 156, el art. 7 de la Ley 24 390 –derogada por Ley 25 430– no es aplicable a conductas delictivas que encuadren en la categoría de delitos de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra, según el derecho interno o internacional.

Los legisladores reafirmaron que la Ley 27 362 es la “interpretación auténtica” de la ley que incorporaba el “2 por 1”, ya derogada. Esta posición se basa en la aplicación armoniosa de las normas de derecho interno y las del derecho internacional, de carácter constitucional.¹⁵

En el fallo “Muiña”, la CSJN desestimó y contradujo precedentes judiciales que definieron una línea jurisprudencial homogénea y consolidada y una política legislativa uniforme, que desde hace décadas aboga por la incorporación de los principios de derecho internacional de los derechos humanos en el juzgamiento interno de los crímenes del terrorismo de Estado. De este modo, y en línea con una política legislativa que encuentra sus antecedentes en las leyes que aprobaron los tratados internacionales, la Ley 26 200 sobre la implementación de la Corte Penal Internacional y la 27 156 que prohibió la aplicación de indultos, amnistías y conmutaciones de penas para delitos de lesa humanidad, el Congreso reafirmó cómo debe interpretarse la Ley 24 390, luego de la aplicación errónea que hizo la Corte Suprema, alejada del derecho internacional vigente.

15 Véase un análisis más detallado de esta cuestión en CELS, “El fallo ‘Muiña’ de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, disponible en <www.cels.org.ar>.

El fallo “Muiña” es incompatible con el derecho internacional de los derechos humanos porque sus efectos derivan en una forma de impunidad, al decidir que se aplica la reducción de la pena para condenados por delitos de lesa humanidad en términos generales, más allá de cualquier consideración sobre la proporcionalidad de la sanción en relación con la gravedad del delito juzgado.

El voto mayoritario contiene también errores de interpretación que lo llevan a una solución equivocada. La Corte aplicó la regla del “2 por 1” ultraactivamente: estableció que, si bien esa ley sólo tuvo vigencia durante un tiempo intermedio entre la comisión de los delitos de lesa humanidad y la condena –entre 1994 y 2001–, se impone su aplicación porque es la ley más favorable. Ese argumento no toma en cuenta que durante los años de vigencia de la Ley 24 390 regían las leyes de impunidad –conocidas como de “obediencia debida” y “punto final”– por lo que no era factible perseguir penalmente a los responsables de esos delitos. Esta imposibilidad material de aplicar en ese momento la ley penal a los responsables del terrorismo de Estado hace que tampoco sea viable aplicar el principio de la ley penal más benigna. Como analizó Gustavo Arballo, “para Muiña no hubo en rigor ningún 2 × 1 intermedio vigente que deba aplicarse porque, al mirar el elenco de leyes elegibles como ‘más benignas’, deben excluirse las que se den en lapsos en que la acción penal estuvo impedida” por las leyes de impunidad, “no puede predicarse la existencia de un beneficio en abstracto, disociándolo de su base, y la precondition de ese beneficio (la imputación que podría surtir la detención) estaba *ex lege* ausente”.¹⁶

Además, como remarcaron muchos de los críticos al fallo, esta aplicación ultraactiva del “2 por 1” es consecuencia directa de que los responsables del terrorismo de Estado se hayan beneficiado por cerca de veinte años de las leyes de impunidad. Para cuando se estableció por ley la regla del “2 por 1”, los responsables deberían haber estado ya condenados y encarcelados, pero aquellas leyes lo impidieron. Quienes usurparon el Estado y cometieron crímenes de lesa humanidad no pueden utilizar a su favor ese período en el que fue imposible investigarlos –porque los crímenes son imprescriptibles–.

Otro argumento en contra del fallo es que prácticamente los únicos que podrían ser beneficiados por esta ultraactividad del “2 por 1” son los

16 “Escenarios de la Corte post 2x1 y ley PDP”, 10 de mayo de 2017, disponible en <www.saberderecho.com/2017/05/escenarios-de-la-corte-post-2x1-y-ley.html>.

condenados por delitos de lesa humanidad. Esto, por el tiempo transcurrido desde la comisión de los delitos y el reinicio de los juicios. En este aspecto también recibirían un beneficio extraordinario por el hecho de haber gozado de impunidad durante tantos años, lo que genera una situación de marcada desigualdad respecto de los condenados por delitos comunes.

Como balance, se tomó una decisión que aplica en forma sumamente controvertida una ley derogada, y que en los hechos implica una reducción de pena casi exclusiva para los condenados por lesa humanidad. El fallo fue dictado en forma dividida y sin debate público previo. Una decisión de esta trascendencia hubiera requerido la búsqueda de unanimidad entre los ministros de la Corte. También de instancias participativas tales como audiencias públicas, de modo de acercar el proceso de toma de decisiones al debate público. Como contracara, el enorme repudio social, los cuestionamientos que recibió del sistema político y la acción rápida de los legisladores mostraron la vigencia del consenso social consolidado contra la impunidad por los crímenes del terrorismo de Estado.

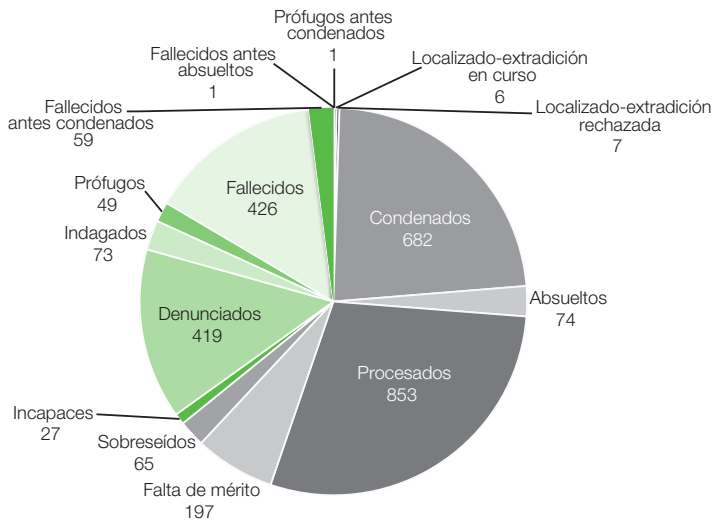
2. Juicios de lesa humanidad: el desafío de investigar a cuarenta años de los hechos y superar la inercia judicial

A partir de la reapertura del proceso judicial, desde la primera sentencia dictada en agosto de 2006 hasta el 31 de diciembre de 2016, se realizaron 174 juicios en los que 742 personas fueron condenadas, y 75, absueltas. Además, 65 personas fueron sobreseídas y a 197 se les dictó la falta de mérito antes de llegar a juicio. En la actualidad hay 2939 personas acusadas por delitos de lesa humanidad, entre ellas 351 civiles.

Aunque en general se agravaron las dificultades que enfrenta el juzgamiento de los actores económicos, durante 2016 se produjo la primera condena a un empresario por delitos de lesa humanidad en perjuicio de un trabajador: se trata de Marcos Levín, condenado a doce años de prisión como partícipe necesario del secuestro y de las torturas del delegado gremial Víctor Cobos, empleado de su empresa, La Veloz del Norte. Por otra parte, en la causa en la que se investiga al propietario del Ingenio Ledesma en Jujuy, Carlos Blaquier, la procuradora fiscal subrogante ante la Corte Suprema de Justicia, Irma Adriana García Netto, dictaminó que se deben dejar sin efecto las sentencias de la Sala IV de la Cámara Federal de Casación Penal (CFCP), que habían revocado los

procesamientos de Blaquier y de Alberto Lemos en las causas por la privación ilegítima de la libertad de Luis Arédez, Omar Gainza y Carlos Melián. García Netto consideró que las investigaciones abordan la colaboración entre un sector del empresariado y las Fuerzas Armadas y de seguridad en la neutralización de la actividad política y gremial, y que los fallos de la CFCP son arbitrarios.

Gráfico 5.1. Situación procesal de los acusados en causas por delitos de lesa humanidad

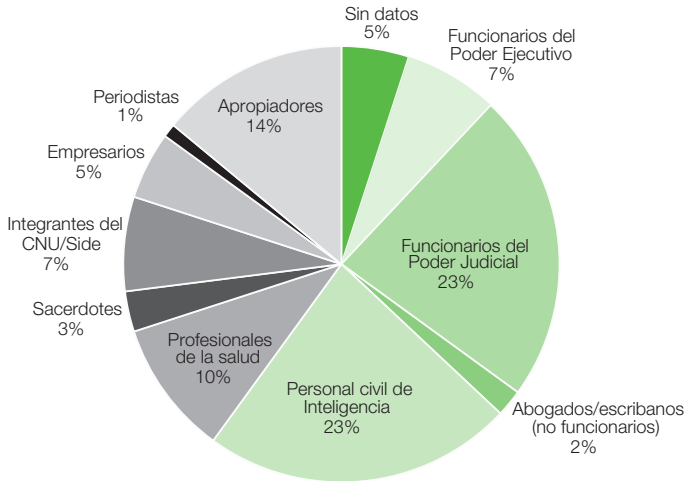


Fuente: CELS, según datos propios al 31 de diciembre de 2016.

Estas dos decisiones no expresan la tendencia mayoritaria del Poder Judicial, que es, en general, refractario a investigar a los actores económicos. Por ejemplo, pese al cúmulo de pruebas existentes, la jueza Alicia Vence, a cargo del Juzgado Federal de Instrucción n° 2 de San Martín, sigue sin llamar a declaración indagatoria a los directivos de Mercedes Benz por el secuestro de varios trabajadores y delegados gremiales. En la causa en que se investiga la compra de Papel Prensa, el juez Julián Ercolini sobreseyó a Ernestina Herrera de Noble, Héctor Magnetto, Bartolomé Mitre, Guillermo Juan Gainza Paz y Raimundo Juan Pío Podestá. La Secretaría de Derechos Humanos que había presentado la querrela en 2010 no recurrió el fallo. El fiscal Franco Picardi apeló los sobreseimientos considerando que Herrera de Noble, Mitre y Magnetto

deben ser indagados porque hay pruebas suficientes para demostrar que hubo “un traspaso ilegal del paquete accionario de la empresa” a través de los secuestros y las torturas de miembros de la familia Graiver.

Gráfico 5.2. Área de actividad de civiles acusados por delitos de lesa humanidad



Fuente: CELS, según datos propios al 31 de diciembre de 2016.

Sentencias trascendentes

Durante 2016 hubo sentencias judiciales de gran importancia, con impacto regional y contribuciones significativas al proceso de justicia.

El 27 de mayo, el Tribunal Oral Federal n° 1 de la CABA dio por probado que el Plan Cóndor fue una asociación ilícita supranacional creada para desaparecer opositores políticos más allá de las fronteras. Por primera vez en Latinoamérica y luego de dieciséis años de instrucción y más de tres años de juicio oral, se acreditó la existencia de un sistema formal de coordinación represiva entre las dictaduras de la Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Paraguay y Bolivia. Fueron condenados 14 militares de rangos medios y altos, entre ellos, el ex militar uruguayo extraditado a la Argentina para este juicio, Manuel Juan Cordero Piacentini. Dos imputados fueron absueltos.

El acta de fundación del Cóndor estructuró la denuncia que originó el juicio. El documento, hallado en 1992 en Paraguay, fue suscripto

en Santiago de Chile en noviembre de 1975 por representantes de la Argentina, Uruguay, Chile, Paraguay y Bolivia. También pudo verificarse que Brasil no había firmado el acta, pero sí participado de la reunión. Los Estados Unidos tuvieron un conocimiento temprano de la coordinación represiva, como muestran los documentos desclasificados de su Departamento de Estado.

También en 2016, concluyó en Córdoba la causa “La Perla” en la que se juzgaron los delitos cometidos en los centros clandestinos de detención La Perla, La Ribera y el Departamento de Informaciones de la Policía Provincial (D2) en perjuicio de 716 víctimas. La lectura del veredicto fue acompañada por una gran movilización popular. Veintiocho imputados fueron condenados a prisión perpetua; entre ellos, Luciano Benjamín Menéndez, jefe del III Cuerpo de Ejército; diez, a penas que van de dos a veintiún años, y cinco fueron absueltos. Por primera vez fue condenado Ernesto “Nabo” Barreiro, jefe de Inteligencia, quien en sus últimas palabras antes de la sentencia dijo: “Tuve una profunda emoción cuando vi desfilar el 9 de Julio a mis camaradas del monte y de la ciudad, los del Operativo Independencia, de Malvinas, de La Tablada... Así que estoy seguro de que tarde o temprano nos verán desfilar a muchos de nosotros frente al pueblo de nuestra querida patria”.

En la provincia de Buenos Aires, el Tribunal Oral Federal n° 5 de San Martín condenó por primera vez al ex jefe de la Fuerza Aérea y miembro de la segunda Junta Militar, Omar Domingo Rubens Graffigna, a veinticinco años de prisión por el secuestro y las torturas sufridas por Patricia Roisinblit y José Manuel Pérez Rojo. Además, fueron condenados el jefe de la Regional de Inteligencia de Buenos Aires (RIBA), Luis Tomás Trillo, y Francisco Gómez, el civil de Inteligencia y apropiador de Guillermo Pérez Roisinblit. El Tribunal Oral Federal n° 1 de Mar del Plata condenó a prisión perpetua, entre otros, al ex fiscal Gustavo Demarchi, al ex suboficial del Ejército Fernando Alberto Otero y a Mario Ernesto Durquet, por el homicidio de ocho personas en 1975 y por integrar una asociación ilícita: la Concentración Nacional Universitaria (CNU). Esta condena a civiles como integrantes de una asociación ilícita consolida los estándares jurisprudenciales al declarar que delitos cometidos antes del inicio de la última dictadura pueden ser considerados crímenes de lesa humanidad y, por lo tanto, son imprescriptibles. En 2016, la investigación de la responsabilidad de ex magistrados y fiscales en crímenes del terrorismo de Estado también concluyó con otras dos condenas: la del ex juez de menores de Santa Fe, Luis María Vera Candiotti, y la del ex juez federal de La Rioja, Roberto Catalán.

Decisiones judiciales convergentes con el discurso oficial

Además del fallo de la Corte Suprema en el caso “Muiña”, durante el año hubo más decisiones judiciales que retrocedieron respecto de los estándares jurisprudenciales ya alcanzados, que se caracterizan por la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos. Algunas contradijeron conceptualizaciones jurídico-políticas sobre del plan sistemático perpetrado por la dictadura y su gestación previa al golpe de Estado.

La Sala III de la Cámara Nacional de Casación Penal revocó las prisiones perpetuas de tres militares dictadas por el Tribunal Oral Federal de Catamarca y confirmadas por la Cámara Federal de Salta. Fueron absueltos Carlos Eduardo Carrizo Salvadores, Mario Nakagama y Jorge Ezequiel Acosta por la masacre de la Capilla del Rosario, cuando 14 militantes del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) fueron fusilados en agosto de 1974.

En la sentencia, Eduardo Riggi y Liliana Catucci sostuvieron que los hechos juzgados no son delitos de lesa humanidad y ubicaron en el mismo nivel la violencia estatal y la cometida por las organizaciones armadas. El juez Riggi afirmó, por ejemplo, en su voto:

Va de suyo que aquí no se pretende desconocer que, para la fecha de los hechos materia de estudio, existía un claro y evidente clima de violencia política, donde se perpetraban crímenes y atentados cometidos por distintas agrupaciones o bandas, y como contrapartida, probables excesos en la forma de enfrentar y reprimir dichas conductas de parte de las fuerzas de seguridad.

Los jueces también descartaron la aplicación de la jurisprudencia de la causa “Masacre de Trelew” porque consideraron que esos hechos ocurrieron por orden de una autoridad ilegítima, puesto que tuvieron lugar durante el régimen de facto de Alejandro Lanusse. La decisión de descartar la posibilidad de verificar la comisión de delitos de lesa humanidad durante un gobierno constitucional es cuestionable ya que está acreditado que, antes del golpe, las Fuerzas Armadas realizaron acciones que fueron conformando el plan sistemático y generalizado de persecución contra la población civil, sin ajustarse a procesos judiciales y sometiendo a los que consideraban enemigos. La sentencia también relativiza y desecha declaraciones de algunos testigos por su militancia o porque se trataba, según los jueces, de “compinches” de las víctimas.

Por otra parte, una resolución del Tribunal Oral Federal de Tucumán sobre los interrogatorios de las defensas a los testigos implicó un revés para las víctimas en los procesos judiciales. En una línea de interpretación coincidente con Riggi y Catucci, el Tribunal Oral Federal de Tucumán, que intervino en el juicio por el Operativo Independencia, aceptó que las defensas de los imputados pregunten sobre la posible participación de los testigos en acciones armadas, cuestión que no era parte de ese proceso judicial y que tampoco fue aceptada en las audiencias de 1985 por la Cámara Federal durante el “Juicio a las Juntas”. Con esta medida, el tribunal tucumano habilitó planteos sobre la existencia de “una guerra”, lo que genera la revictimización que diferentes normas vigentes pretenden evitar, entre ellas el “Protocolo de intervención para el tratamiento de víctimas testigos en el marco de procesos judiciales”, las “100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de personas en situación de vulnerabilidad” y la Acordada 1/12 de la Cámara Federal de Casación Penal, utilizada en todos los procesos por crímenes de lesa humanidad.

El fallo de la Sala IV de la Cámara Nacional de Casación Penal interrumpió el juicio en la Megacausa III de Santiago del Estero, en el que ya habían declarado 15 testigos. Sus integrantes, Gustavo Hornos, Mariano Borinsky y Juan Carlos Gemignani apartaron a los jueces del tribunal oral José María Pérez Villalobo, Juan María Ramos Padilla y Alicia Noli. La defensa de los imputados planteó que los jueces habían tenido relación con las organizaciones armadas o con organismos de derechos humanos –sin discriminar entre unos y otras, ni profundizar en la índole de tales relaciones– o habían hecho manifestaciones públicas que mostraban parcialidad. A pesar de los argumentos que demostraban que la presentación de las defensas era parte de una estrategia dilatoria, los jueces de la Sala IV dieron la razón a los imputados y suspendieron el juicio. La causa había tenido trece años de tramitación y la integración del tribunal llevó tres años. El debate incluía 14 imputados, entre ellos, dos ex jueces de la dictadura, Santiago Olmedo y Arturo Liendo Roca, considerados en resoluciones anteriores de la misma sala como “piedra basal” del sistema de impunidad en la provincia.

Agravamiento de los problemas estructurales que demoran los procesos judiciales

En la actualidad, el proceso de justicia atraviesa dificultades que acentúan una tendencia a la dilación infundada. De acuerdo con los informes de la Procuraduría de Lesa Humanidad del Ministerio Público

Fiscal, esta propensión comenzó en 2014 y se expresa, por ejemplo, en la disminución de la cantidad anual de sentencias, que no responde a que el proceso de justicia se encuentre cercano a completarse, sino a lo contrario: las demoras son consecuencia de históricas limitaciones del sistema judicial que se están agravando en los últimos años. Esto aleja cada vez más la posibilidad de concluir la etapa de juzgamiento y amenaza con que, por la edad biológica de los imputados, muchos procesos queden inconclusos de manera definitiva.

De acuerdo con dicha Procuraduría, a fines de 2016 se encontraban en etapa de instrucción 277 causas judiciales, cifra que representa un 47% del total de las iniciadas. Muchas de ellas, eventualmente, serán sometidas a consideración de un tribunal oral. Del total de 2939 personas imputadas desde la reapertura del proceso judicial, 817 recibieron sentencia. Es decir que dos tercios de ellas no han sido juzgadas siquiera en la primera instancia.

Al cierre de este Informe, 233 personas están procesadas en causas elevadas a juicio, a la espera del debate oral. En algunas jurisdicciones, el comienzo de los juicios se demora por la falta de tribunales o porque, si los hay, faltan jueces, debido a que no fueron designados o existen recusaciones no resueltas. En otros casos, hay tribunal y jueces, y el proceso oral comienza, pero se les asignan pocas horas por semana a las audiencias, lo que impide avanzar de forma adecuada y sostenida.

Problemas estructurales para sostener el proceso de justicia

Existen muchas dificultades para integrar tribunales de juicio. Una gran cantidad de jueces subrogantes debe actuar de forma simultánea en varias jurisdicciones. Además, no se conforman los tribunales orales federales creados por Ley 26 632 en 2010. Por este tipo de problemas, aunque 2016 finalizó con 57 causas elevadas a juicio, sólo 7 debates orales tienen fecha en 2017. Estos son algunos rasgos de cómo funciona el sistema de justicia y que explican la desaceleración del proceso, que se manifiesta en una tendencia a la disminución en la cantidad de sentencias (hubo 20 en 2016 y 20 en 2015, tras el pico de 25 en 2013) y de personas sentenciadas (177 en 2015, 95 en 2016). Por ejemplo, las jurisdicciones de San Martín y La Plata tienen problemas graves cuando las causas llegan a la etapa de juicio oral: en San Martín, 16 causas esperan su debate, y en La Plata, 12. El juicio a los directivos de la empresa Ford por el secuestro de 24 trabajadores debía comenzar en julio de 2014, pero a causa de sucesivas postergaciones todavía no se inició. Mientras, falleció uno de los imputados, Guillermo Galarraga, ex gerente de relaciones laborales. Lo


mismo ocurrió con el juicio por la Noche del Apagón en Jujuy, que debía comenzar a fines de 2016 y aún no tiene fecha de inicio.

En paralelo, la baja frecuencia y la corta duración de las audiencias prolongan los juicios más allá de los plazos previstos. Así ocurre en Jujuy, donde el Tribunal Oral Federal realiza sólo una audiencia semanal en el juicio “Tumbaya-Galean” –que comenzó el 22 de octubre de 2015–, y también en Tucumán, donde la megacausa sobre el Operativo Independencia –que se inició el 5 de mayo de 2015– tuvo audiencias una jornada y media por semana. También existen serias demoras en la cantidad de sentencias revisadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación: al 31 de diciembre de 2016, sólo uno de cada cuatro fallos llegados a esa instancia había sido resuelto. En el caso de la Cámara Federal de Casación Penal, la revisión es menor a uno de cada tres.



Un juicio histórico que avanza de a cien minutos por semana

El juicio más grande de la historia judicial argentina, “ESMA Unificada”, tramita ante el Tribunal Oral Federal n° 5 de la CABA y es un caso que reúne los problemas generales del Poder Judicial para llevar adelante los juicios por crímenes de lesa humanidad.

Como los imputados van falleciendo o son apartados por razones de salud, continúan sólo 55 de los 68 imputados con los que se inició el juicio. Los alegatos de las defensas comenzaron en abril de 2016 y, a fin de ese año, sólo habían alegado 27 de los 55 imputados. Esto se debe al escaso tiempo que el Tribunal Oral Federal destina a las audiencias de un juicio considerado en todo el mundo como histórico. Entre mayo de 2012 y septiembre de 2016, se realizaron 328 audiencias: 107 en 2013, 85 en 2014, 71 en 2015 y 85 en 2016. Entre mayo y septiembre de 2016 las audiencias duraron, en promedio, cien minutos.¹⁷ En noviembre y diciembre de 2016 sólo hubo ocho audiencias. El fiscal del juicio, Abel Córdoba, reclamó celeridad y manifestó: “Un juicio de esta relevancia histórica no debe tener un trámite supletorio y que sólo haya audiencias cuando no hay otras ocupaciones”. Las querellas, entre ellas el CELS, presentaron un pedido al tribunal para que se resuelvan las dificultades. 

17 “A cuatro años de su inicio, el juicio por los crímenes en la ESMA es cada vez más lento”, *Fiscales.gob.ar*, 16 de septiembre de 2016, disponible en <www.fiscales.gob.ar>.




Jujuy: una historia larga de persecución política, represión e impunidad

Hace años que a la provincia de Jujuy se la denomina “la capital de la impunidad”, por el retraso de las investigaciones judiciales por crímenes de la dictadura.

A mediados de 2008, la Unidad Fiscal de Coordinación y Seguimiento de las causas por violaciones a los derechos humanos cometidas durante el terrorismo de Estado, a cargo del fiscal federal Jorge Auat, señaló que había 115 causas en trámite en una única fiscalía, a cargo de Domingo Batule. Se investigaban 158 casos y por sólo 2 de ellos había procesados. Por el resto, ni siquiera se habían realizado indagatorias. Hasta 2012, en Jujuy no hubo juicios orales por estos crímenes.

Las luchas lideradas por los organismos de derechos humanos, como la Asociación de Madres y Familiares de Detenidos y Desaparecidos de Jujuy, acompañados por la Organización Barrial Túpac Amaru, rompieron el cerco judicial, y el juez federal Carlos Olivera Pastor fue reemplazado por Fernando Poviña. Ante la movilización popular, finalmente actuó el Poder Judicial, y entonces se celebró el primer juicio oral de la provincia y, además, se dictó el procesamiento de Carlos Pedro Blaquier y Alberto Lemos, dueño y gerente general del Ingenio Ledesma respectivamente.

Actualmente, el cuarto juicio en la provincia se realiza con una lentitud alarmante: una audiencia semanal de cuatro horas, mientras que, en el primero, se celebraban jornadas completas, varias veces por semana. 

Medidas pendientes para revertir las demoras en el proceso de justicia

Los organismos de derechos humanos, que reúnen a víctimas de los crímenes de lesa humanidad y litigan en las causas, tienen un detallado conocimiento de los problemas estructurales que demoran el proceso de justicia. Basados en este diagnóstico, han señalado diferentes responsabilidades:


- La Corte Suprema de Justicia de la Nación debe instruir a los jueces sobre medidas concretas de continuidad y celeridad en los procesos judiciales; crear un ámbito específico para tramitar los recursos extraordinarios de estas causas; revisar las sentencias en plazos razonables y ejercer un control efectivo sobre el desempeño



La apertura de archivos

Durante 2016, los organismos de derechos humanos solicitaron al gobierno argentino que requiriera la desclasificación de documentos de Francia y los Estados Unidos. El gobierno asumió esta gestión y, durante sus visitas oficiales, los presidentes François Hollande y Barack Obama anunciaron la decisión de desclasificar documentación de sus Estados sobre la última dictadura militar argentina. El gobierno de los Estados Unidos inició un plan de desclasificación organizado en tres entregas, dos se realizaron durante 2016 a través de su secretario de Estado John Kerry y del embajador Noah Mamet. Y en marzo de 2017 el presidente Donald Trump hizo la tercera entrega al gobierno argentino. Si bien el material desclasificado no incluyó a las agencias y los departamentos solicitados por los organismos de derechos humanos, según informaron las autoridades de los Estados Unidos, el proceso implicó la revisión de 14 agencias, entre 1974 y 1993, incluidos algunos documentos de inteligencia. El acceso a los documentos fue garantizado mediante la consulta en línea. La desclasificación de documentos diplomáticos franceses está en proceso.

La Conferencia Episcopal Argentina también anunció la apertura de un conjunto de documentos seleccionados de su archivo, de la Nunciatura Apostólica y de la Secretaría de Estado de la Santa Sede sobre las gestiones de familiares de personas desaparecidas por las que las autoridades de la Iglesia recibían consultas. Sin embargo, el “Protocolo para la consulta del material archivístico relativo a los acontecimientos argentinos (1976-1983)” limita el acceso exclusivamente a las víctimas, los familiares y los superiores eclesiásticos de clérigos, sobre casos con los que tengan vinculación directa. Esta limitación desconoce que la documentación que proveerá la Iglesia católica es de interés social, histórico y judicial, y que la investigación de casos requiere recuperar información a partir de criterios temáticos, tal como ha sido habilitada respecto de la documentación desclasificada por otros Estados. Sólo la apertura de los archivos sin condiciones garantiza que la desclasificación favorezca el proceso de memoria, verdad y justicia.

Como en los procesos de desclasificación anteriores, la documentación recibida en las próximas entregas debe ser evaluada por las dependencias estatales involucradas en la reconstrucción de los crímenes del terrorismo de Estado, para identificar su valor probatorio y contribuir a las investigaciones. 

del Cuerpo Médico Forense, cuyos integrantes intervienen en las evaluaciones de salud de los imputados.

- La Cámara Nacional de Casación Penal debe revisar las sentencias en plazos razonables, realizar un relevamiento de las causas en trámite y sus tiempos procesales (plazos de citaciones, procesamientos, radicación de expedientes en instancia oral, fechas de juicio y su duración), y producir información sobre el desempeño de la Dirección de Control y Asistencia de Ejecución Penal.
- El Consejo de la Magistratura debe designar jueces de forma urgente y conformar los dos tribunales orales cuya integración está pendiente.

Este señalamiento de responsabilidades fue presentado en septiembre de 2016 por los representantes de los organismos de derechos humanos que participaron de la primera reunión del año de la Comisión Interpoderes para la Coordinación y Agilización de las Causas de Lesa Humanidad.

3. Debilitamiento de la agenda de memoria, verdad y justicia del Poder Ejecutivo

El proceso de memoria, verdad y justicia se inscribe en la serie de obligaciones internacionales que tiene el Estado frente a los crímenes de lesa humanidad. El compromiso de investigar y dar a conocer los hechos, procesar y castigar a los responsables, reparar de manera integral a las víctimas y separar de las instituciones de seguridad y militares a quienes hayan cometido los delitos involucra a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Durante el ciclo de gobiernos kirchneristas, esta agenda fue transversal a los diferentes poderes y áreas ejecutivas, lo que constituyó una política de Estado que articuló una variedad inédita de programas y medidas. El cambio de gobierno implicó un desplazamiento y una transformación de los contenidos de esta agenda, y la decisión de suspender o debilitar un conjunto importante de medidas. A continuación, ofrecemos sólo una selección de líneas de trabajo del Poder Ejecutivo que se han visto limitadas o eliminadas.

Ministerio de Defensa

Control de ascensos

La carrera de los militares se rige por un sistema de categorías permanentes (oficiales y suboficiales) y grados que dependen de instancias de ascenso. En el caso de los suboficiales y los grados inferiores, los cambios de rango son decididos por cada fuerza a través de juntas de calificaciones. En el caso de los oficiales de los grados más altos, los jefes de Estado Mayor de cada fuerza elevan un listado de propuestas de ascensos al Ministerio de Defensa, que selecciona a quienes considera merecedores de una jerarquía mayor. Luego, según la Constitución nacional, la propuesta debe obtener el acuerdo del Senado. Es decir que el sistema legal y constitucional indica que el poder político –poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos con participación de la sociedad civil– debe determinar quiénes ocupan los cargos de las Fuerzas Armadas que implican responsabilidades de conducción. En su selección, el poder político introduce criterios de idoneidad más amplios que los de las fuerzas: compromiso con los valores democráticos, los derechos humanos y la igualdad de género, así como los antecedentes profesionales de relevancia para los objetivos de la gestión.

Los organismos de derechos humanos cuentan con parte de los archivos más importantes del país en materia de hechos que involucran violaciones de los derechos humanos o alzamientos contra el orden democrático. Basándose en ese material, desde el final de la dictadura objetaron los ascensos de los militares que, según sus registros, habían tenido alguna participación en ese tipo de hechos, con el objetivo de excluir a quienes estuvieran comprometidos con la represión y de incidir en la democratización de las Fuerzas Armadas, especialmente a nivel de su conducción. Con el tiempo, el Senado y el Ministerio de Defensa institucionalizaron la consulta a los organismos.

Este proceso tiene dos momentos clave. Por un lado, el Ministerio de Defensa consulta porque es uno de los mecanismos que tiene la autoridad política para asegurar que los candidatos que propone no estén involucrados en violaciones de los derechos humanos. Es decir, es un complemento fundamental para el ejercicio del gobierno político de las carreras de los militares y parte del proceso de democratización de las Fuerzas Armadas. Luego, el Senado realiza sus propios controles y consultas, ya que su reglamento establece que debe facilitar el ejercicio del derecho de los ciudadanos a observar las calidades y los méritos de las personas propuestas que requieren su acuerdo. En conjunto, se delinea un valio-

so sistema de control de idoneidad y democratización que articula a las Fuerzas Armadas, el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y la sociedad.

El CELS es consultado tanto por Defensa como por el Senado. En este marco, sostiene un proceso de colaboración e intercambio con el ministerio que ha sido de gran pertinencia para la evaluación de la trayectoria de los militares. Sin embargo, en 2015 y 2016 el ministerio no consultó al CELS ni a otros organismos de derechos humanos antes de elevar los pliegos de ascensos militares, a pesar de que en diferentes oportunidades sus máximas autoridades ratificaron su compromiso con esta instancia participativa. Sólo en los casos particulares de tres militares, el CELS fue consultado en ese período, aunque el Ministerio de Defensa no explicitó porqué se utilizó un procedimiento diferenciado para ellos. Mientras tanto, el CELS recibió, en 2015 y en 2016, la consulta habitual de la Comisión de Acuerdos del Senado.¹⁸ En 2017, el CELS fue nuevamente consultado por el ministerio.

El incumplimiento en aquellos años del Ministerio de Defensa de las instancias participativas previstas para el control de ascensos debilitó su gobierno sobre las carreras militares y su compromiso con la democratización de las Fuerzas Armadas. Esto se inscribe en la misma línea de otras reformas relativas a la carrera militar, junto con el nombramiento de militares retirados en puestos clave del ministerio.

Un conjunto amplio de académicos y expertos en temas de defensa y seguridad elaboraron un documento¹⁹ que analiza diferentes decisiones tomadas por Defensa y sus riesgosas derivaciones y consecuencias para el gobierno civil de las Fuerzas Armadas, su profesionalización y la vigencia de los derechos humanos, que –entienden– se inscriben en “la recuperación de un papel gravitante de las Fuerzas Armadas en el sistema”:

18 Cuando el Senado ya había aprobado los ascensos correspondientes a 2016, el Ministerio de Defensa hizo llegar al CELS los pliegos, una formalidad que no tiene ningún efecto en el control de idoneidad.

19 Véase “La riesgosa política del gobierno para las Fuerzas Armadas”, CELS, octubre de 2016, elaborado por Carlos Acuña, Ileana Arduino, León Carlos Arslanian, Alberto Binder, Paula Canelo, Gastón Chillier, Agustín Colombo Sierra, Enrique Del Percio, Katchik DerGhougassian, Rut Diamint, Natalia Federman, Enrique Font, Sabina Frederic, Jaime Garreta, Gabriel Kessler, Paula Litvachky, Ernesto López, Pablo Martínez, Germán Montenegro, Alejandra Otamendi, Gustavo Palmieri, Raúl Sánchez Antelo, Marcelo Sain, Luis Tibiletti, Juan Gabriel Tokatlian, José María Vásquez y Horacio Verbitsky, y las organizaciones CELS, Convergencia XXI e ILSED, disponible en <www.cels.org.ar>.

La presencia de militares retirados en estos puestos es especialmente preocupante y expresa la relación que asume este gobierno con las Fuerzas Armadas, en detrimento de la responsabilidad institucional de conducir las [...]. Las actuales autoridades del ministerio consideran que la delegación de atribuciones que posibilita mayor margen de autonomía a los militares se implementa en un marco de consolidación democrática y que, por ello, no significa una amenaza para la institucionalidad. Sin embargo, se trata de una medida que, aunque no tenga efectos inmediatos ni evidentes, contribuye a que se naturalice en las fuerzas una rutina de funcionamiento autónomo.

La interrupción de la consulta, junto con otras medidas adoptadas, indica una forma de delegación en las fuerzas de la selección de los militares que ocupan cargos de conducción, mientras disminuye el peso de la intervención del Poder Ejecutivo en este y otros procesos. El Ministerio de Defensa redujo así su dominio sobre asuntos institucionales básicos y, tal como se indicó en el citado documento, es un indicio de la vuelta a la “subordinación con autonomía militar”, cuyos principales rasgos son la delegación en los militares de la administración de sus asuntos internos.

Equipos de relevamiento y análisis de los archivos de las Fuerzas Armadas

Estos equipos fueron creados en 2010 para relevar los documentos requeridos por el Ministerio Público Fiscal, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo con el fin de contribuir en las causas judiciales sobre delitos de lesa humanidad. Su constitución abrió una nueva perspectiva en la averiguación de la verdad histórica y judicial luego de años de contar, casi exclusivamente, con el testimonio de víctimas y familiares. Deben producir informes específicos, se desempeñan como testigos expertos, participan en inspecciones a unidades y realizan publicaciones y material de difusión, entre otros. Por ejemplo, los informes realizados por estos equipos permitieron la recomposición orgánica de las estructuras administrativas y operativas de las fuerzas y la reconstrucción de organigramas de las diversas dependencias para conocer las cadenas de mando.

Esta contribución insoslayable al proceso judicial no se condice con la importancia que le otorgan las autoridades ministeriales. Desde finales de 2015, la situación de los equipos (que se dividen por fuerza) fue dificultosa. Del total de 13 trabajadores que los conformaban, a comienzos de 2016 sólo 10 continuaban en sus funciones. Para 2017, los contratos se firmaron hasta el 31 de marzo, y al cierre de este Informe, no había sido aún formalizada su renovación. Lejos de fortalecer la labor de las investigaciones y el relevamiento de documentación, las señales de las autoridades son de precariedad e inestabilidad de los puestos de trabajo, con la amenaza permanente sobre la continuidad de las tareas.

Atención de imputados en unidades médicas de las Fuerzas Armadas

El ministro de Defensa firmó la Resolución 65/2016 que derogó la 85/2013 que prohibía la atención e internación de procesados y condenados por crímenes de lesa humanidad en unidades médicas de las Fuerzas Armadas. Dicha resolución había sido dictada a raíz de la fuga del Hospital Militar Central de Jorge Olivera y Gustavo Demarchi, ambos condenados, y se fundamentaba en que “las tareas de custodia y guarda de personas privadas de la libertad constituye una tarea propia, esencial y privativa de la seguridad interior y resulta ajena, por naturaleza, a las cuestiones de Defensa Nacional”, ya que “los hospitales militares, como cualquier otro medio militar perteneciente a la sanidad o a los servicios de salud de las Fuerzas Armadas, forman parte del sistema de la Defensa Nacional”.

En 2016, el argumento para derogar esta decisión fue que “los cuadros clínicos y psiquiátricos que presentan los procesados y/o condenados por delitos de lesa humanidad no pueden ser adecuadamente tratados intramuros”. Esta medida no respeta la demarcación entre las tareas de seguridad interior y de defensa, y genera riesgos para el proceso de justicia dado que, como ha ocurrido, los peligros de fuga de los imputados se acrecientan al verse favorecidos por personal de hospitales militares que, en muchos casos, a la vez son sus subalternos.

Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos

Campo de Mayo como lugar de detención

El 1° de diciembre de 2016, el Servicio Penitenciario Federal (SPF) dispuso que los detenidos procesados y condenados por delitos de lesa humanidad

fueran trasladados a la Unidad 34, ubicada dentro del predio de la base militar Campo de Mayo, donde funcionó un centro clandestino de detención en la dictadura y cuyo hospital fue una maternidad clandestina.

Aunque esa unidad había sido cerrada en 2013 por falta de condiciones de seguridad, la resolución no da cuenta de que se hayan tomado las medidas necesarias para revertir los motivos que dieron lugar al cierre. Al mismo tiempo, el SPF decidió reabrir la para los mayores de 70 años imputados en causas por delitos de lesa humanidad y no para toda la población carcelaria de esa edad, por lo que la decisión resulta arbitraria y violatoria del principio de igualdad ante la ley.

El Ministerio Público Fiscal comprobó en una visita al lugar que la unidad no tiene una entrada independiente de la del Ejército y que “se pudo verificar la interacción permanente de personal del Ejército Argentino dentro de la unidad penitenciaria, entrando y saliendo de la unidad”. Además, registró que no existen cámaras de seguridad externas ni internas que controlen el predio y no cuenta con unidad hospitalaria. Según el informe de los fiscales:

Se trata, lamentablemente, de una cárcel improvisada que no reúne en modo alguno ningún requerimiento de seguridad para evitar que los internos se fuguen, ni para garantizarles a ellos un alojamiento digno [...]. La presencia del personal del SPF es puramente formal.²⁰

En un mes, se concretaron numerosos traslados; los funcionarios del SPF se mostraron activos en obtenerlos, incluso intentaron que los jueces a cuya disposición se encuentran los detenidos autorizaran el cambio de lugar de detención de manera general, sin analizar caso por caso. Sin embargo, en más de una oportunidad los jueces no autorizaron los traslados o los revocaron cuando ya habían ocurrido.

Prisiones domiciliarias

Durante 2016, los casos del ex comisario de la Policía Bonaerense, Miguel Osvaldo Etchecolatz, y del ex jefe de Inteligencia de la Fuerza

20 Informe de Abel Córdoba y María Ángeles Ramos, en representación del Ministerio Público Fiscal, en la causa “ESMA Unificada”, en trámite ante el Tribunal Oral Federal n° 5 de la CABA.

Aérea, Luis Trillo, una vez más expusieron las deficiencias estatales en las condiciones de otorgamiento y control de las prisiones domiciliarias. El Tribunal Oral Federal n° 1 de La Plata y el n° 6 de la CABA otorgaron a Etchecolatz el arresto domiciliario, aunque sigue detenido en el hospital de la cárcel federal de Ezeiza, ya que, en otras causas judiciales que lo involucran, los jueces Daniel Rafecas y Ernesto Kreplak rechazaron los pedidos del imputado. Los médicos del SPF están siendo investigados por sospecha de haber fraguado datos sobre el peso del imputado luego de la huelga de hambre que realizó en reclamo de la prisión domiciliaria. Por su parte, Trillo fue descubierto violando el arresto mientras transcurría el juicio oral en la causa “RIBA”, lo que evidenció la debilidad del control de los arrestos domiciliarios. El tribunal revocó el beneficio.

Sobre esta cuestión, en 2017 la CSJN, con las firmas de Maqueda, Rosatti y Rosenkrantz, restableció el arresto domiciliario del ex militar condenado por crímenes de lesa humanidad Felipe Jorge Alespeiti, en el marco de un recurso extraordinario presentado por su defensa. Con esta decisión, la Corte revocó la sentencia de la Cámara Federal de Casación Penal que dejaba sin efecto el arresto domiciliario, realizando otra interpretación de los estándares que se deben considerar para otorgar este beneficio.

Las investigaciones económicas

La Unidad de Información Financiera (UIF) tiene, entre otras, la competencia de disponer y dirigir el análisis de los actos, las actividades y las operaciones que puedan configurar actividades de lavado de activos o de financiación del terrorismo. Durante el gobierno anterior, la UIF investigó delitos cometidos en el marco del terrorismo de Estado, como el robo de bienes de personas desaparecidas, y detectó cuentas bancarias locales que sostenían a prófugos imputados por delitos de lesa humanidad –ante lo cual, congeló las cuentas y solicitó a sus pares de otros países que hicieran lo mismo–. Este procedimiento posibilitó en numerosos casos la detención de prófugos. La UIF también se constituyó como parte querellante en causas judiciales.²¹ Además, había elaborado una hipótesis sobre cómo se realizó el lavado de dinero proveniente del robo de los bienes de los desaparecidos: existen sociedades constituidas

21 Véase el “Informe de gestión 2015”, disponible en <www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_gestion_2015.pdf>.

en el exterior que están a nombre de integrantes del Grupo de Tareas de la ESMA y se encuentran activas.²² La reciente investigación periódica conocida como “Panamá Papers” aportó nuevos elementos que abonan esa hipótesis. No obstante, la UIF es una de las áreas en las que el actual gobierno dispuso un cambio de directrices que implicó, por ejemplo, el abandono de las querellas.

El acceso a la información sobre los juicios

El sitio web Infojus Noticias se dedicaba al seguimiento de causas judiciales de interés público; entre ellas, las vinculadas con delitos de lesa humanidad. La nueva gestión, a cargo del ministro de Justicia Germán Garavano, decidió reemplazarlo por el sitio Voces por la justicia, que no cubre las causas de lesa humanidad. Como la mayor parte de los medios masivos comerciales no publica contenidos sobre estos juicios, se ha tornado prácticamente imposible encontrar de manera sencilla información actualizada sobre los procesos de todo el país.²³

La promoción de la memoria

Diferentes espacios de producción cultural que contribuyen a la memoria sobre el pasado reciente se debilitaron por el desfinanciamiento del Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti, dependiente de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación. Desde 2008, el centro cultural propone una gran cantidad de actividades culturales y de formación. Hoy, el equipo de trabajo sostiene los contenidos del espacio sin financiamiento específico.

22 A. Dandan, “Marinos offshore”, *Página/12*, 24 de abril de 2016, disponible en <www.pagina12.com.ar>.

23 Véase la consulta realizada en “Noticias” sobre el tema “lesa humanidad” durante el período del 10 de diciembre de 2015 a febrero de 2017, disponible en el sitio <www.jus.gob.ar>.



Resistencias a las investigaciones económicas


Un buen ejemplo de la profundidad en que la agenda de memoria, verdad y justicia fue transversal al Estado durante los gobiernos anteriores es el rol que asumieron diferentes dependencias en investigaciones vinculadas con las tramas económicas de los delitos de lesa humanidad. Se destaca la forma articulada en la que la UIF, el Banco Central (BCRA) y la Comisión Nacional de Valores (CNV) aportaron a la investigación de crímenes graves, entre ellos los de lesa humanidad, en el marco de gestiones innovadoras a la hora de utilizar sus herramientas y facultades, y a la reconstrucción de las lógicas represivas de la dictadura.

Como hemos visto, la UIF no realiza más investigación, intervención y litigio respecto de actividades realizadas en el marco del terrorismo de Estado. A esto debe sumarse el despido de los integrantes y la disolución, en marzo de 2016, de la Subgerencia de Promoción de los Derechos Humanos del BCRA, que se encargaba del relevamiento y análisis de documentación que vinculaba al Banco Central y a otros actores económicos con delitos de la dictadura y el endeudamiento externo ilegal. Por su parte, la Oficina de Coordinación de Políticas de Derechos Humanos, Memoria, Verdad y Justicia fue creada en 2012 por la Resolución Interna n° 594 del directorio de la CNV y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y dependía directamente del directorio. Llevaba adelante actividades de capacitación, investigación y aporte de elementos para causas judiciales sobre el accionar de ese organismo durante la última dictadura. Esta oficina documentó vínculos entre el poder militar y las corporaciones económico-financieras, y aportó información y análisis antes desconocidos acerca del rol de la CNV en las transferencias forzadas o fraguadas de empresas, así como en extorsiones y secuestros de empresarios.²⁴ Esta oficina subsiste en el organigrama sólo formalmente; ha sido desplazada a la Subgerencia de Protección al Inversor y Educación Financiera, todos sus integrantes fueron asignados a nuevas funciones y se les comunicó que se discontinuaban sus líneas de investigación. En el último año, no recibieron oficios de causas

24 Véanse M. C. Perosino, B. Nápoli y W. Bosisio, *Economía, política y sistema financiero: la última dictadura cívico-militar en la CNV*, Buenos Aires, Comisión Nacional de Valores, 2013; y B. Nápoli, M. C. Perosino y W. Bosisio, *La dictadura del capital financiero*, Buenos Aires, Continente, 2014.

judiciales, para los que antes realizaban búsquedas documentales en el archivo de la CNV.

El Poder Legislativo tiene una importante cuenta pendiente en este campo ya que aún no ha puesto en marcha la Comisión Bicameral sobre Complicidades Económicas, a más de un año y medio de haber sido creada.

Los diferentes poderes del Estado evidencian marcadas resistencias a la hora de avanzar con la responsabilidad penal de actores clave del entramado económico que liga a algunas corporaciones empresariales y financieras con el saqueo, los negocios y la represión de la última dictadura. 

Ministerio de Seguridad

La Dirección Nacional de Derechos Humanos fue reemplazada por la Dirección Nacional de Control de Integridad de las Fuerzas de Seguridad. En su ámbito funcionaba el Grupo Especial de Relevamiento Documental (GERD), creado en 2011 para analizar la documentación en poder de las fuerzas de seguridad que pudiera contribuir a la investigación y sanción de las violaciones de los derechos humanos cometidas durante la dictadura. El trabajo del GERD fue central para comprender el rol asumido por la Policía Federal y su cuerpo de inteligencia. Por ejemplo, en La Plata, con base en documentación aportada por el GERD en diciembre de 2016, el Tribunal Oral Federal n° 2 condenó a prisión perpetua al ex jefe de la Delegación de esa jurisdicción de la Policía Federal, Martín Eduardo Zuñiga, y a otros cinco ex agentes por el homicidio de tres militantes en 1977.

La gestión de la ministra Patricia Bullrich también redujo la estructura del Grupo Especial de Asistencia Judicial (GEAJ), conformado en 2011 a fin de intervenir en allanamientos para la obtención de muestras de ADN para la identificación de personas que habían sido apropiadas en su infancia. El debilitamiento de este grupo redundó en la participación de las fuerzas de seguridad en este tipo de investigaciones, precisamente lo que se decidió evitar luego de que se demostrara, en diferentes casos, que habían actuado en complicidad con los apropiadores. La creación del GEAJ fue parte de la solución amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) entre el Estado nacional y Abuelas de Plaza de Mayo, producto de la demanda de este organismo por la falta de una investigación adecuada de la desaparición de Susana Pegoraro y Raúl Santiago Bauer, y de la apropiación de la hija de ambos.

4. Reflexiones finales

En un contexto regional en el que los crímenes cometidos por los gobiernos dictatoriales no fueron investigados de manera exhaustiva y permanecen impunes, el proceso argentino se configuró como una referencia por las investigaciones judiciales y por el abanico de políticas públicas que tienen como objetivos la reconstrucción de la verdad, la memoria y la garantía de no repetición.

Desde sus comienzos, los procesos judiciales enfrentaron resistencias, demoras y dificultades, cuyo mejor ejemplo es el persistente déficit en las investigaciones que deben abordar las responsabilidades civiles –entre ellas, las empresariales, las eclesiásticas y las de los funcionarios del Poder Judicial–. En los últimos años, las demoras y dilaciones se acentuaron de manera preocupante; panorama al que comenzaron a agregarse pronunciamientos judiciales que desconocen estándares acordes con la protección internacional de los derechos humanos.

Estas dificultades convergen ahora con un Poder Ejecutivo que oscila entre sostener algunas de las políticas públicas de memoria, verdad y justicia, desarmar dependencias estatales que realizaban tareas fundamentales para la reconstrucción de los hechos y para que los crímenes no continúen impunes, y contener a funcionarios que ponen en duda la existencia del terrorismo de Estado y a otros que intentan contrapestar esas afirmaciones.

Las políticas de control de antecedentes de funcionarios públicos, de investigación de archivos, de indagación de las responsabilidades civiles, entre muchas otras, no son secundarias ni accesorias al accionar del Poder Judicial. Hacen no sólo a dilucidar los hechos del pasado y a recordarlos, sino también a construir en el presente un Estado democrático y protector de los derechos.

6. Migrantes: de la protección a la criminalización*

El 30 de enero de 2017, el Poder Ejecutivo modificó con un decreto de necesidad y urgencia (DNU) la Ley 25 871 de Migraciones y la Ley 346 de Nacionalidad. La nueva política clasifica a las personas migrantes en dos grupos: los migrantes “buenos”, que pueden regularizarse, y los migrantes “malos”, a quienes les corresponde la expulsión. Este enfoque coloca a las personas provenientes de otros países bajo una sospecha permanente, en un nuevo contexto normativo en el que es muy amplio el abanico de conflictos que pueden terminar en la deportación.

El DNU habilitó un procedimiento de detención y deportación exprés de los extranjeros sometidos a cualquier tipo de proceso judicial que tenga como consecuencia posible una pena privativa de libertad, y también de quienes hayan cometido faltas administrativas en el trámite migratorio, como, por ejemplo, no haber acreditado el ingreso al país por un lugar habilitado. Este decreto, cuya necesidad y urgencia no está justificada, trastocó la Ley de Migraciones, sancionada en 2004 luego de años de lucha colectiva para que la Argentina tuviera una política migratoria democrática. También modificó la Ley de Nacionalidad, al reinstaurar el criterio que había establecido la última dictadura cívico-militar y que fue modificado por el gobierno de Raúl Alfonsín en los primeros días de 1984. Con las nuevas normas, sólo se puede acceder a la nacionalidad si se cuenta con una residencia en el país en las condiciones de legalidad definidas por el gobierno. Esta doble reforma contradice tanto la ley como el art. 20 de la Constitución nacional, que establecen que el único requisito para acceder a la nacionalidad es acreditar dos años de residencia continua en el país. Además, el decreto limitó las vías de documentación alternativas que utilizaban quienes no

* Este capítulo fue elaborado por Diego Morales, Verónica Jaramillo, Raísa Ortiz Cetra y Margarita Trovato, integrantes del equipo de trabajo del CELS.

podían resolver su situación migratoria en forma permanente, entre ellas, el certificado de residencia precaria.

La reforma habilitó el despliegue de una herramienta de control social con consecuencias en los trámites de regularización de las personas migrantes, en particular de quienes tienen menos recursos. Por ejemplo, un migrante –tenga residencia regular o no– que subsiste de la venta callejera puede ser denunciado penalmente por su actividad económica o por resistir un desalojo en la vía pública. Los jueces y fiscales ahora tienen la obligación de notificar a la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) la existencia de causas judiciales que involucran a migrantes. Este aviso desata el inicio del trámite de expulsión de manera inmediata o la revisión de la residencia ya otorgada, sin importar si el o la migrante tiene familia, lazos sociales, arraigo o un plan de vida en la Argentina.

Una semana antes de que el DNU fuese publicado en el Boletín Oficial, más de 150 organizaciones sociales, entre ellas el CELS, solicitaron al jefe de Gabinete, Marcos Peña, un espacio de diálogo sobre la reforma que se había anunciado. Una medida de este tipo, con un impacto negativo en la vida de los casi dos millones de personas que residen en el país, debía ser debatida para luego seguir un curso legislativo. Sin embargo, el gobierno ni siquiera utilizó canales y espacios que se habían creado para la discusión de políticas migratorias, como la Mesa sobre Migración y Refugio, en el ámbito de la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, o la Mesa de Diálogo Migratorio, en la DNM. La carta fue contestada una semana después, con la reforma ya firmada, invitando a un encuentro, con los hechos consumados.

El gobierno nacional utilizó dos argumentos que establecen una relación causal entre migración y criminalidad para justificar las supuestas necesidad y urgencia, y recurrir a la herramienta prohibida de legislar por decreto.

Por un lado, el gobierno presentó datos estadísticos de forma engañosa al afirmar que la “población de personas de nacionalidad extranjera bajo custodia del servicio penitenciario federal” era un 21,35% de la población carcelaria total y que ese porcentaje aumentaba en los delitos vinculados al narcotráfico hasta llegar al 33% (DNU 70/17). De esta manera, se invocaba una supuesta emergencia en materia de seguridad producida por la participación diferencial de los migrantes en los delitos. Sin embargo, según el Sistema Nacional de Estadística Penitenciaria, los extranjeros detenidos en cárceles federales y provin-

ciales son un 6% del total. Con relación a los delitos vinculados con drogas, si se considera la cantidad de personas detenidas en todo el país, los argentinos representan el 82%, y los extranjeros, un 18%.¹ Además, el porcentaje de detenidos extranjeros en los últimos años varió entre 2002 y 2015 desde un mínimo de un 4,5% en 2004 a un máximo de un 6,1% en 2007, y un 6% en 2015.

Como segundo argumento, el gobierno afirmó que la aplicación de la Ley de Migraciones produce trámites administrativos y judiciales prolongados que dificultan que la autoridad migratoria pueda cumplir con su función de “garantizar el orden legal migratorio, lo que en última instancia repercute en la seguridad pública” (DNU 70/17). Sin embargo, la duración de los trámites no puede ser excusa para activar una norma de emergencia. Si así fuera, bastaría alegar que los procesos penales duran años hasta llegar a una sentencia para que el Poder Ejecutivo pudiera reformar a voluntad los códigos de procedimientos. Los fines de mayor eficacia o celeridad deben perseguirse a través de otras herramientas que no afecten de manera negativa la vigencia de derechos.

Los funcionarios del gobierno nacional usaron de forma alternativa ambos argumentos, sin dar una explicación consistente sobre por qué no se podía esperar al comienzo de las sesiones legislativas para presentar un proyecto de reforma de la ley o incorporar el tema a las sesiones extraordinarias, que se inauguraron dos días después de que se publicara el decreto. Al cierre de este Informe, el trámite legislativo del DNU era estudiado por la Comisión Bicameral Permanente de Control de los DNU, sin una fecha para el tratamiento en el Congreso. En este contexto, todas las decisiones administrativas que se adopten desde la firma del DNU tienen validez.

La ley de migraciones anterior a la de 2004, llamada “Ley Videla”, facultaba a la DNM a detener a quienes se encontraban en situación irregular y a expulsarlos sin control judicial. Además, establecía que todos los funcionarios públicos, en especial los relacionados con los sistemas de salud y educación, debían denunciarlos. Una vez finalizada la dictadura, durante veinte años el Poder Legislativo postergó la necesidad de

1 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP), 2015, disponible en <www.jus.gob.ar/media/3202712/Infracci%C3%B3n%20a%20la%20ley%20de%20drogas.pdf>.

adecuar la legislación a los principios de derechos humanos. En esas dos décadas, los poderes ejecutivos ampliaron la discrecionalidad de la autoridad migratoria dándole autonomía para establecer criterios de admisión y expulsión, fijar tasas excesivas para los trámites y definir requisitos para acceder a la documentación argentina, que funcionaban como obstáculos para la regularización. Ese enfoque provocó que un gran número de personas extranjeras, en general de países de América Latina y de escasos recursos económicos, estuvieran en situación irregular o fuera de la ley, y las ubicó en una zona de especial vulnerabilidad: vivían con la amenaza de ser detenidas y expulsadas, imposibilitadas de regularizarse, condenadas a tener trabajos precarios y a permanecer ocultas y sin acceso a los derechos sociales básicos.

A partir de 2004, ese modelo fue reemplazado por uno que reconoce la migración como derecho humano, obliga al Estado a establecer mecanismos de regularización y asegura el acceso a la justicia en todo trámite de detención o expulsión por razones migratorias.

El DNU convive con indicadores de cambios negativos de las políticas de regularización: durante 2016 aumentaron de manera significativa los órdenes de expulsión de personas que no alcanzaron la regularización migratoria. Según datos de la DNM, mientras en todo 2015 hubo 1908 órdenes de expulsión, entre enero y septiembre de 2016 fueron 3258.² Este incremento muestra una diferencia con la política del gobierno anterior, que luego se consolidó con la firma del decreto.

Durante 2016 la DNM hizo propaganda del aumento de los operativos de control de permanencia. Estos controles deberían realizarse para investigar posibles casos de trata de personas o de explotación laboral de migrantes. Sin embargo, se utilizaron para identificar a personas en situación irregular que trabajan en condiciones precarias, por ejemplo, en los sectores agrícolas y textil o en la vía pública. A estas personas se les comenzó a exigir la regularización sin brindarles información ni facilitarles los procedimientos que deben seguir, como sí ocurría antes. En agosto, se anunció la puesta en marcha de un convenio entre las autoridades nacionales y las de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) para crear un centro de detención destinado a “combatir la irregularidad migratoria”.

2 Respuesta a un pedido de acceso a la información de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa).

En este contexto y con las modificaciones que introdujo el DNU, el esquema de gestión de las migraciones está ahora en manos de las autoridades migratorias, en conjunto con las autoridades judiciales y policiales de las diversas jurisdicciones. La selectividad que producen estas formas de administración entra en tensión con cualquier programa que tenga como objetivos el reconocimiento del derecho a migrar y la regularización. Significa un proceso regresivo, en el que se diluye incluso la falsa clasificación propuesta por el Poder Ejecutivo nacional, que regula de manera diferenciada las migraciones según la conducta de los migrantes.

1. La gestión migratoria basada en procesos de criminalización

La criminalización de los extranjeros no es nueva en la Argentina. En la Ley de Residencia de 1902 –durante la presidencia de Julio A. Roca– y en la Ley de Defensa Social de 1910 –en la presidencia de José Figueroa Alcorta– se habilitaba la expulsión de quienes hubieran sido condenados por delitos comunes o con penas privativas de la libertad. En 1969, luego del Cordobazo, la ley de expulsión de extranjeros “indeseables” de la dictadura de Juan Carlos Onganía permitía la expulsión de migrantes con residencia condenados por delitos dolosos, sin posibilidad de apelación. Estos criterios se reiteraron en 1981 en la “Ley Videla” y en sus decretos reglamentarios en 1987 y 1994.

En 2004, la Ley de Migraciones de la democracia incluyó impedimentos para ingresar o residir vinculados a la existencia de condenas penales o antecedentes de delitos graves, como tráfico de armas, de personas, de estupefacientes, lavado de dinero o aquellos que merecieran para la legislación argentina penas privativas de la libertad de tres años o más. El DNU de 2017 agregó como impedimentos de ingreso y permanencia el “haber sido condenado o estar cumpliendo condena, o tener antecedentes o condena no firme en la Argentina o en el exterior, por delitos que merezcan según las leyes argentinas penas privativas de libertad”. Es decir, que el antecedente de cualquier delito fue convertido en un obstáculo; en el presente, la norma se acerca a las regulaciones de 1902, de 1910 y a la “Ley Videla”.

La ley de 2004 también contemplaba un criterio muy estricto para revisar residencias ya otorgadas cuando un extranjero fuera condenado en la Argentina. La norma establece que la DNM cancelará la residencia y dispondrá la expulsión cuando el residente fuera condenado judicialmente en el país

por delito doloso que merezca pena privativa de libertad mayor de cinco años o registrase una conducta reiterante en la comisión de delitos. En el primer supuesto, cumplida la condena deberá transcurrir un plazo de dos años para que se dicte la resolución definitiva de cancelación de residencia, la que se fundamentará en la posible incursión por parte del extranjero en los impedimentos previstos en el art. 29 de la ley. Dichos supuestos son haber sido condenado o estar cumpliendo condena en la Argentina o en el exterior por delitos como el tráfico de personas, de armas, de estupefacientes, el lavado de dinero o actividades terroristas, de genocidio o crímenes de lesa humanidad, o tener antecedentes en delitos que en la Argentina tuvieran penas mayores de tres años. En caso de silencio de la Administración, durante los treinta días posteriores al vencimiento de dicho plazo, se considerará que la residencia queda firme.

El DNU modificó esto. Actualmente, la DNM puede cancelar la residencia cuando el residente es condenado en la Argentina o en el exterior, “aunque dicha condena no se encuentre firme, respecto de delitos de tráfico de armas, de personas, de estupefacientes, de órganos y tejidos, o por lavado de dinero o inversiones en actividades ilícitas”, y cuando sea condenado en la Argentina o en el exterior, aunque dicha condena no esté firme respecto de otros delitos que merezcan para la legislación argentina penas privativas de la libertad. Es decir que, en materia de revisión de las residencias ya otorgadas, el DNU es similar a la legislación de 1969 sobre expulsión de extranjeros “indeseables” y a la “Ley Videla”. La enumeración inicial de los delitos graves sólo tiene sentido publicitario, ya que de inmediato se extiende la cancelación a todos y cada uno de los tipos penales.

Además de modificar el sistema de garantías de los trámites administrativos y judiciales de un modo que vuelve casi imposible realizar cualquier planteo frente a las decisiones de expulsión, el DNU agrega los problemas de interpretación y aplicación que se derivan de delegar las expulsiones en las autoridades migratorias, policiales y judiciales, problemas que se profundizan cuando cualquier tipo de antecedente se convierte en un motivo de expulsión. Aun con la ley de la democracia y

durante el gobierno anterior, ocurrían casos en los que se interpretaban de manera errónea las previsiones de la norma, por ejemplo, cuando se resolvía expulsar a alguien por falta de acreditación del ingreso por un lugar habilitado. En otros casos, la mera existencia de antecedentes penales operó como regla de exclusión del trámite de radicación.

En los años anteriores al DNU, se adoptaron decisiones administrativas o reformas legales que aumentaron el margen de discrecionalidad con el que actúan las autoridades estatales, limitaron el acceso al país y crearon nuevos mecanismos de control migratorio, que ahora funcionan de manera complementaria al decreto. Por ejemplo, en 2014 una disposición de la DNM reguló la figura del “seudoturista” o “falso turista” y le otorgó al funcionario migratorio de frontera la facultad de seleccionar personas migrantes a quienes aplicar una especie de “test del turista” con preguntas como “¿con cuánta plata viaja?” o “¿en qué hotel se alojará y cómo lo va a pagar?”. Esto modificó en los hechos los acuerdos de libre circulación y residencia entre los Estados del Mercosur y los países asociados y la propia Ley de Migraciones, que establece que formar parte de uno de esos Estados es suficiente para ingresar. Entre 2014 y 2015, el mayor impacto de esta disposición fue sobre las personas de nacionalidades que estaban protegidas por la ley: fueron rechazados en la frontera por “falso turista” 1691 bolivianos, 1242 colombianos y 1149 peruanos.³

En diciembre de 2014, el nuevo Código Procesal Penal de la Nación (CPPN) habilitó otra herramienta de control migratorio que será implementada por los jueces penales por fuera de la regulación de la Ley de Migraciones. El CPPN permite que, en investigaciones criminales en supuestos de flagrancia –por ejemplo, cuando la persona es detenida mientras comete un delito–, si el involucrado es un extranjero en situación irregular, el juez suspenda el juicio y ordene la expulsión. El expulsado no podrá reingresar por un período de entre cinco y quince años, según lo determine el juez. Más que un arreglo entre el imputado y la justicia penal, que podría tener como fin descongestionar el sistema –lógica que guía las reglas de la suspensión del juicio a prueba–, le plantea un dilema al migrante: soportar el proceso criminal o irse del país. Esta medida había sido reclamada en 2014 por el

³ Véase la nota DNM 941/16, del 19 de octubre, en respuesta al pedido de informe del Centro de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, en septiembre de 2016.

entonces secretario de Seguridad de la Nación Sergio Berni cuando afirmó: “Estamos infectados de delincuentes extranjeros y deberían ser deportados inmediatamente”.⁴

Hace años que la asociación entre migrantes y criminalidad es utilizada por los gobiernos para ostentar un supuesto compromiso con la prevención del delito que, en realidad, evita abordar los verdaderos problemas de seguridad. En 2016, el senador nacional del Frente para la Victoria Miguel Pichetto declaró: “¿Cuánta miseria puede aguantar Argentina recibiendo inmigrantes pobres? [...] Las principales villas de la Argentina están tomadas por peruanos; y la Argentina incorpora toda esta resaca”.⁵ En 2017, el presidente Mauricio Macri afirmó: “Por falta de acción no podemos permitir que el crimen siga eligiendo a la Argentina como un lugar para venir a delinquir”. Antes de la publicación del DNU, la ministra de Seguridad de la Nación, Patricia Bullrich, vinculó el delito con la migración de Perú, Paraguay y Bolivia: “Acá vienen ciudadanos paraguayos y se terminan matando por el control de la droga”, sostuvo. Este tipo de declaraciones refuerza estereotipos, son el trasfondo en el que se generan normas y emiten un mensaje negativo sobre la migración que puede condicionar a quienes están a cargo de implementar políticas públicas.

Ahora, la asociación entre migrantes y delito vuelve a generar detenciones y deportaciones inmediatas, al trastocar una ley que fue producto de un amplio debate iniciado en 1999, en ámbitos sociales, académicos y legislativos, y que había permitido revertir el autoritarismo que a partir de la “Ley Videla” signaba la situación de los migrantes.

El Estado debe realizar un proceso de ponderación adecuado para evaluar eventuales antecedentes penales en conjunto con otros aspectos, como el derecho a la unidad familiar y el arraigo en el país. En un dictamen reciente, la Procuración General de la Nación (PGN) analizó un caso de 2009 en el que se había aplicado un criterio de exclusión a una mujer por la sospecha de falsedad de una visa de ingreso otorgada por el Consulado argentino en China. Ella había solicitado la residencia permanente para estar junto a su esposo que, por razones laborales, residía de manera regular en el país con su hija argentina. Sin embargo,


4 Véase “Berni pidió leyes para que deporten a los delincuentes extranjeros”, *Ámbito Financiero*, 19 de agosto de 2014.

5 Véase “Las polémicas declaraciones de Miguel Pichetto sobre los inmigrantes”, *La Nación*, 2 de noviembre de 2016, disponible en <www.lanacion.com.ar>.



Posibles expulsiones derivadas de situaciones de abuso policial

A. D. es un migrante senegalés que en marzo de 2017 fue víctima de una agresión durante un operativo de la Policía de la Ciudad contra vendedores ambulantes en la Plaza Constitución de la CABA. En el procedimiento, la policía secuestró su mercadería sin darle aviso previo ni tiempo para retirarse por sus propios medios. Cuando intentó impedir que se llevaran sus pertenencias, un agente le aplicó una maniobra para inmovilizarlo por el cuello, que lo dejó inconsciente y tirado en el piso. Fue trasladado a un hospital esposado y escoltado por dos agentes. Tras los controles médicos, fue trasladado también con custodia y esposado a la Comisaría 30 de Barracas y al día siguiente a la Comisaría 28, donde permaneció hasta que a la tarde fue liberado. Días más tarde, en abril de 2017 A. D. fue detenido otra vez, en un operativo en el que cinco policías le dislocaron el hombro. Por estos episodios, le iniciaron dos causas por resistencia a la autoridad, lo que lo coloca en riesgo de un proceso de detención y expulsión.

El 8 marzo de 2017, A. M., inmigrante chilena, fue detenida durante la masiva manifestación con la que culminó el Paro Internacional de Mujeres. Fue golpeada y arrastrada por dos policías hasta un móvil en el que estuvo detenida tres horas. Luego, fue llevada a la Comisaría 30. Allí la obligaron a desnudarse, la requisaron y la mantuvieron detenida durante siete horas más. Le iniciaron una causa por resistencia a la autoridad y lesiones. El juzgado que intervino se declaró incompetente, pero le comunicó a la autoridad migratoria que había un proceso penal en contra de la mujer, lo que podría generar el inicio de un proceso de deportación. 

la DNM consideró que la sospecha de existencia de un delito bastaba para rechazar su pedido y ordenó su expulsión. En 2016, la PGN consideró que las personas tienen derecho a la residencia por razones de reunificación familiar. En la actualidad, el caso está pendiente de resolución ante la Corte Suprema.⁶

⁶ Dictamen de la Procuración General de la Nación, en el caso “Zhang”, 13 de mayo de 2016.

2. Detención y deportación sin garantías

El DNU modificó las condiciones para la defensa legal durante el trámite administrativo y judicial de deportación: cambió el régimen de recursos administrativos, el sistema de notificaciones y limitó la posibilidad de alegar el derecho a unidad o reunificación familiar y a la asistencia jurídica gratuita.

Con el procedimiento de deportación exprés, la persona tiene sólo una vía y un plazo de tres días para interponer un recurso contra una orden de expulsión, mientras el procedimiento ordinario de deportación tiene tres vías recursivas y treinta días para presentar una revisión de la decisión administrativa ante el Poder Judicial. Es decir que, a partir del decreto, el migrante que intente discutir una decisión administrativa de expulsión tiene tres días para conseguir un abogado, analizar los cargos en su contra, definir una estrategia de defensa, recolectar documentos sobre sus proyectos de vida o familia, e identificar testigos que puedan dar testimonio de su condición migratoria. De esta forma, no existen condiciones de igualdad para el acceso a la justicia de las personas migrantes alcanzadas por el procedimiento.

Al mismo tiempo, el DNU modificó el sistema de notificaciones administrativas de expulsiones y de rechazo del recurso administrativo. Producto de estos cambios, en los hechos, los migrantes deben concurrir a la DNM para comprobar el estado de su trámite cada dos o tres días, condición de difícil cumplimiento. Además, para acceder a la asistencia jurídica gratuita, el decreto presidencial exige que la persona pida y acredite la falta de medios económicos y la propia autoridad migratoria debe decidir si la habilita o no. La solicitud y la aceptación o negación ocurren dentro de los tres días de plazo que tiene la persona para recurrir de manera administrativa o judicial la decisión de expulsión.

El decreto también modificó la protección al derecho a la unidad familiar en el contexto migratorio,⁷ que es expresión del derecho ge-

7 La Ley 25 871 reconoce la relevancia del derecho a la reunificación familiar. Y en el art. 10 prevé: "El Estado garantizará el derecho de reunificación familiar de los inmigrantes con sus padres, cónyuges, hijos solteros menores o hijos mayores con capacidades diferentes". Además, establece como objetivo "garantizar el ejercicio del derecho a la reunificación familiar".

neral a la protección de la familia:⁸ restringió la posibilidad de alegar cuestiones de “unidad familiar” o “reunificación familiar” en la mayoría de los casos. En los pocos supuestos en los que lo permite, exige que se acredite la convivencia del grupo, condición que no contempla, por ejemplo, los casos en los que los padres de una persona menor de edad no viven juntos. Como el DNU también restringe el control judicial de las decisiones de la DNM, los jueces no pueden evaluar de qué manera se consideraron los criterios de unidad familiar o arraigo: no podrán determinar si, por ejemplo, el hecho de tener un hijo en la Argentina suspende una decisión de expulsión.

La norma introdujo modificaciones que impactan en la libertad ambulatoria de los migrantes sometidos al proceso inmediato de deportación. Ahora, la autoridad migratoria puede solicitar al Poder Judicial la detención por la sola existencia de un procedimiento migratorio exprés. También puede pedir la detención a lo largo de todo el procedimiento migratorio. Antes sólo podía solicitarla cuando la orden de expulsión hubiese sido convalidada en todas las instancias judiciales en la Argentina, salvo supuestos excepcionales que debían ser explicados en detalle. Además, si la persona detenida recurre las decisiones administrativas, permanece privada de su libertad mientras ejerce su derecho de defensa, situación incompatible con el marco jurídico nacional e internacional.

A la vez, el DNU introdujo plazos más largos para la detención por razones administrativas y procedimientos más laxos para la autoridad migratoria. Antes de la modificación de la ley, el plazo para el cumplimiento de una decisión de expulsión firme y consentida era de quince días, y podía prolongarse por otros treinta si la autoridad migratoria explicaba las razones por las que aún no había llevado adelante la orden de expulsión. El DNU fijó que el plazo para retención es de treinta días, prorrogable por otros treinta, sin necesidad de explicar al juez las razones de la extensión.

8 Este derecho ha sido reconocido en el art. 14 bis de la Constitución nacional; el art. 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño; los arts. 11.2 y 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, más específicamente, en el art. 44 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, de Naciones Unidas.

De este modo, el gobierno nacional se dotó de herramientas que le permiten implementar una política migratoria basada en la selectividad a partir de los procesos de criminalización que desencadenen las distintas agencias de seguridad, con independencia de la suerte que esos procesos tengan en la justicia penal o contravencional, ya que la propia existencia del proceso es motivo suficiente de expulsión.

3. La regularización migratoria en un contexto de criminalización de los migrantes

El gobierno nacional afirmó en diversas ocasiones que su política migratoria está destinada a la regularización de todas aquellas personas que vienen a “enriquecer” el territorio argentino.⁹ De este modo, plantea una política migratoria diferenciada: la regularización para unos y el DNU para otros.

La regularización como eje de una política migratoria respetuosa de los derechos humanos es una de las respuestas más adecuadas y efectivas de los Estados. Por este motivo la ley argentina fue destacada en ámbitos regionales, como la Conferencia Sudamericana para las Migraciones, y en ámbitos internacionales, como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y también por ámbitos especializados en derechos humanos, como el Comité de Trabajadores Migratorios¹⁰ y el CERD,¹¹ así como por la CIDH.¹²

9 Véanse, por ejemplo, declaraciones del secretario de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural y Diversidad, Claudio Avruj, en ocasión de la presentación del Estado argentino ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), el 1° de diciembre de 2016. O también la presentación del director de Migraciones, Horacio García, en la audiencia de oficio convocada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el 20 de marzo de 2017.

10 Véase el párr. 5 de la observación final de 2011, disponible en <docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7y hsmZh886bo4a4Xtk2 VOCOZAShLccCCwEueyHvyuDxUDivUKcznHtB se8C 9dzjma%2bN4hxE94vAH22REwd%2fv Eowq80gldqirlQEWtkO5OTpnpKq>.

11 Véanse las observaciones finales de 2004 y 2010, disponibles en <tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=ARG&Lang=SP>.

12 Por ejemplo, en su Informe anual de 2004, disponible en <www.cidh.oas.org/annualrep/2004sp/cap.6a.htm>.

El acceso a la documentación argentina se afianzó como obligación del Estado y derecho de la persona migrante, y funcionó como una herramienta para el ejercicio de otros derechos. Así ocurrió, por ejemplo, respecto al trabajo registrado. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) señaló que, entre 2002 y 2014, los migrantes con empleos registrados en la Argentina aumentaron un 123%:

La implementación del Programa Patria Grande permitió regularizar la situación migratoria de cientos de miles de extranjeros y les brindó las condiciones legales necesarias para acceder a empleos formales.¹³

La experiencia argentina en materia de regularización migratoria se consolidó como una respuesta efectiva luego de varios ajustes de los distintos programas de regularización. Hacia 2011, siete años después de la sanción de la ley, las estadísticas registraban un avance de los trámites de regularización migratoria. No obstante, el mayor programa que se había implementado, el Patria Grande, no había alcanzado sus objetivos. De las 423 697 personas del Mercosur y países asociados que se habían inscripto, 98 539 obtuvieron una radicación permanente, 126 385 recibieron radicaciones temporarias y a 198 773 se les denegó el trámite por no completar la documentación o por otros motivos.¹⁴ Entre los problemas que surgieron en esa etapa se pueden precisar la insuficiente información sobre cómo realizar los trámites de renovación de certificados de residencia precarios y temporarios; la exigencia de requisitos de difícil cumplimiento; el costo de los trámites; la clau-

13 Según la OIT, en su informe “Migraciones laborales en Argentina. Protección social, informalidad y heterogeneidades sectoriales”: “Entre 2002 y 2014, la cantidad de trabajadores inmigrantes con empleos registrados en el sector privado de la economía se incrementó en un 123% [...]. Este fenómeno podría estar vinculado con la implementación del programa Patria Grande un año antes, que permitió regularizar la situación migratoria de cientos de miles de extranjeros y brindó las condiciones legales necesarias para que ellos accedan a empleos formales”.

14 Datos obtenidos de *Patria Grande. Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria. Informe Estadístico. Agosto de 2010*, Dirección Nacional de Migraciones.

sura de los expedientes de regularización sin notificación efectiva y la solicitud de actualización de datos sin la debida antelación.

A partir de 2012, la DNM puso en marcha dispositivos que permitieron mejorar de manera significativa la regularización. Se les dio mayor preponderancia a los Operativos Móviles de Documentación y se modificaron las condiciones que se les exigían a las personas migrantes para acreditar, por ejemplo, su domicilio. En 2013, se puso en funcionamiento el programa de Abordaje Territorial, orientado a informar y asesorar a todos los migrantes sobre los trámites y a solucionar los problemas de documentación, a través de la presencia regular de operadores en las regiones del país con mayor población migrante.

A principios de 2013, el Poder Ejecutivo creó dos programas de regularización de migrantes de Senegal y República Dominicana, países por fuera del Mercosur que hasta entonces no contaban con mecanismos que los contemplaran. El programa estaba acotado a determinadas fechas de ingreso al país y habilitaba una categoría migratoria de carácter temporario como “trabajador autónomo”, a partir del pago del monotributo. El límite temporal era una restricción fuerte porque no habilitaba una categoría migratoria de carácter general para las personas de esas nacionalidades y por los problemas que existen para el acceso a una residencia permanente. Sin embargo, cabe destacar que el Estado encontraba formas de resolver la vulnerabilidad generada por la falta de documentos. Por ejemplo, en el caso de las personas provenientes de República Dominicana, el programa permitió el 60% de las radicaciones temporarias entre 2004 y 2013.¹⁵

La eficacia de una política de regularización migratoria no se mide sólo por la cantidad de radicaciones otorgadas, sino por la de migrantes que inician su regularización, quienes en general cumplen los requisitos. Entre 2004 y 2015 se resolvieron alrededor de 2 100 000 trámites de regularización migratoria. Cerca del 88% se resolvió a partir de 2008, luego de ajustes y ampliaciones de los programas. En 2009, se iniciaron 153 030 trámites, y en 2012 este número subió a 304 251. En los años siguientes la cifra se mantuvo en alrededor de 260 000. La consolda-

15 Véase Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes (CAREF) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *La migración dominicana en la Argentina. Trayectorias en el nuevo siglo (2000-2015)*, disponible en <argentina.iom.int/co/sites/default/files/publicaciones/Migr.Dominicana.web_.pdf>.

ción durante 2015 de alrededor de 260 000 trámites de regularización puede indicar un impacto acumulado de los ajustes a los programas o una mayor actividad de la autoridad migratoria para resolverlos.¹⁶

Las cifras confirman el impacto positivo que tuvieron las mejoras a las políticas públicas para resolver de manera favorable las situaciones de irregularidad, en función de los mandatos establecidos por la Ley de Migraciones y su decreto reglamentario.

Ahora bien, aun antes del DNU, durante 2016 el gobierno discontinuó los programas que habían tenido muy buenos resultados. El de Abordaje Territorial y los Operativos Móviles de la DNM dejaron de operar, y no hay una política específica que oriente sobre los trámites y la documentación necesaria. A partir del cierre de este programa, el único acercamiento del Estado a los migrantes son los llamados “operativos de control de permanencia” que, como vimos, pueden tener dos propósitos opuestos: permitir y promover la regularización de migrantes o intimarlos a resolver su situación bajo amenaza de expulsión.

Cuando los operativos se orientan a la regularización, esto se refleja en cómo se realizan, los lugares elegidos, las instrucciones y la aplicación de protocolos en las entrevistas a migrantes en situaciones de posible explotación laboral o sexual. Los resultados de este tipo de intervención se evalúan por la cantidad de migrantes asesorados y de establecimientos sancionados por actividades económicas basadas en la irregularidad y/o la explotación.

En cambio, cuando los operativos son un mecanismo para perseguir migrantes, no se despliegan dispositivos de información o acompañamiento y el éxito se mide en cantidad de operativos y de migrantes intimados.

18 Datos obtenidos de las estadísticas publicadas en la página de la DNM a partir de las categorías “radicciones resueltas permanentes”, “radicciones resueltas temporarias” y “radicciones resueltas transitorias”, entendidas como las otorgadas. La estimativa de las radicciones denegadas y otras fueron obtenidas a partir de la diferencia entre el total de la suma de estas tres categorías y la categoría amplia “radicciones resueltas” (Panorama de radicciones 2011-2015, disponible en <www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/radicaciones_2011-2015.pdf>. Radicciones resueltas permanentes, temporarias y transitorias 2004-2010, disponible en <www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/rad_resueltas.pdf>, Síntesis de estadística de radicciones. Informe especial actualizado al 1er Semestre 2015, disponible en <www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/sintesis_estadisticas_radicaciones_enero-junio_2015%20.pdf>).

Tabla 6.1. Trámites resueltos de radicaciones otorgadas (permanentes, temporarias y transitorias) y denegadas, 2004-2015

| Año | Trámites iniciados | Radicaciones otorgadas (permanentes, temporarias y transitorias) (b) | Radicaciones denegadas y otros* (a-b) | Total resueltos (a) |
|--------------|--------------------|--|---------------------------------------|---------------------|
| 2004 | 40 039 | 20 810 | 16 709 | 37 519 |
| 2005 | 53 529 | 51 430 | 12 400 | 63 830 |
| 2006 | 333 987 | 49 642 | 1433 | 51 075 |
| 2007 | 209 639 | 133 175 | 2028 | 135 203 |
| 2008 | 133 803 | 224 496 | 3311 | 227 807 |
| 2009 | 153 030 | 216 228 | 4984 | 221 212 |
| 2010 | 195 972 | 182 591 | 7534 | 190 125 |
| 2011 | 260 856 | 263 948 | 7561 | 271 509 |
| 2012 | 304 251 | 295 919 | 9231 | 305 150 |
| 2013 | 276 478 | 287 235 | 2386 | 289 621 |
| 2014 | 257 878 | 209 651 | 5134 | 214 785 |
| 2015 | s.d. | 271 232 | s.d. | s.d. |
| Total | | 2 206 357 | | |

* Incluye las siguientes categorías determinadas por la DNM: Actuación clausurada, Cancelada, Desfavorable, Desistida, Irregular, Levantamiento, Libertad provisoria, No especificada, Renuncia, Revocada, Sin efecto, Suspensión y Verificar.

Nota: La unidad de análisis presentada para las tres categorías es el trámite de radicación registrado como caso individual, motivo por el cual los totales no cuantifican estrictamente personas individuales. Una persona puede realizar más de un trámite en un año dado y en diferentes períodos.

Fuente: Elaboración propia según información de la DNM.

La gestión actual eligió el segundo camino: la DNM divulga imágenes que presentan operativos contra los vendedores en la vía pública, a quienes se exhibe como infractores a la ley de migraciones. Estos operativos sólo contribuyen a engrosar el número de personas que no po-

drán regularizar su situación migratoria, ya que se las suele acusar por algún delito y no se las asesora e informa sobre cómo realizar los trámites. Así quedan expuestas a posibles órdenes de detención y expulsión.

Tabla 6. 2. Disposiciones de expulsión dictadas por la Dirección Nacional de Migraciones, 2004-2016

| Año | Disposiciones de expulsión |
|------|----------------------------|
| 2004 | 232 |
| 2005 | 626 |
| 2006 | 546 |
| 2007 | 319 |
| 2008 | 962 |
| 2009 | 1006 |
| 2010 | 1330 |
| 2011 | 1120 |
| 2012 | 1120 |
| 2013 | 971 |
| 2014 | 1760 |
| 2015 | 1908 |
| 2016 | 3258* |

* Dato registrado a septiembre de 2016.

Fuente: Elaboración propia según información de la DNM.

El promedio anual de radicaciones denegadas fue de alrededor de un 2% de los trámites resueltos entre 2006 y 2014. Por otra parte, cerca de 10 000 migrantes recibieron órdenes de expulsión entre 2004 y 2015. Una estimación a partir de los datos oficiales es que alrededor de un 20% de los trámites rechazados condujeron a disposiciones de expulsión entre 2006 y 2014.

Durante 2016 se observó un notable aumento en la cantidad de expulsiones. Aun cuando entre 2004 y 2015 se había registrado un número elevado de órdenes de expulsión. Esta no había sido la respuesta preferencial de las autoridades migratorias ante el rechazo de los trámites,

ya que estimamos que cerca del 80% de los denegados no terminó en una disposición de expulsión.

Según la DNM,¹⁷ en 2016 se regularizaron aproximadamente 200 000 migrantes, y las expulsiones aumentaron de modo significativo en relación con el período anterior: de 1908 en 2015 a 3258 órdenes a septiembre de 2016 (véase tabla 6.2). Este aumento requiere ser analizado con detenimiento. Una hipótesis es que la cantidad de trámites iniciados haya sido mucho más elevada que en años anteriores –por efecto de los programas vigentes hasta 2015–, y eso podría explicar el aumento en los procedimientos de expulsión. Sin embargo, el número de residencias otorgadas en 2016 fue de alrededor de 200 000, según el director nacional de Migraciones,¹⁸ un número importante, pero que no se diferencia del promedio de los últimos cuatro años, mientras que el número de expulsiones muestra una diferencia muy importante.

Otras explicaciones se derivan de la lógica del DNU 70/17. Por un lado, la DNM podría haber rechazado muchos más trámites de residencia, del promedio anual anterior de un 2%. Podría haber puesto en marcha mecanismos de expulsión exprés ante los trámites de residencia rechazados, sobrepasando el registro anterior de un 20% o por medio de trámites que evadieron el procedimiento de regularización obligatorio por el art. 61 de la Ley 25 871, y todo el debido proceso y derecho a defensa. En 2016 algunos migrantes fueron retenidos y expulsados directamente, sin respetar lo establecido por la ley.

Más allá de estas hipótesis, la afirmación oficial acerca de que el DNU no cambió la política migratoria de regularización es falsa, y sólo la autoridad migratoria puede aclarar los factores que explican el salto en la cantidad de expulsiones. Es evidente que existe un cambio en la forma de resolver los expedientes administrativos que impacta sobre los procedimientos de regularización concretados, cambio que fue profundizado por el DNU. La modificación por DNU de la oferta de recursos legales para plantear la revisión de decisiones administrativas tiene consecuencias tanto en los trámites de regularización como en los de expulsión. Además, con el DNU se concretaron órdenes de expulsión

17 Véase <www.migraciones.gov.ar/accesible/indexP.php?mostrar_novedad=3350>.

18 Véase <www.migraciones.gov.ar/accesible/indexN.php/swf/consulta_tramite/templates/museo/accesible/novedades/hballada@migraciones.gov.ar?mostrar_novedad=3350>.

que se habían regido por reglas anteriores, lo que agrega incertidumbre acerca de qué situaciones están alcanzadas por el nuevo marco normativo y qué impacto tendrá en los casos de irregularidad migratoria que no se derivan de antecedentes penales, contravencionales o faltas administrativas migratorias.

4. El repliegue de una política migratoria que es modelo en el mundo

La política migratoria desarrollada en la Argentina, apoyada sobre todo en los programas de regularización para resolver la situación de los migrantes, ha sido señalada por diversos órganos de derechos humanos y actores sociales alrededor del mundo como un modelo frente a las políticas migratorias restrictivas que se implementan en la mayoría de los países. Esto ha influido en reformas legislativas e institucionales concretas, en especial en países de la región, como Uruguay, Bolivia y en la reciente reforma brasileña.

El modelo argentino influyó también en discusiones internacionales y mostró que es factible implementar políticas concretas destinadas a la protección de los derechos humanos de las personas migrantes. Incidió en la formulación de estándares internacionales más protectores de los derechos humanos y expuso el papel de la regularización migratoria en la garantía de los derechos de los migrantes. Ejemplo de esto fue el último Diálogo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Migrantes y Refugiados de septiembre de 2016: con respaldo de la sociedad civil y de los estados a partir del ejemplo argentino, el documento final determinó que en los próximos dos años la regularización migratoria será uno de los temas de debate para revisar la respuesta global hacia la migración.¹⁹

En contraste, las prácticas actuales de la DNM fueron denunciadas por un conjunto de organizaciones, entre ellas el CELS, durante la visita a la Argentina del relator de Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, y ante el CERD, durante la evaluación del

19 Declaración de Nueva York, Anexo II, parágrafo 8.p, 19 de septiembre de 2016, disponible en <www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/L.1&referer=<refugeesmigrants.un.org/declaration&Lang=S>>.

cumplimiento de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial por parte de la Argentina.²⁰

En diciembre de 2016, en sus observaciones finales, el CERD reconoció la avanzada normativa argentina en materia de protección de los derechos de las personas migrantes y solicitó al Estado argentino que no adopte ninguna medida que signifique un repliegue respecto al marco normativo vigente. Además, señaló la reducción de los programas de regularización, los aumentos de las órdenes de expulsión y alertó sobre la posible apertura de un centro de detención para migrantes.²¹ A la vez, en mayo de 2017, el Comité Contra la Tortura (CAT, por sus iniciales en inglés) de Naciones Unidas, en las observaciones finales de la evaluación periódica sobre el cumplimiento de la Convención Contra la Tortura, instó a la Argentina a derogar el DNU²² por ser contrario a diversas garantías, al disponer un “procedimiento de expulsión sumarísimo”, entre otros problemas graves. Similares preocupaciones fueron manifestadas por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, al concluir su visita al país en mayo de 2017.²³

Ante la aprobación del DNU 70/17, la CIDH convocó a una audiencia pública de oficio el 20 de marzo de 2017 para que el Estado argentino y la sociedad civil expusiesen sobre los cambios normativos en la Argentina. Al final del período de audiencias, Margarette May Macaulay, a cargo de la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes, elogió la Ley de Migraciones argentina como un “gran ejemplo” sobre cómo tratar a los migrantes y señaló que el decreto es una “regresión” respecto de esa norma: “La verdadera preocupación de la Comisión es que la Argentina era un gran ejemplo sobre cómo tratar a los migrantes. Y ahora nos preocupa”.

20 Véase R. Mathus Ruiz, “La CIDH considera una ‘regresión’ el decreto migratorio del Gobierno”, *La Nación*, 22 de marzo de 2017, disponible en <www.lanacion.com.ar>.

21 Véanse los párrs. 33-34 de la Observación final de 2011, disponibles en <tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/ARG/CERD_C_ARG_CO_21-23_26014_S.pdf>.

22 Véanse los párrs. 33-34 de las Observaciones finales, disponibles en <tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/ARG/INT_CAT_COC_ARG_27464_S.pdf>.

23 Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria (GTDA), “Hallazgos preliminares de la visita a la Argentina (8 al 18 de mayo de 2017)”, disponible en <www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21636&LangID=S#sthash.LHI2V9Xx.dpuf>.

7. El recrudecimiento del dispositivo manicomial*

En la Argentina, las personas con padecimientos mentales están entre las víctimas de las más graves violaciones de los derechos humanos, que se superponen con la pobreza y el abandono. Cuando se trata de niños o ancianos, la situación es extrema.

La prevalencia de los padecimientos mentales continúa en aumento en todo el mundo, y estos representan un 12% de las patologías, porcentaje superior al del cáncer y al de los trastornos cardiovasculares.¹ No todas las personas con padecimientos mentales acuden en busca de ayuda a un hospital psiquiátrico asilar. Son instituciones a las que, por lo general, asisten quienes carecen de recursos económicos. En nuestro país, los psiquiátricos públicos son en su mayoría de tipo asilar y alojan a unas 50 000 personas, según estiman las autoridades. No están consideradas en políticas públicas que procuren garantizar sus derechos a la seguridad social, el trabajo, la vivienda y el acceso a la justicia. A esta segregación se suman las violaciones de los derechos humanos generadas por la propia institución manicomial, en un contexto de privación de la libertad: ausencia de tratamientos adecuados, abandono, sobremedicación como método de disciplinamiento, uso de *electroshock*, falta de higiene y de privacidad, abusos físicos y sexua-

* Este capítulo fue elaborado por Rosa Matilde Díaz Jiménez, Ana Sofía Soberrón Rebaza, Víctor Manuel Rodríguez, Augusto Martinelli y Macarena Sabin Paz, integrantes del Equipo de Salud Mental del CELS.

¹ Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), los trastornos mentales están en aumento, representan la principal causa de discapacidad en el mundo y contribuyen de forma muy importante a la carga general de la morbilidad, es decir, la cantidad de personas que enferman en un lugar y un período de tiempo con relación al total de la población. La depresión es uno de los trastornos mentales más frecuentes que, se calcula, afecta a 350 millones de personas en el mundo. Cada año se suicidan más de 800 000 personas; el suicidio es la segunda causa de muerte entre los 15 y los 29 años.

les.² Luego, cuando el motivo que ocasionó la internación cesa, esas personas no encuentran una red social que sustente el proceso de externación, lo que las lleva a permanecer en la institución por largos períodos e, incluso, de por vida.

En 2010, con la sanción de la Ley Nacional 26 657 de Salud Mental, el Estado admitió que las personas con padecimiento mental deben acceder a derechos en igualdad de condiciones. Además reconoció que los psiquiátricos son obsoletos e ineficaces para los tratamientos, que en su seno se violan los derechos humanos y estableció que deben cerrarse de forma definitiva en 2020 para reemplazarlos por la atención en hospitales generales.

El avance más significativo fue el reconocimiento de la vulnerabilidad estructural y el abandono en los que viven las personas con padecimiento mental. Como parte de ese diagnóstico, se implementaron algunas políticas para mejorar las condiciones de vida de estas personas.

Desde 2013, el Órgano de Revisión Nacional (ORN), creado por la ley, intervino en más de 8000 casos individuales, cuestionando la legalidad de las internaciones, y en 50 casos colectivos sobre condiciones de internación. Entre otras acciones, emitió un dictamen para desalentar el uso del *electroshock* y elaboró el “Documento sobre muertes en instituciones monovalentes de salud mental”, donde señala que deben investigarse todas las muertes en contexto de encierro psiquiátrico. Por otra parte, desde 2012, la Unidad de Abogados Defensores del Ministerio Público de la Defensa de la Nación cuestionó cientos de decisiones vinculadas con la privación de la libertad, visibilizó arbitrariedades y amplió el derecho de acceso a la justicia a través de procesos con mayores garantías.

En el ámbito del Poder Ejecutivo nacional, la Comisión Nacional Interministerial en Políticas de Salud Mental y Adicciones (Conisma), de la Jefatura de Gabinete de Ministros, estableció las bases para que todos los ministerios implementaran políticas y destinaran recursos con el objeto de mejorar la calidad de vida de las personas con padecimiento mental. En el marco de esa comisión, se conformó el Consejo Consultivo Honorario (CCH), integrado por un amplio espectro de usuarios y organizaciones de la salud mental. Por otra parte, a mediados de 2015

2 CELS, *Vidas arrasadas. La segregación de las personas en los asilos psiquiátricos argentinos*, CELS - MDRI, 2008, disponible en <www.cels.org.ar>.

el Ministerio de Salud de la Nación resolvió la primera norma administrativa³ en función de la cual se establecen los criterios para habilitar servicios de salud mental respecto de las disciplinas que deben abarcar los equipos profesionales, así como las condiciones físico-ambientales de consultorios y salas de internación (como la cantidad de cupos en relación con las dimensiones del lugar).⁴

Pero salvo estas valiosas experiencias, entre 2010 y 2015 hubo serias dificultades para la vigencia de los derechos de las personas con padecimientos mentales: no se avanzó en un programa orientado al cierre de los manicomios, no se realizó el censo epidemiológico de la población internada en instituciones públicas y privadas, tampoco se ampliaron los cupos para disponer internaciones por razones de salud mental en los hospitales generales, ni se desarrolló una política de viviendas asistidas para quienes podrían ser externados. En estas condiciones, las personas continúan sujetas al manicomio por tiempo indefinido.⁵ Aun quienes logran la externación, si precisan atención médica sobre cuestiones de salud física deben atenderse en el hospital monovalente donde estuvieron internados, porque en los hospitales generales se los discrimina. El tratamiento en salud mental está centrado en la provisión de psicofármacos sin un seguimiento adecuado. A la vez, la internación se prolonga en forma indefinida por la carencia de una solución habitacional sostenible y porque esta población no es considerada en las políticas de vivienda dirigidas a las personas con discapacidad. Tampoco existen políticas de empleo genuino: predominan actividades terapéuticas que no apuntan a una reinserción laboral real, ni cuentan con el apoyo estatal necesario como para transformarse en cooperativas o empresas sociales. Finalmente, hay experiencias de participación activa en los procesos en los que se determina la capacidad jurídica y en los de control de la internación; sin embargo, son prácticas aisladas que funcionan sólo como buenos ejemplos.⁶

3 Ministerio de Salud de la Nación, Resolución 1484/15.

4 El hacinamiento y la sobrepoblación han sido uno de los factores medioambientales históricos en los asilos de salud mental.

5 CELS, *Cruzar el muro. Desafíos y recomendaciones para la externación del manicomio*, CELS, 2015, disponible en <www.cels.org.ar/especiales/cruzarelmuro>.

6 CELS, *Cruzar el muro*, ob. cit.

Este panorama empeoró desde que el actual gobierno nacional revirtió el débil proceso desmanicomializador en curso. La falta de políticas activas robustece la institución asilar; persisten las condiciones de exclusión social y reclusión manicomial, escenario que profundiza las condiciones de vida inhumanas en las que se encuentran las y los usuarios de los servicios de salud mental.

La situación más cruel es la de niños, niñas y adolescentes. Una evaluación realizada por el ORN en unidades psiquiátricas infantiles⁷ mostró que no existen directrices, protocolos ni planes institucionales con el enfoque específico y diferencial para garantizar los derechos contemplados en la Ley Nacional de Salud Mental, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Como consecuencia, las internaciones se prolongan excesivamente, aun cuando las personas están en condición de alta clínica –lo que constituye una detención arbitraria que, muchas veces, además, no se encuentra bajo la supervisión de ninguna agencia estatal–, y en algunos casos permanecen internadas de por vida. Además, las intervenciones pretendidamente terapéuticas resultan inadecuadas porque no se desarrollan en la comunidad del niño, como establece la ley. Esta situación contribuye a la interrupción de tratamientos y a reinternaciones continuas.⁸ El ORN observó un insuficiente acceso a la atención integral, que debe incluir intervenciones en los planos social, familiar y comunitario, hacia la integración social efectiva: “Las acciones de rehabilitación psicosocial para preservar los derechos de ciudadanía de los niños, que prioricen los ejes de reinclusión habitacional y comunitaria, demostraron ser deficitarios”.


7 Pedido de informe del CELS al ORN, diciembre de 2016, sobre las visitas realizadas durante 2015 y 2016 para “conocer las condiciones de internación y tratamiento de los usuarios en el marco de los derechos consagrados en la Ley Nacional de Salud Mental 26 657”.

8 El ORN identificó casos de jóvenes con múltiples reinternaciones, entre los que se destacaba el de un usuario que cursaba la 15ª internación, alternando su estancia con períodos de permanencia en hogares terapéuticos, en un circuito de transinstitucionalización.



Graves violaciones de los derechos humanos de los niños en el Hospital Infante Juvenil Carolina Tobar García

El caso más grave es el de este hospital psiquiátrico, que nuclea la mayor parte de la política pública en salud mental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) hacia las personas menores de edad, un tercio de las cuales –se estima– proviene de otras jurisdicciones. Allí las condiciones de alojamiento ponen en riesgo la integridad y la vida de los niños, niñas y adolescentes encerrados. “Los cuidados son deficitarios, resalta la carencia de elementos imprescindibles para la vida cotidiana (vasos, cubiertos, entre otros elementos), la existencia de colchones mojados de orina, un déficit en los métodos de calefacción, por lo que varios de los niños manifestaban sentir frío y la falta de intimidad en las habitaciones, que al igual que los baños no presentaban puertas”.⁹

La violencia institucional –que incluye agresión física, psicológica y verbal por parte del personal institucional y de seguridad– es una práctica naturalizada y, en lugar de proteger a los niños, el plantel profesional sigue sus tareas con total normalidad ante este tipo de episodios. La sujeción física prolongada es habitual y se instrumenta como modo de castigo sin ser registrada en las historias clínicas, y “se produce en forma reiterada, sobre la misma persona y sin prestar acompañamiento alguno”. Tan cotidiana parece esta práctica que los niños pequeños internados “juegan a atarse”. Del mismo modo, el ORN comprobó el uso de medicación sedativa intramuscular como método de disciplinamiento y el de fármacos combinados en altas dosis. Situaciones de abuso sexual sobre los niños o entre ellos fueron referidas y denunciadas por niños, familiares y organizaciones. Nada de lo mencionado motivó, hasta el momento, una investigación ni una intervención estatal que le ponga fin. 

A lo largo de 2016, se hizo más visible cómo discurren por caminos distintos el avance normativo y la organización social, por un lado, y el empeño de la administración en sostener un sistema de salud centrado en el encierro manicomial ineficaz, ineficiente y violador de derechos, por otro. Este empeño estatal está en sintonía con los intereses de los sectores psiquiátricos corporativos, como los representados por

9 Pedido de informe del CELS al ORN, noviembre de 2016.



La Ley Nacional de Salud Mental y los compromisos internacionales del Estado argentino

La Ley Nacional 26 657 de Salud Mental y Adicciones equipara, para todo el territorio nacional, los estándares de protección de derechos de las personas con discapacidad psicosocial¹⁰ en cuestiones medulares como el valor de la autonomía, el ejercicio de la capacidad jurídica y los derechos a vivir de modo independiente y a ser incluido en la comunidad. La lucha por un marco normativo respetuoso de los derechos humanos estuvo encabezada por colectivos de usuarios, familiares, activistas y trabajadores del campo y contó con la participación de organizaciones sociales de distinto tipo.

La CDPD, un instrumento internacional de derechos humanos de las Naciones Unidas con jerarquía constitucional en nuestro país, contribuyó a dar contenido, afinar e impulsar la Ley 26 657.

Entre sus principios fundamentales cabe destacar la eliminación de la discriminación, el derecho a una vida digna y autónoma, la libertad para tomar decisiones, el reconocimiento a la diversidad y la plena participación de las personas con padecimiento mental en igualdad de oportunidades en los ámbitos civil, político, económico, social y cultural. A diez años de su aprobación, la CDPD es fundamental para promover el cambio de paradigma en discapacidad. En efecto, cuando el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad evaluó por primera vez al Estado argentino respecto del grado de cumplimiento de la Convención, reconoció que la Ley 26 657 está centrada en el modelo de derechos humanos de la discapacidad, de tal modo que su implementación contribuye a dar cumplimiento a los compromisos internacionales de la Argentina.¹¹

la Asociación de Médicos Municipales (AMM), institución gremial con incumbencia histórica en la CABA y que aumentó, con la nueva gestión de gobierno, su capacidad de incidencia a nivel nacional debido

10 Se utilizan de modo indistinto los conceptos “padecimiento mental” y “discapacidad mental” o “psicosocial”.

11 Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Octavo período de sesiones, Ginebra, 17-28 de septiembre de 2012, CRPD/C/ARG/CO/1.

al traslado de cargos públicos de la esfera del Ministerio de Salud de CABA a la del Ministerio de Salud de la Nación. Similar es la situación de la Asociación de Psiquiatras Argentinos (APSA), quienes, junto con los médicos municipales, esgrimen un discurso que se presenta como científico, pero que no tiene nada que evidenciar a su favor, ya que ha sostenido las terribles condiciones en las cuales los manicomios sobreviven hasta hoy.

1. El preocupante estado de las instituciones creadas por la Ley Nacional de Salud Mental

En 2016 se reformaron los ámbitos institucionales colegiados establecidos en la Ley 26 657, que debían articular las políticas públicas y el presupuesto en pos del proceso desmanicomializador, y otros que garantizaban la participación de los usuarios y de la sociedad civil. Además, se revirtió una de las pocas medidas que avanzaba en la implementación de la ley fijando condiciones para los establecimientos que brindan servicios de salud mental. Este escenario profundiza la situación de vulneraciones múltiples.

Fin de la intersectorialidad y de la participación de la sociedad civil

En ese mismo año se reformaron los ámbitos institucionales colegiados que estaban en funcionamiento y promovían el involucramiento en materia de políticas y de presupuesto de todos los ministerios con incumbencia en el proceso desmanicomializador.

El Decreto reglamentario 603/13 de la Ley 26 657 creó la Conisma, presidida por el Ministerio de Salud de la Nación e integrada por los ministerios de Desarrollo Social, Educación, Justicia y Derechos Humanos, Seguridad, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (Sedronar) y el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (Inadi). Desde diciembre de 2015, en sintonía con la ausencia de medidas concretas por parte de la nueva Dirección Nacional de Salud Mental para implementar la ley, no se realizan reuniones de la Conisma. En septiembre de 2016 se la transfirió al Ministerio de Salud y se excluyó a las carteras de Justicia y Derechos Humanos, Seguridad, la Sedronar y el Inadi, que eran estratégicos para la implementación de una ley con un contenido transversal.

Por otra parte, ese decreto también creó el Consejo Consultivo Honorario de Políticas en Salud Mental y Adicciones (CCH), al que la Dirección de Salud Mental debe convocar, al menos, cada tres meses para “exponer las políticas que se llevan adelante y escuchar las propuestas que se formulen”. El CCH está conformado por representantes de 30 organizaciones de distintos sectores de la sociedad civil.¹² Entre junio de 2014¹³ y noviembre de 2015 se reunió seis veces. En estos encuentros sus miembros elaboraron el documento “Grupos de Apoyo Mutuo para la Salud Mental y Adicciones”, propusieron reformas en el Plan Médico Obligatorio (PMO) e instaron a la Conisma a aumentar el presupuesto de sus políticas en todas las jurisdicciones. El CCH permitió la participación y opinión directa en los asuntos públicos de la sociedad civil, así como de los usuarios de los servicios de salud mental, un grupo históricamente excluido de los espacios de toma de decisiones que lo afectan de manera directa. Desde diciembre de 2015 el CCH no volvió a ser convocado.

En febrero de 2016, el entonces ministro de Salud de la Nación, Jorge Lemus, creó la Comisión Nacional de Salud Mental. Se planteó que esta nueva instancia estuviera integrada por expertos en la temática designados por el ministro. Es decir, un espacio amplio y representativo de participación de la sociedad civil fue reemplazado por actores designados de manera discrecional y sin un proceso abierto de selección.

Sin órganos de revisión pelagra el derecho a la salud mental

En agosto de 2015, el gobierno de la CABA presentó una acción judicial con medidas cautelares contra el ORN. Según la solicitud, el Órgano no tiene competencia para intervenir en la ciudad por su carácter nacional. Además, se pedía la declaración de nulidad de la resolución que obligaba a investigar todas las muertes en contexto de encierro psiquiátrico. La acción judicial acusó al organismo y a su Secretaría Ejecutiva de actuar de manera arbitraria e ilegal, y se solicitó que no intervinieran por más que recibieran denuncias. La medida fue desestimada por el juzgado donde se tramita la causa,¹⁴ pero la finalidad de la acción judicial quedó en evidencia: el gobierno de la ciudad desafió la institucio-

12 Los sesenta consejeros titulares y suplentes del CCH fueron designados por la Conisma en el art. 21, Anexo 1, Acta 6/14.

13 Véase Conisma, Acta 6/14.

14 El Juzgado Contencioso Administrativo Federal nº 12.

nalidad del ORN creado por ley, intentó obstaculizar la garantía directa y concreta de los derechos de las personas con padecimiento mental, y procuró evitar los monitoreos y el control de las instituciones psiquiátricas de su jurisdicción.

Durante 2016, el Órgano enfrentó nuevos embates. Lemus designó al director nacional de Salud Mental para integrar el plenario de este cuerpo colegiado, pero el funcionario no asistió a ninguna de las reuniones mensuales.

En su *Manual de recursos sobre salud mental, derechos humanos y legislación*, la OMS/OPS establece que la independencia de los órganos de revisión es un aspecto crucial para detener las violaciones de los derechos humanos y que estos no deben recibir influencias políticas, ministeriales o de proveedores de servicios de salud. En noviembre de 2016, se conoció de manera extraoficial un proyecto de reforma del ORN elaborado por la Comisión Nacional de Salud Mental que proponía ubicarlo bajo la órbita del Ministerio de Salud de la Nación y excluir de su plenario a las organizaciones de usuarios y familiares, reemplazándolas por dos asociaciones de médicos psiquiatras. La participación de usuarios democratiza las decisiones vinculadas a las políticas de salud mental, y pone a este grupo en el lugar de sujetos activos de derechos. Reemplazar a las personas usuarias por médicos psiquiatras es un paso atrás en su reconocimiento, pero además expresa una demostración de la hegemonía que ejerce el campo médico psiquiátrico cuando los procedimientos de toma de decisiones se pretenden más horizontales.

El traslado del organismo al ámbito del Poder Ejecutivo sería contrario a las características necesarias de cualquier mecanismo de monitoreo y protección de los derechos humanos, como la autonomía institucional y la participación democrática. Las organizaciones de la sociedad civil rechazaron el proyecto. En respuesta a un pedido de audiencia, el director nacional de Salud Mental recibió a algunas organizaciones solicitantes e informó que, si bien hubo diversos sectores que presentaron propuestas para la modificación del Decreto 603/13,¹⁵ una reforma

15 El 19 de octubre de 2016, la Asociación de Médicos Municipales de la CABA entregó a Lemus las modificaciones al Decreto reglamentario 603/10 de la Ley Nacional de Salud Mental y Adicciones. Tal como informaron a través de una gacetilla, el documento tuvo el objetivo de “mejorar las posibilidades de trabajo en los equipos interdisciplinarios y el bienestar de los pacientes. Además, propone garantizar el funcionamiento de los hospitales neuropsiquiátricos más allá de 2020, fecha en que se pretendía cerrarlos”.

de esas características no es parte de la agenda de la actual gestión de gobierno, y reconoció que el ORN es parte estructural de la ley y debe funcionar de manera autónoma e independiente del Poder Ejecutivo.

La derogación de la única resolución que avanzaba en la implementación de la Ley Nacional de Salud Mental

En 2015 el Ministerio de Salud de la Nación estableció los requisitos mínimos que debían cumplir las instituciones públicas y privadas que brindaran servicios de salud mental.¹⁶ La medida surgió como parte del cumplimiento de una sentencia judicial¹⁷ y fue el paso más concreto en camino a la implementación de la Ley 26 657.

Unos meses después, la nueva administración derogó la medida y la reemplazó por otra¹⁸ que eliminaba todos los requisitos. Mientras la resolución anterior establecía un piso mínimo para que las instituciones garantizaran un tratamiento respetuoso de los derechos de las personas usuarias, la nueva eliminaba esa protección, postergando a un futuro indefinido la sanción de normas regulatorias para instituciones de salud mental públicas y privadas. Es decir que cualquier interesado en instalar un servicio de salud mental podía hacerlo sin estar obligado a cumplir criterios de atención, de calidad de los tratamientos, de conformación de equipos de profesionales ni disposiciones espaciales. No son datos menores si consideramos que el propio texto normativo impone la conformación de equipos interdisciplinarios, define tratamientos ambulatorios, prioriza la atención primaria de la salud, valora el sostenimiento de los lazos sociales y delimita la internación como la última alternativa terapéutica.

En respuesta, organizaciones de la sociedad civil¹⁹ impugnaron la medida en la justicia federal, por su carácter inconstitucional, y solicitaron suspender los efectos de la nueva resolución. Antes de conocer la respuesta judicial, el Ministerio de Salud optó por derogarla y promovió una nueva pauta administrativa para regular las condiciones. Este tercer intento tuvo aspectos que atentan contra la eliminación de las insti-

16 Ministerio de Salud de la Nación, Resolución 1484/15.

17 Causa 074 516/14, "Scaturro, Andrea Fabiana y otros c. EN - M. Salud de la Nación y otros s. amparo Ley 16 986".

18 Ministerio de Salud de la Nación, Resolución 1003/16.

19 Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad (REDI), Apussam y CELS.

tuciones manicomiales en 2020 al establecer que los hospitales psiquiátricos monovalentes deberán regirse según las condiciones establecidas por una resolución de 1986 que habilita espacios para tratamientos biológicos, como los *shocks* de insulina y las terapias electroconvulsivas (TEC), más conocidas como *electroshock*. Pero no agota allí sus aristas regresivas: por ejemplo, al momento de definir quiénes pueden ocupar jefaturas en los servicios de salud mental, otorga preponderancia a los médicos psiquiatras por sobre los psicólogos. Esta tercera resolución fue impugnada, una vez más, en sede administrativa por las mismas organizaciones y, al cierre de este Informe, el Ministerio no se había manifestado al respecto.

El argumento es un deliberado desconocimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos que el Estado argentino se comprometió a aplicar, al ratificar, entre otras, la CDPD.

2. Persistencia de la discriminación y falta de tratamientos adecuados y respetuosos de los derechos

En 2013 la Dirección Nacional de Salud Mental presentó el Plan Nacional de Salud Mental, estructurado a partir de la identificación de nueve problemas generales²⁰ para dar cuenta de la situación de las personas con padecimiento mental y formular objetivos y líneas de acción para revertirla. El Plan tenía discrepancias entre los problemas identificados y los mandatos de la ley, carecía de la claridad conceptual del texto normativo y estaba plagado de generalidades.²¹ Su herramienta de control

20 Estos problemas son: la estigmatización y la discriminación; una red de salud mental inadecuada o inexistente en el modelo de salud comunitaria de la ley; las adicciones, que no son tratadas dentro del campo de los padecimientos en salud mental; la red de servicios en salud mental, que no contempla la especificidad de los niños, niñas y adolescentes; la formación de equipos, que no incorpora el paradigma de salud comunitaria de la ley; un escaso desarrollo de epidemiología; una insuficiente evaluación de la calidad de la atención en los servicios de salud mental; la investigación en salud mental, que no está desarrollada adecuadamente para dar respuesta según las necesidades del sistema de salud y de la población; la falta de cobertura en salud mental en el abordaje de emergencias y desastres.

21 CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2015*, Buenos Aires, Siglo XXI - CELS, disponible en <www.cels.org.ar>.

y evaluación incluía indicadores de resultado que más bien constituían una declaración de buenas intenciones en lugar de las herramientas necesarias para medir el alcance real de la política pública. Además, explicitaba que se desentendía de la elaboración de indicadores de proceso y los dejaba librados a la voluntad de cada provincia. Por último, evidenciaba una carencia en el aspecto más nodal de la Ley 26 657: la sustitución definitiva de los hospitales psiquiátricos por dispositivos alternativos, y la externación e inclusión social sostenible de las personas que permanecen internadas.

De todos modos, fue un avance para la implementación de la ley ya que contribuyó a reconocer la situación de abandono de las personas con padecimiento mental, en particular, las confinadas en asilos psiquiátricos, y planteó la necesidad de definir una política pública específica que se corresponda con el texto normativo. Desde entonces, los avances han sido nulos. A continuación, repasaremos la situación de algunos de los problemas que identifica el Plan Nacional de Salud Mental.

Estigmatización y discriminación

Las personas con padecimientos mentales que han atravesado la experiencia de una internación prolongada en asilos psiquiátricos no son recibidas adecuadamente por los profesionales de la salud pública que atienden a la población general, sino que son caracterizadas como “paciente mental” y derivadas a los hospitales psiquiátricos de procedencia ante cualquier problema de salud física.²² Desde la perspectiva de algunos operadores del sistema, esto quiere decir que, si alguien atravesó una internación por cuestiones relativas a su salud mental y requiere atención odontológica, oftalmológica o de cualquier tipo, corresponde que se atienda en un hospital psiquiátrico. En consecuencia, estas personas reciben una atención desigual en todas las especialidades, atraviesan nuevas experiencias de segregación y se profundizan los efectos del estigma social. De modo circular, estas prácticas del sistema de salud cronifican su dependencia del sistema asilar.

Atención en salud mental deficitaria y violatoria de derechos

A fines de 2016, tras una jornada de trabajo conjunto, representantes del Estado y de la sociedad civil de doce provincias acordaron que:

22 CELS, *Cruzar el muro*, ob. cit.

Es flagrante la retracción de las políticas orientadas a la implementación del Plan Nacional de Salud Mental, generando incertidumbres, estancamientos y situaciones gravosas tanto para las personas usuarias de los servicios como para las propias personas trabajadoras del campo de la salud mental. En algunas jurisdicciones existen iniciativas orientadas a refaccionar el manicomio, y en general, se sigue priorizando la internación como política principal en salud mental. También están teniendo prelación las medidas restrictivas de derechos e invasivas de los cuerpos de los usuarios tales como la aplicación de terapias de electrochoque y sujeciones físicas.²³

La Dirección Nacional de Salud Mental no informó de manera precisa las políticas que se están ejecutando para revertir este problema. En agosto comunicó el lanzamiento de un programa de subsidios con el objeto de que organismos estatales provinciales y municipales presentaran proyectos de refacción, remodelación y/o equipamiento para desarrollar viviendas tuteladas, salas de internación de salud mental en hospitales generales, y/o viviendas protegidas destinadas a víctimas de violencia doméstica y/o personas con consumo problemático de drogas. Este programa es la única política para superar la internación en instituciones psiquiátricas, en ausencia de alternativas de vivienda. Si bien puede resultar cercano al objetivo desmanicomializador, no es obligatorio para las jurisdicciones presentarse, y su alcance es limitado.

Las adicciones y los consumos problemáticos no se consideran dentro de la salud mental

El tratamiento de las adicciones y los consumos problemáticos no terminó de incluirse como una problemática del campo de la salud mental, que debe ser respondida y atendida en el marco de la Ley 26 657. En noviembre de 2016, se conoció un proyecto de modificación de la ley que proponía eliminar el artículo que sitúa a las adicciones dentro del campo de la salud mental y, por lo tanto, otorga a las personas con uso problemático de drogas, legales e ilegales, los mismos derechos y garan-

23 II Encuentro Nacional de la Red de Salud Mental Comunitaria y Derechos Humanos, noviembre de 2016.

tías establecidos en la norma referida. La reforma pretende reinscribir el consumo como parte de la agenda de narcotráfico y seguridad,²⁴ lo que consolidaría perspectivas punitivas y tratamientos involuntarios de encierro pleno. Graciela Camaño y Horacio Alonso, diputados nacionales del bloque Unidos por una Nueva Argentina, encabezaron el debate en la Cámara de Diputados y sostuvieron que las personas usuarias de drogas deberían ser internadas en contra de su voluntad, aun sin mediar el criterio de riesgo de vida para sí o para otros, el único válido para ordenar una internación compulsiva.

Las internaciones compulsivas y sin criterio de riesgo son la causa principal de que las comunidades terapéuticas estén sobrepobladas, incluso por personas que no han recibido ninguna indicación terapéutica. En ese contexto, además de consentir privaciones ilegítimas de la libertad, se producen situaciones de abuso y vulneraciones graves, maltratos y muertes. Así ocurrió en el caso de Saulo Rojas, un joven mendocino de 23 años, que fue internado en la Comunidad Terapéutica San Camilo, en Del Viso, provincia de Buenos Aires. En julio de 2013, fue hallado muerto en una celda de aislamiento. La causa de su muerte es materia de una investigación penal que aún se encuentra en etapa de instrucción, con escasos avances. Estas situaciones requieren elevar todas las medidas de control y monitoreo sobre este tipo de lugares. Organismos como el ORN y la Comisión Provincial por la Memoria efectuaron monitoreos y denuncias sobre las prácticas en estas comunidades que, en algunos casos, determinaron su clausura y cierre por severas irregularidades; entre ellas, la ausencia de habilitación oficial.

Pocos días después del debate en el Congreso, el presidente Mauricio Macri anunció el Plan de Emergencia en Adicciones, en el que comprometía una partida de 900 millones de pesos para 2017. Si bien la información sobre esta política es aún escasa, llama la atención que en ningún pasaje se mencione que la atención a esta problemática debe garantizarse en el marco de la Ley Nacional de Salud Mental, en tanto es la única normativa vigente para encuadrar los posibles tratamientos centrados en problemáticas de adicción.

24 Véase, en este mismo Informe, el capítulo "Nuevas amenazas. Consecuencias del realineamiento geopolítico en la seguridad interior".

Ausencia de políticas de salud mental protectoras de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores

Ante la ausencia de una respuesta específica orientada a las necesidades de tratamiento de los niños, niñas y adolescentes, y de las personas adultas mayores, se consolida, como única alternativa, una respuesta de encierro en la institución psiquiátrica monovalente. Dentro de los servicios en hospitales públicos, es muy escasa la oferta específica especializada en niños y niñas, situación que cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que, como sostiene la OMS, los padecimientos mentales de la vida adulta se manifiestan por lo general antes de los 14 años. El ORN afirmó:

Es notable la carencia de apertura de camas de internación de niños, niñas y jóvenes con problemáticas de su salud mental en los hospitales generales, el déficit de accesibilidad para la internación en los hospitales pediátricos según el grupo etario y/o la severidad del caso, produciéndose derivaciones al hospital monovalente, el déficit de estructuras intermedias como hogares con carácter transitorio y promocional, la carencia de centros de día u otros apoyos de orden físico y psicosocial en la vida cotidiana del niño y su grupo de pertenencia.²⁵

El déficit de una red de servicios de base comunitaria es la razón principal para que, lejos de promoverse la desinstitucionalización y el cierre de los psiquiátricos de niños y niñas, se consoliden.

Inadecuada formación y capacitación de los recursos humanos en salud mental

De las acciones de formación y capacitación en servicio que la actual Dirección Nacional de Salud Mental implementó desde el comienzo de su gestión, ninguna se adecua al paradigma y mandato normativo vigentes. Los cursos estuvieron a cargo de un Foro Nacional de Neurociencias y Salud Mental, donde se priorizaron el tratamiento de los sistemas atencionales, los trastornos alimentarios y la neurocognición, y las secuelas cognitivas del traumatismo encéfalo craneano. El enfoque,

²⁵ Pedido de informe cit., solicitado por el CELS al ORN en noviembre de 2016.

que oscila entre visiones neurocientistas y biologicistas –muy extendidas en esta época–, resulta insuficiente para hacer efectivo un modelo de salud mental psicosocial, centrado en la atención primaria de la salud con perspectiva comunitaria e interdisciplinaria.

En octubre de 2015, el Ministerio de Salud de la Nación creó la Escuela Nacional de Gobierno en Salud Pública “Ramón Carrillo”. Desde su inauguración, ofertó trece diplomaturas para personas en servicio sanitario; entre ellas, una sobre salud mental en el Primer Nivel de Atención. En febrero de 2017, se derogó el decreto que había creado la escuela²⁶ y se interrumpió la formación de 620 personas que se estaban capacitando en cuatro carreras de posgrado, así como de 2200 inscriptos para el año en curso. De esta manera, se cancelaron diez carreras de posgrado y se imposibilitó la formación en áreas de salud con especialidades relevantes para el campo de la salud mental.

Escaso desarrollo de la epidemiología en salud mental

Como expresa la ley nacional, la autoridad de aplicación tiene la obligación de realizar un censo a lo largo del territorio argentino que releve la situación de las personas internadas en todos los centros de salud públicos y privados. La Dirección Nacional informó que solicitó colaboración y asistencia técnica al Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec),²⁷ a fin de llevar adelante el Proyecto de Censo Nacional de Salud Mental de la Ley 26 657 para el presente período.

Para cada uno de los problemas identificados, el Plan Nacional de Salud Mental vigente hasta 2018 tiene reservada una línea de acción. Así, la continuidad y profundización de los problemas es una responsabilidad directa del Ministerio de Salud de la Nación, autoridad de aplicación de la ley. El director nacional de Salud Mental aseguró que se están dando pasos para avanzar con el “plan de desinstitutionalización” y que el plazo establecido para cerrar las instituciones psiquiátricas en 2020 es posible. Incluyó la realización del censo de personas internadas, a concretarse en 2017, en conjunto con el Indec. A partir de esos resultados, definirían un plan universal de cobertura a través del certificado de discapacidad para todos los usuarios –una asignatura históricamente pendiente–, a los efectos de que puedan acceder a las prestaciones de salud que se canalizan a través del Programa Incluir Salud (ex Profe)

26 Decreto 358/16.

27 Dirección Nacional de Salud Mental, Nota 1386/16.

y a una vivienda asistida. Según informó, las viviendas estarán integradas como parte de las prestaciones del PMO. Este paquete de medidas –por ahora sólo enunciadas– debe llevarse a cabo con una perspectiva inclusiva de garantía de derechos, que deje atrás las lógicas del modelo médico psiquiátrico hegemónico en el diseño de las políticas públicas.

3. El contraste jurisdiccional: algunas soluciones en la provincia de Buenos Aires

La ausencia de medidas concretas para mejorar las condiciones de vida de las personas con padecimiento mental es una situación generalizada en todo el país. Sin embargo, existen posicionamientos políticos diversos, aperturas al diálogo en ámbitos colegiados e incluso el reconocimiento de diagnósticos institucionales que presentan casos con algunos matices.

El Hospital Dr. Alejandro Korn, en Melchor Romero

En noviembre de 2014 se presentó una acción de amparo colectivo²⁸ contra la provincia de Buenos Aires²⁹ por el estado de gravedad extrema en que se encontraban las personas internadas en el Hospital Dr. Alejandro Korn en Melchor Romero, situación que requería una reforma estructural en sintonía con la implementación de la Ley 26 657. En esta institución se constató un uso excesivo de medicación, planes alimentarios deficientes, la ausencia de tratamientos que tuvieran en cuenta las particularidades del individuo, condiciones edilicias peligrosas, abusos sexuales y falta de tratamientos integrales en salud.

En mayo de 2016, el juez interviniente ordenó que se convocara a una “Mesa de trabajo permanente por Melchor Romero”, para impulsar los cambios estructurales necesarios. La mesa está integrada por la Dirección Provincial de Hospitales, la Dirección de Salud Mental de la Subsecretaría de Salud Mental y Adicciones, ambas dependencias del Ministerio de Salud de la provincia; la Dirección Ejecutiva, la Dirección Asociada de Salud Mental, la Dirección Asociada de Enfermería,

28 Presentada por el Movimiento por la Desmanicomialización en Romero (MDR) y el CELS. Con posterioridad, fue unificada con una acción de hábeas corpus interpuesta por la Comisión Provincial por la Memoria (CPM).

29 La causa tramita en el Juzgado Contencioso Administrativo n° 3 de La Plata, a cargo del juez Francisco Terrier.

el Departamento de Estadística, el Comité de Óbitos, áreas del Hospital Alejandro Korn; la Secretaría Ejecutiva del ORN de la provincia de Buenos Aires; la CPM; el Movimiento por la Desmanicomialización en Romero y el CELS. Además, se solicitó la intervención de la Curaduría y de la Asesoría de Incapaces, así como de la Dirección de Compras Hospitalarias del Ministerio de Salud provincial y la Dirección de Contabilidad y Servicios Auxiliares dependiente del Ministerio de Economía provincial.

La participación de las autoridades en este ámbito colegiado fue sostenida, se estableció un diagnóstico común y se reconoció la situación de emergencia, tal como había declarado la entonces ministra de Salud de la provincia, Zulma Ortiz, tras asumir el cargo, cuando afirmó: “De los 79 hospitales provinciales, hay cuatro en situación crítica, uno de los cuales es el Alejandro Korn”.

Si bien el objetivo de la mesa ha sido apoyar los procesos de desinstitutionalización de las personas alojadas, a su paso fueron haciéndose cada vez más visibles las condiciones del encierro manicomial, que habilitan prácticas violatorias de derechos y requieren ser tramitadas en el marco del proceso judicial. Por ejemplo, la transmisión de hábitos vinculados con la higiene personal y el aseo de manos como medida básica para prevenir enfermedades, y la debida dotación de elementos como agua, jabón y toallas personales. En muchos casos, las personas en asilos psiquiátricos no tienen acceso a estos elementos básicos, deben utilizar sábanas para secarse y comprar el jabón –si tienen dinero– porque existe el estigma cruel de que lo usan de manera inadecuada, lo dilapidan, roban o comen.

Otro de los aspectos trabajados fue la realización de capacitaciones sobre reanimación cardiopulmonar (RCP) y maniobra de Heimlich para trabajadores y usuarios, tras confirmar que una de las principales causas de muerte en este hospital es la obstrucción de la vía aérea superior por alimento.

La alimentación también constituye una problemática: se registraron críticas de las personas internadas por la calidad de la comida y la falta de atención a necesidades nutricionales particulares, como la celiaquía.

Además de los gravísimos problemas emergentes, la mesa procuró disolver prácticas arraigadas en la lógica de la institución manicomial, como la prohibición o interrupción de asambleas de personas usuarias y trabajadores. Los integrantes de la mesa elaboraron pautas para promover y garantizar el derecho asambleario, privilegiaron la circulación de la palabra y la participación.

Uno de los mayores desafíos fue la modificación del antiguo “Protocolo para Personas Ausentes sin Aviso” (PASA), una herramienta construida por el hospital para registrar personas presuntamente fugadas, pero que, por su mala utilización, denunciaba la ausencia de pacientes de los pabellones, aun cuando se encontraran en el predio hospitalario visitando a un compañero de otro pabellón o efectuando compras en el kiosco. De ese modo, una persona podía tener varios registros “PASA” en un solo día, como si pudiera fugarse o extraviarse repetidas veces sin que esto fuera advertido y analizado por las autoridades. Por otra parte, terminaba invisibilizando las ausencias o fugas reales, que sí es preciso registrar para dar lugar a la búsqueda y eventual denuncia.

El protocolo confundía el fin de velar por los derechos de los usuarios con la protección de los trabajadores de futuras denuncias judiciales por fugas durante sus horarios de trabajo. No distinguía los casos de aquellos que atraviesan una internación voluntaria –situación en que se debería poder circular libremente– de los de carácter involuntario –que suponen mayores cuidados y seguimiento–. Menos aún repasaba las redes vinculares, por lo que desconocía que la persona se ausentaba, en muchos casos, para visitar familiares o amigos.

La alternativa que delineó la Dirección Asociada de Salud Mental fue la definición de un “Procedimiento de Notificación de Ausencias”, en el marco de un nuevo “Protocolo de Tratamiento y Externación Sustentable”. Detrás del cambio de nombre, la propuesta buscó un efecto subjetivante, que articulara la capacidad y autonomía de la persona, los apoyos necesarios para ejercer sus derechos, y la existencia de redes sociales y familiares para promover –desde el ingreso mismo en la institución– las condiciones para su externación. Finalmente, en mayo de 2017 el hospital aprobó el “Procedimiento de Salidas de Usuarios y Usuarías del Servicio de Salud Mental”, que reemplazó la regulación que se encontraba vigente, centrada en respuestas punitivas propias del sistema carcelario, que dificultaba y en muchos casos impedía las salidas de las personas internadas.

La experiencia demuestra que el diálogo con las autoridades a partir de la construcción de ámbitos colegiados intersectoriales, en articulación con un rol activo y comprometido del Poder Judicial, es la vía privilegiada para atender problemas de gravedad estructural a través de la construcción de consensos.

4. La sociedad civil frente a las políticas regresivas

Como parte de la movilización generada por la sanción de la Ley 26 657 y su reglamentación, fue fundamental que la sociedad civil ocupara los espacios institucionales de interlocución que fueron creados por la norma. A inicios de 2013 emergió la Red por la Plena Implementación de la Ley Nacional de Salud Mental que, además de aportar al decreto reglamentario, elaboró propuestas de modificación de las carreras de grado y posgrado en salud mental, y estableció estándares para el proceso de selección y remoción de miembros del Consejo Consultivo Honorario de Políticas en Salud Mental, del cual fue seleccionada como integrante. Ese espacio fue un antecedente de la Red Nacional de Salud Mental Comunitaria y Derechos Humanos,³⁰ conformada en 2015 por 28 organizaciones de siete provincias, como una instancia para dar continuidad y profundizar las acciones de diagnóstico situacional, socializar buenas prácticas y articular acciones.

A fines de 2015 y principios de 2016, ante la preocupación que generó la designación en el Ministerio de Salud de la Nación de funcionarios que en anteriores gestiones en la CABA sostuvieron un modelo contrario a la implementación de la ley, la Red Nacional promovió la convocatoria de dos asambleas amplias e intersectoriales. Como estrategia de incidencia ante este nuevo escenario, acordaron movilizar a distintos actores sociales, y se acompañó el pedido de audiencia a las nuevas autoridades con la adhesión de 228 organizaciones y 4423 firmantes individuales, nacionales e internacionales.³¹ La audiencia no fue concedida. Esta actitud refractaria al diálogo por parte de las autoridades de salud de la Nación se ha mantenido durante el tiempo que llevan de gestión.³²

Además, en agosto de 2016 se configuró el Movimiento Nacional en Defensa de la Ley Nacional de Salud Mental como espacio asambleario que agrupa tanto a actores sociales históricos como a otros más re-


30 Véase <www.redsaludmental.org.ar>.

31 Texto del pedido de audiencia y listado de adhesiones disponibles en <goo.gl/Bv3jtV>.

32 Recién el 22 de diciembre, organizaciones en representación del colectivo de salud mental fueron recibidas en la audiencia citada por el director nacional de Salud Mental.



Mayor protagonismo de las personas usuarias

La Asamblea de Usuarios y Usuarias de Salud Mental por sus Derechos se creó en junio de 2013 a partir de un proyecto de extensión de la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Rosario. A más de tres años de su fundación, se ha consolidado como un ámbito de referencia e integra, a su vez, el Movimiento de Personas Usuarias en Defensa de la Ley Nacional de Salud Mental y Adicciones, espacio intersectorial santafesino que aglutina a actores del campo de la salud mental. Entre otras acciones, las asambleas de usuarios, en sus distintas localidades, sostuvieron audiencias con funcionarios públicos, desarrollaron campañas de promoción de derechos y contra la estigmatización, participaron en actividades de formación y capacitación en universidades, y también, como colectivo en otras actividades, como el Encuentro Nacional de Mujeres. 

cientes. La lucha por la transformación de la política pública en salud mental se ha caracterizado por el fortalecimiento constante de la articulación intra e intersectorial y por la incorporación de nuevas organizaciones del espectro político y social, como sindicatos, organismos de derechos humanos y universidades. Desde la sanción de la ley, las organizaciones específicas de usuarios de salud mental también se multiplicaron y, desde las particularidades de cada localidad, participaron en movimientos sociales más amplios y/o interactuaron directamente con instancias estatales. Existen asambleas de usuarios en Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe y la CABA, entre otras.

Durante 2017, la visibilidad de sindicatos, asociaciones y agrupaciones de trabajadores de la salud mental, como la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) dio cuenta de que la política manicomial se sostiene a expensas de la precarización laboral, tanto de los contratados como de los profesionales residentes y concurrentes. Confirmó que la defensa del hospital psiquiátrico no está asociada a la defensa del derecho de los trabajadores, sino a motivaciones corporativas del campo médico hegemónico, empresariales y farmacéuticas. Puso en evidencia también que el paradigma contenido en la Ley 26 657 es respetuoso y representa los derechos de los trabajadores del campo.

La definición de las políticas públicas de salud mental no puede basarse en agendas residuales definidas por la administración y en los in-

tereses de sectores minoritarios. La Ley 26 657 es una conquista social de los derechos humanos en la Argentina. La falta de voluntad de las autoridades para sostener y profundizar la interlocución con las organizaciones de la sociedad civil, lejos de desmovilizarlas, produjo el fortalecimiento de frentes amplios de apoyo a la Ley Nacional de Salud Mental. En esta línea, el 7 de octubre de 2016 se realizó una manifestación pública en todo el país, con la consigna “Yo me planto, que broten nuestros derechos”. Esta iniciativa se sumó a la que, desde hace tres años, se viene repitiendo en Córdoba, y dio cuenta de la movilización social generada por la salud mental al concentrar –bajo una misma consigna– a actores sociales en veinte ciudades de manera simultánea.

La capacidad de movilización coordinada y conjunta y el establecimiento de una agenda política común, en cuanto a sus aspectos fundamentales, evidencian la maduración de un actor colectivo que incorpora lógicas y miradas diversas, en una articulación de la política federal y local. En la Argentina existe hoy un movimiento social activo y en franca consolidación, con capacidad para reconfigurarse y adaptarse a los contextos que exige la defensa activa del modelo de salud mental comunitaria con perspectiva de derechos humanos, hasta el cierre de los manicomios y la vida en comunidad y en condiciones dignas para todas las personas con padecimiento mental.

8. Ayotzinapa

La experiencia del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes*

El 26 de septiembre de 2017 se cumplieron tres años de impunidad por la represión a los estudiantes secundarios mexicanos y la desaparición de cuarenta y tres de ellos en Ayotzinapa. En 2016 concluyó el mandato del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI o Grupo), que fue establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para contribuir al esclarecimiento de lo sucedido.¹ El Grupo desmintió la “verdad histórica” que la Procuraduría General de la República (PGR) había presentado, evidenció la intervención de la policía estatal y federal y la presencia del Ejército en el escenario de las desapariciones, descubrió más de sesenta fosas comunes en el Estado de Guerrero y exhibió cómo un alto funcionario del gobierno federal manipuló pruebas. El GIEI legó, así, una experiencia inédita que merece una reflexión sobre las capacidades y los desafíos de los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos, cuya intervención creativa y en tiempo real puede ser muy relevante.

El derecho internacional desarrolló una compleja estructura de mecanismos de promoción y protección de los derechos humanos.² En

* Este capítulo fue elaborado por Ángel Gabriel Cabrera Silva y Gabriela Kletzel, del Equipo de Trabajo Internacional del CELS. Contó con aportes de Erika Schmidhuber, Paula Litvachky, Gastón Chillier y Verónica Torras. El CELS tuvo varios momentos de intercambio con miembros del GIEI e integrantes de las organizaciones que impulsaron su creación, que fueron fundamentales para desarrollar este capítulo. Los autores agradecen los comentarios de Carlos Beristain y Claudia Paz y Paz.

1 Para más información sobre la experiencia del GIEI, véase Carlos M. Beristain, *El tiempo de Ayotzinapa*, Madrid, Akal, 2016.

2 Esta infraestructura internacional incluye órganos integrados por expertos independientes y espacios intergubernamentales. Se compone de varios órganos políticos a nivel subregional, regional y global; tres sistemas regionales (europeo, africano y americano), cada uno integrado por diversos

conjunto, se trata de instituciones que funcionan como un foro central para la elaboración de estándares de derechos humanos y una herramienta poderosa que permitió desatar cambios positivos en varios Estados. En la Argentina, la visita de la CIDH en 1979 y el peso de los precedentes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) en el proceso de memoria, verdad y justicia por los crímenes de lesa humanidad de la última dictadura son ejemplos emblemáticos del impacto que pueden tener.

Ahora bien, la experiencia demuestra que se alcanzan muy pocos resultados si se concibe a estos espacios internacionales como un fin en sí: son sólo un medio disponible en el marco de disputas sociales complejas que demandan la combinación de diversas estrategias políticas y jurídicas. En la mayoría de los casos, su capacidad de impacto involucra muchas otras acciones y actores más allá de los que pueden acceder a estas instancias. Desde esta perspectiva, en este capítulo analizaremos la labor del GIEI para dimensionar las potencialidades que de ella se derivan.

1. El trabajo del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes

El GIEI fue un mecanismo de asistencia técnica creado durante la implementación de las medidas cautelares otorgadas por la CIDH por la desaparición de los cuarenta y tres estudiantes.³ El caso se inserta en un contexto mucho más amplio de graves violaciones de los derechos humanos en México, en la llamada “guerra contra el narcotráfico”. Para entender la experiencia del GIEI hay que tener presente este contexto, el papel de las organizaciones sociales y de derechos humanos mexicanas, así como su relación con los mecanismos del SIDH.

mecanismos; diez órganos de tratados del Sistema Universal y al menos ochenta expertos designados dentro de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

3 CIDH, medidas cautelares 409-414, Resolución 28/2014, “Estudiantes de la escuela rural ‘Raúl Isidro Burgos’ respecto de México”, 3 de octubre de 2014.

Las políticas contra el crimen organizado

El 11 de diciembre de 2006, el gobierno anunció que involucraría a efectivos militares en “la batalla contra el crimen organizado”,⁴ momento que suele identificarse con el incremento exponencial de la violencia, aunque la problemática llevaba ya varias décadas. Desde entonces, la intervención ininterrumpida de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior tuvo terribles consecuencias. Las políticas contra el narcotráfico ocasionaron la muerte de más de ciento cincuenta mil personas,⁵ provocaron la desaparición de por lo menos veintiocho mil⁶ y el desplazamiento masivo de comunidades.

En México, desapariciones, ejecuciones extrajudiciales y graves casos de tortura ocurren en escala masiva y en un marco de absoluta impunidad.⁷ Diversos mecanismos internacionales de derechos humanos condenaron esta situación. En su última evaluación, el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas concluyó que existe “un contexto de desapariciones generalizadas en gran parte del territorio del Estado [...] muchas de las cuales podrían calificarse como desapariciones forzadas”.⁸ La situación es de tal gravedad que se denunciaron crímenes de lesa humanidad.⁹ Las masacres de Atenco, Tlatlaya, Apatzingán y Tanhuato, en las que fueron asesinadas al menos cincuenta y cinco personas como consecuencia de la política de seguridad, son hechos paradigmáticos de este escenario. Sin embargo, Ayotzinapa fue el caso que logró captar la atención del mundo entero.

4 Presidencia de la República, Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán, discurso de los secretarios de la Segob, Sedena, Semar y del procurador general de la República, 11 de diciembre de 2006, disponible en <calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/#b1>.

5 Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos con motivo de su visita a México, 7 de octubre de 2015, disponible en <www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16578&LangID=S#sthash.DZPGIy14.A4cy6GRo.dpuf>.

6 Según el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) a enero de 2016.

7 CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México.

8 Comité contra la Desaparición Forzada de Personas, Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del art. 29 de la Convención.

9 Open Society Justice Initiative, “Atrocidades innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México”, 2016, disponible en <www.opensocietyfoundations.org> .

Ayotzinapa y la creación del GIEI

El 26 de septiembre de 2014, los estudiantes de la Escuela Normal Isidro Burgos de Ayotzinapa, en el municipio de Tixtla, en Guerrero, se prepararon para asistir a la marcha que se realiza en la ciudad de México cada 2 de octubre en conmemoración de la masacre de Tlatelolco de 1968. Para desplazarse hasta la capital y desde esta, los estudiantes recurrieron a la toma de colectivos, una práctica habitual que nunca había sido reprimida.

Según las investigaciones, autoridades municipales, estatales, federales y militares habían vigilado a los estudiantes desde su salida de Ayotzinapa. Tras algunas horas, se ordenó un despliegue masivo de fuerzas de seguridad para interceptar los micros, que fueron alcanzados por patrullas y agredidos con disparos. Los estudiantes fueron obligados a descender, y quienes intentaron escapar fueron perseguidos. Ciento veinte personas recibieron disparos. Seis fueron ejecutadas. Casi cuarenta fueron heridas, algunas de gravedad. Cuarenta y tres estudiantes permanecen desaparecidos. En este operativo participaron las policías municipales de Iguala, de Cocula y de Huitzucó, la policía estatal de Guerrero y la policía federal. Dos agentes del Ejército mexicano estuvieron presentes en los dos escenarios donde se llevaron a cabo las detenciones-desapariciones.

La Procuraduría de Justicia de Guerrero ordenó investigar los hechos en el momento en que se producían, pero ninguna de las fuerzas cumplió la orden. A las nueve de la noche, los familiares se presentaron en esa Procuraduría a exigir comunicación con los estudiantes, que para entonces se creía que estaban detenidos. No consiguieron ninguna información. Ese día se conformó una lista preliminar de sesenta y cuatro estudiantes cuyo paradero se desconocía. El 28 y 29 de septiembre los familiares acudieron a las autoridades de Iguala y emprendieron búsquedas. Como algunos estudiantes regresaron por su cuenta a la escuela, la lista de desaparecidos se redujo a cuarenta y tres. Desde el 29 de septiembre de 2014, no apareció ninguno más.

Desde un principio, las autoridades del sistema de justicia intentaron cerrar la investigación con rapidez, sin haber encontrado a los estudiantes ni haber explicado las razones del operativo en que desaparecieron. El acompañamiento del Centro de Derechos Humanos de la Montaña (Tlachinollan), del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro ProDH) y de la Red Guerrerense de Organismos Civiles de Derechos Humanos fue crucial para que las víctimas pudieran buscar justicia. Estas organizaciones intervinieron desde la primera denun-

cia de los hechos. Pocos días después, ya habían ideado una estrategia compleja. Por un lado, elevaron una solicitud de cooperación técnica al Equipo Argentino de Antropología Forense, que actuó como perito independiente de las víctimas desde el 5 de octubre de 2014 y cooperó con la PGR en la identificación de otros restos encontrados en el Estado de Guerrero. Por otro lado, participaron de forma activa en la convocatoria de las Jornadas Globales por Ayotzinapa.

Como parte de esta estrategia, las organizaciones solicitaron medidas cautelares a la Comisión Interamericana. El 3 de octubre de 2014, la CIDH las otorgó y ordenó al Estado mexicano que se emprendieran acciones para investigar los hechos, determinar el paradero de los cuarenta y tres estudiantes y proteger a los sobrevivientes y a sus familiares. La activación del trámite cautelar abrió un foro para que las víctimas y las autoridades iniciaran conversaciones sobre la forma de implementar las medidas dispuestas. Este espacio técnico, vigorizado por un contexto de movilización social, consiguió que el 12 de noviembre de 2014 los peticionarios, el Estado y la CIDH firmaran el acuerdo que creó el GIEI.¹⁰

Según el acuerdo, el GIEI se encargaría de la

elaboración de planes de búsqueda en vida de las personas desaparecidas, [del] análisis técnico de las líneas de investigación para determinar responsabilidades penales y el análisis técnico del Plan de Atención Integral a las Víctimas de los hechos del 26 y 27 de septiembre.

Asimismo, en el texto se establecía que el Estado aportaría los fondos para la labor del GIEI y que los miembros serían elegidos en consulta con las partes. Como resultado de este acuerdo, se eligió a Carlos Beristain (español), Ángela María Buitrago (colombiana), Francisco Cox (chileno), Claudia Paz y Paz (guatemalteca) y Alejandro Valencia (colombiano) como integrantes del GIEI. Todos ellos, expertos con distinguidas trayectorias de trabajo y amplia experiencia en investigación de graves violaciones de derechos humanos.

¹⁰ Véase <www.oas.org/es/cidh/mandato/docs/Acuerdo-Addendum-Mexico-CIDH.pdf>. El acuerdo fue oficializado el 18 de noviembre de 2014.




Experiencias de participación de la CIDH en una investigación en tiempo real

La intervención del SIDH ante graves violaciones de derechos humanos en curso tiene algunos precedentes importantes. Entre ellos, la visita de la CIDH a la Argentina en 1979, que recogió las denuncias de las víctimas del terrorismo de Estado y elaboró el “Informe de la OEA sobre la situación de los derechos humanos en Argentina”. El “Informe prohibido” tuvo un enorme impacto político, local e internacional porque desmontó la versión oficial de la dictadura y mostró la existencia de un plan sistemático de desaparición de personas. El otro antecedente son las visitas de la CIDH a Perú durante el gobierno de Alberto Fujimori que dieron lugar en 1993 al “Informe sobre la situación de los derechos humanos en Perú”. Tal como ocurrió con el GIEI, el aporte de los familiares de las víctimas y de los organismos de derechos humanos fue central para la elaboración de esos informes.

El caso del GIEI se trata, además, de una de las tres únicas situaciones en las que la CIDH intervino en investigaciones judiciales abiertas en un país. La primera fue en el caso del atentado a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), el 18 de julio de 1994, en el que murieron ochenta y cinco personas, y las investigaciones habían sido irregulares. Memoria Activa, el CELS y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejiil, por sus siglas en inglés) presentaron una petición a la CIDH, y el gobierno argentino accedió a que la Comisión nombrara un observador internacional, que analizó la causa y presentó un informe que fue un impulso importante para que la Argentina aceptara su responsabilidad internacional.¹¹ Luego, en el caso de la ejecución extrajudicial de Digna Ochoa, abogada del Centro Miguel Agustín Pro Juárez asesinada el 19 de octubre de 2001 en México, cuya investigación presentó severas anomalías. La CIDH envió una misión a México en 2002 y, posteriormente, se designó un equipo de especialistas independientes que analizó las pruebas y entregó un informe que fue remitido al gobierno y a los peticionarios.¹²

11 Informe de Claudio Grossman, presentado el 22 de febrero de 2005. Véase <www2.jus.gov.ar/amia/grossman.htm>.

12 CIDH, Informe 57/13, “Digna Ochoa y otros, México”, párr. 13.

Ninguna de estas dos experiencias previas tuvo el nivel de participación e impacto del GIEI ya que los expertos sólo habían tenido la oportunidad de observar la investigación y formular recomendaciones. En cambio, en el caso de Ayotzinapa el GIEI entrevistó a los involucrados, analizó en tiempo real la ejecución de medidas y realizó peritajes propios. Esta amplitud de atribuciones le permitió mantener una agenda autónoma de trabajo y obtener otro tipo de resultados. 

El GIEI inició su labor el 2 de marzo de 2015 con un mandato de seis meses prorrogable. Para entonces, la PGR ya había formulado varias conclusiones y había hecho pública una “verdad histórica” de los hechos, según la cual miembros del cartel Guerreros Unidos habían incinerado a los estudiantes en un basurero del municipio de Cocula y arrojado sus cenizas al río San Juan. Según esta versión, el presidente municipal de Iguala, José Luis Abarca, había actuado junto con Guerreros Unidos para desaparecer y asesinar a los estudiantes a fin de impedir su intervención en un acto político municipal, y los normalistas habrían sido confundidos con narcotraficantes de un grupo contrario por el cartel local. La PGR se comprometió a perseguir, detener y procesar a los supuestos implicados.

El GIEI desmintió este relato e insistió en la necesidad de entrevistar a los miembros del 27° Batallón del Ejército, sito en la ciudad de Iguala. El gobierno se negó.¹³ De igual forma, la intermediación de la PGR en la obtención de algunas pruebas representó un obstáculo para el avance de las investigaciones. Al concluir el mandato inicial del GIEI, el acuerdo fue extendido por ocho meses adicionales y terminó definitivamente el 30 de abril de 2016.

Labor y resultados del GIEI

A pesar de la duración breve de su trabajo, el GIEI fue un mecanismo innovador que produjo grandes resultados. El Grupo tuvo autonomía sobre cómo ejercer su mandato: examinó el expediente judicial y también entrevistó a las víctimas sobrevivientes, a los familiares, a los supuestos responsables y a funcionarios públicos.

13 GIEI, Informe “Ayotzinapa II. Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas”, 2015, párr. 143, disponible en <www.oas.org>.

Como medida inicial, el GIEI decidió reunirse con los familiares de los desaparecidos en Ayotzinapa para conocer de primera mano sus vivencias, expectativas y mostrar su compromiso con la resolución del caso. Durante este encuentro, el Grupo percibió la desconfianza respecto de las autoridades mexicanas. “Nos dijeron: ‘Por favor, no se vendan’”,¹⁴ contó uno de los integrantes. La relación que se construyó con las víctimas le permitió, además, encontrar evidencia que no había sido recolectada por la PGR. Por ejemplo, la madre de uno de los estudiantes desaparecidos contó que había recibido un mensaje de texto de su hijo en un momento posterior al horario en el que la versión de la PGR situaba su ejecución.

Adicionalmente, la presencia del GIEI tuvo un impacto indirecto en la investigación de otros hechos. En el marco de las diligencias realizadas para investigar el caso Ayotzinapa, se descubrieron sesenta fosas comunes clandestinas en los alrededores del municipio de Iguala, donde se encontraron los restos de ciento veintinueve cuerpos.

En este proceso, el GIEI controló la difusión de sus actividades para impedir la filtración indebida de datos que pusieran en riesgo su trabajo o su credibilidad y se abstuvo de hacer públicas las líneas de investigación y las sospechas hasta obtener las pruebas que pudieran corroborarlas. Además, las conclusiones sólo se dieron a conocer a través de informes, y no de manera aislada.

El 6 de septiembre de 2015 presentó su primer informe.¹⁵ Este documento detalla los hechos y desmiente la “verdad histórica” que la PGR había difundido. El principal hallazgo del GIEI, a partir de la intervención de un perito de reconocida experiencia internacional, fue que los estudiantes no habían sido incinerados en el basurero de Cocula, como había sostenido la PGR. El informe también destacó la necesidad de indagar cuál había sido el rol del Ejército, ya que varios registros ubicaban a integrantes de esa fuerza en el lugar, controlando lo que ocurría. Por otra parte, el GIEI descubrió que hubo un quinto ómnibus que no había sido incluido en la pesquisa oficial. A partir de esta pista, el grupo halló indicios que sugieren que el quinto autobús estaba cargado

14 CELS, entrevista con Carlos Beristain, doctor en Psicología e integrante del GIEI, 1 de noviembre de 2016, minuto 2:57, disponible en <www.youtube.com/CELSAUDIOVISUAL>.

15 Disponible en <www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/GIEI-InformeAyotzinapa1.pdf>.

con mercadería del narcotráfico y se dirigía a Chicago, Estados Unidos, cuando los estudiantes lo abordaron. Esta hipótesis explica la reacción desenfadada de los agentes de seguridad contra los estudiantes.

El informe también analizó el desarrollo de la investigación hasta ese momento y dio cuenta del impacto que los hechos tuvieron sobre las familias de los desaparecidos y de los sobrevivientes. Por último, incluyó recomendaciones para mejorar la pesquisa y el trato a las familias: unificar las líneas de trabajo, actualizar el mapa de fosas y la investigación de casos de otros desaparecidos de Iguala, consolidar mecanismos de información y relación con los familiares y otras víctimas, reformar normativas y prácticas para hacer frente a la desaparición forzada de personas. Como respuesta a este primer informe, el GIEI y el Estado de México firmaron un nuevo acuerdo el 19 de octubre de 2015, en el que las autoridades se comprometieron a realizar varias modificaciones en torno al expediente penal.

El 24 de abril de 2016, el GIEI dio a conocer su segundo y último informe, que además de describir nuevas e importantes conclusiones, presentó aportes al proyecto de ley sobre desaparición forzada, recomendaciones para optimizar las investigaciones de violaciones de derechos humanos en México y criterios para la creación de un plan de atención a las víctimas de Ayotzinapa. Sobresalen tres aspectos de este informe. En primer lugar, revela que Tomás Zerón, entonces director de la Agencia de Investigación Criminal, intervino para adulterar la supuesta escena del crimen. Según el expediente oficial, el 29 de octubre de 2015 se encontró una bolsa con restos óseos en el río San Juan, donde se identificó un resto de Alexander Mora, uno de los estudiantes desaparecidos. Sin embargo, el GIEI descubrió que, un día antes en ese mismo lugar, Zerón ejecutó una diligencia de la que no se había dejado constancia oficial y que implicó la alteración de la presunta escena del crimen. Según evidencia fotográfica, Zerón estuvo acompañado de servicios periciales y de un acusado de ser integrante de Guerreros Unidos, quien además mostraba señales de haber sido torturado. La forma en que supuestamente se encontró la bolsa con restos humanos al día siguiente –en un riachuelo con apenas cuarenta centímetros de profundidad y en el mismo tramo donde había estado Zerón sin dejar registro– indica que la evidencia fue plantada.

En segundo lugar, este informe describe las falencias que el GIEI detectó en el sistema de justicia mexicano y contiene veintidós recomendaciones generales para enfrentar la impunidad en el país. Para

terminar, el documento incluye un capítulo sobre las falencias de la teoría oficial que sostenía que los estudiantes fueron incinerados. El GIEI además elaboró un estudio específico en el que describe las fuertes evidencias de torturas en diecisiete casos, analizando la información incluida en el propio expediente y la situación de los inculpados que declararon la versión del basurero. En todo este proceso, los familiares de los desaparecidos y los estudiantes sobrevivientes habían sido revictimizados a través de la difusión de historias falsas, entre ellas, la de que estaban infiltrados por un grupo del crimen organizado. Tras la presentación de sus informes, los jóvenes manifestaron su agradecimiento al GIEI por escucharlos, creer en su relato y demostrar que no mentían.

A pesar del carácter sustancial del informe y sus recomendaciones, el presidente Peña Nieto se limitó a decir que la PGR analizaría sus conclusiones. El Estado mexicano insistió en su negativa a que los miembros de las Fuerzas Armadas fueran entrevistados y no avanzó con la producción de prueba que debía realizarse sin demora ni obstaculización por parte de la PGR. Asimismo, durante los últimos meses de actividad, el GIEI tuvo que soportar fuertes cuestionamientos que buscaban desprestigiar a sus miembros. En este escenario, el Grupo evaluó que habían cesado las condiciones que permitían continuar con su trabajo. Su mandato concluyó sin que México accediera a generar el marco apropiado para su renovación. Ante el cese de actividades del Grupo, los representantes de las víctimas y el Estado mantuvieron varias reuniones de trabajo con la CIDH. El 29 de julio de 2016, la Comisión aprobó una resolución en la que estableció el mecanismo que resultó de estas negociaciones y dará seguimiento a las medidas cautelares de la CIDH y, con ello, a las recomendaciones del GIEI.¹⁶

2. Entre el derecho y la política: la recepción del GIEI en México

Los hechos y procesos que se ventilan ante los mecanismos internacionales de derechos humanos suelen expresar disputas y debates políticos, de cuya amplificación depende el impacto de las estrategias de

16 CIDH, comunicado de prensa n° 131/16, 9 de septiembre de 2016, disponible en <www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/131.asp>.

defensa de los derechos humanos.¹⁷ En este sentido, la experiencia del GIEI no fue una excepción.

Formalmente, el Grupo fue un órgano técnico que se articuló dentro de un mecanismo jurídico, un modo, entre muchos posibles, de cumplir con una expectativa legal. Su creación, su permanencia y el acatamiento de sus recomendaciones son mandatos jurídicos, que se vinculan con el cumplimiento de una medida cautelar dictada por la CIDH. Sin embargo, es claro que el GIEI representó más que un simple instrumento de verificación técnica. El contexto en el que se constituyó, sus atribuciones, así como la manera en que sus integrantes decidieron desempeñarlas lo colocaron en una posición desde la cual interactuó como un actor coyuntural de peso en el sistema político mexicano e internacional.

La función de asistencia técnica y la capacidad profesional del Grupo se convirtieron en una herramienta clave para hacer avanzar la investigación y promover la asistencia a las víctimas, así como para trazar puentes de diálogo entre los familiares y sus representantes y diversas instancias del Estado. Además, la investigación se convirtió en una referencia sobre la búsqueda de la verdad en el caso y una fuente de capital político para quienes encabezan la movilización social en torno a Ayotzinapa, sobre todo para el colectivo de sobrevivientes, familiares, sus representantes y aliados. La legitimidad del GIEI logró avivar el ímpetu social: provocó que miles de personas en México y en el exterior alzarán la voz y tomaran las conclusiones para fundamentar sus demandas. La capacidad de acción del Grupo sólo estaba limitada por los márgenes de su mandato jurídico, es decir, por el espacio de legitimidad que el acuerdo de cooperación le otorgaba sobre la búsqueda de los estudiantes, la investigación criminal, la atención a las víctimas y la política pública frente a la desaparición forzada.

La amplificación de su impacto estuvo muy relacionada con la estrategia de comunicación. El GIEI generó los momentos oportunos para difundir sus conclusiones, y la presentación de sus dos informes fueron instancias de alta visibilidad para establecer su postura y demostrar su independencia. Además, la transparencia y precisión con que se condujo al emitir comunicados y al dirigirse a los medios protegieron su credibilidad.

17 Sobre la relación entre política y derecho internacional, véase Martti Koskenniemi, *The Politics of International Law*, 1 EJIL, 4, 1990.

El GIEI se transformó en un actor dentro del sistema de contrapesos mexicano. Desde allí impactó en la generación de la política de seguridad pública y en el diseño institucional del sistema de justicia, por ejemplo, al ampliar las líneas de investigación contra distintas fuerzas de seguridad y el Ejército.¹⁸ Por otra parte, sus conclusiones también influyeron en la imagen pública de actores gubernamentales y sociales mexicanos ante foros internacionales.¹⁹ El Grupo no pretendió ser un órgano meramente técnico ajeno al contexto social, sino que asumió frontalmente los márgenes de autonomía que su mandato legal le confería. A la vez, se relacionó con los diferentes sectores involucrados y articuló una agenda propia.

Las víctimas, las organizaciones sociales y la CIDH frente al GIEI

La creación del GIEI fue un hecho excepcional en el funcionamiento de la CIDH, posible gracias a la concurrencia de varias condiciones políticas, algunas generadas de manera deliberada, y otras, producto de la coyuntura. Las organizaciones que representaron a las víctimas y sus familiares tuvieron un papel importante en crear estas circunstancias, tal como habían hecho casi cuatro décadas antes los organismos de derechos humanos en la Argentina.

La atención psicosocial y el acompañamiento legal fueron dos aspectos centrales en el proceso de fortalecimiento de los familiares de las víctimas.²⁰ Asistidos por las organizaciones que las acompañaron, encontraron los recursos humanos, psicológicos y jurídicos para sostener un reclamo de justicia durante más de dos años, lo que fue imprescindible para la vitalidad política del movimiento y para hacer viable el recurso desde el punto de vista jurídico en espacios e instituciones.

La inmediata documentación y denuncia permitió abrir las vías institucionales para acudir ante el SIDH tan sólo cuatro días después de

18 Véase “Gobierno investiga a policías federales y estatales por caso Ayotzinapa”, *Expansión*, 13 de septiembre de 2016, disponible en <expansion.mx>.

19 Véase Joshua Partlow, “EU le retira 15% del dinero de la Iniciativa Mérida a México”, *El Economista*, 20 de octubre de 2015, disponible en <eleconomista.com.mx>.

20 Sobre la importancia de la atención psicosocial y el acompañamiento en procesos de empoderamiento, véase Carlos Martín Beristain, *Acompañar los procesos con las víctimas*, Programa Promoción de la Convivencia - PNUD, 2012.

los hechos y ayudó a exhibir el caso y a producir una rápida reacción mediática. La estrategia generó una sinergia entre los mecanismos jurídicos y los cauces políticos. El otorgamiento de medidas cautelares vigorizó la denuncia pública, al tiempo que esta última fortalecía la presión para que se materializaran las obligaciones jurídicas derivadas de las medidas cautelares.

De este modo, las organizaciones de derechos humanos canalizaron con creatividad el reclamo jurídico para aumentar su capacidad de incidencia política y concretaron una idea innovadora: la propuesta de formar un equipo de expertos que ofreciera asistencia técnica en tiempo real como un mecanismo de implementación de las cautelares. El papel de las organizaciones en originar, articular y proponer esta idea aprovechando el ímpetu político del caso fue sin duda decisivo para que el gobierno y la CIDH accedieran a firmar el acuerdo que dio origen al GIEI, lo cual evitó que la energía social se diluyera en la burocracia que suele envolver la implementación de las decisiones de los mecanismos internacionales.

La CIDH hizo su parte e impulsó la estrategia hasta el máximo de su potencial. Para la creación del GIEI, la Comisión en su conjunto, el relator para México en ese período, James Cavallaro, y su entonces secretario ejecutivo, Emilio Álvarez Icaza, tuvieron una visión estratégica destacable. En otras circunstancias, la Comisión podría haber sido insensible a la vitalidad del caso, podría haberse recluso en una posición legalista y haberse rehusado a innovar en sus mecanismos, y con ello habría coartado el potencial de cambio del movimiento social. Por el contrario, consciente de la necesidad de aprovechar el escenario para generar una discusión estructural sobre la crisis de derechos humanos en México, la CIDH activó otra de sus herramientas y organizó una visita *in loco* al país, algo que no ocurría desde 1998. De esta manera, logró trascender el caso Ayotzinapa y referirse a la gravedad y a la escala de la situación general.

Disputa de legitimidad: críticas y respaldo al GIEI

El GIEI se convirtió en un actor con incidencia en las discusiones sobre la política de seguridad, la crisis de derechos humanos y el sistema de justicia en México. Esta incursión despertó diferentes reacciones. El gobierno mantuvo un discurso neutral, algunas organizaciones respaldaron al GIEI como vía para proponer cambios en el sistema de justicia, y otras intentaron deslegitimarlo como forma de sostener su visión sobre lo que presentan como una “crisis de inseguridad”.

Entre los primeros, se encuentran los miembros del movimiento transnacional de defensa de derechos humanos,²¹ que aprovecharon el trabajo del Grupo para fortalecer el reclamo sobre las falencias del sistema de justicia. Desde un inicio, este sector encontró en el trabajo del GIEI un respaldo a las consignas que habían impulsado durante años. Es el caso, por ejemplo, de los esfuerzos por adoptar una Ley General sobre Desaparición Forzada, un proyecto que el movimiento de derechos humanos impulsó al menos desde 2009, cuando la Corte IDH ordenó esta medida como reparación en el caso “Radilla Pacheco”.²²

Un segundo grupo de actores se opuso frontalmente al GIEI, aunque no se centró en los hallazgos ni en los informes. Esta reacción fue encabezada por algunos medios de comunicación²³ y por una minoría de organizaciones nacionales.²⁴ Los críticos apuntaron a la reputación de los miembros y del secretario ejecutivo de la CIDH. Los ataques incluyeron la interposición de una denuncia penal contra este último por la supuesta comisión de fraude en la utilización de los recursos destinados al GIEI. También se pretendió cuestionar la probidad de Claudia Paz y Paz y de Ángela María Buitrago durante el tiempo que actuaron como fiscales en Guatemala y en Colombia, así como el profesionalismo de Francisco Cox por la participación simultánea en la investigación de otro caso en África. El respaldo y la crítica al GIEI se instalaron como una línea de confrontación pública. Incluso ciertos partidos políticos se posicionaron en el debate: unos, para denunciar la falta de legitimidad del gobierno federal, y otros, para sostener que el GIEI había distorsionado su mandato para asumir la “misión histórica” de desmentir a la PGR.

El desarrollo de esta confrontación afectaba al Grupo y, por ende, su capacidad de incidir en el sistema de justicia y en el sistema político. En el marco de estas tensiones, el mandato del GIEI finalizó antes de arribar a resultados conclusivos sobre el paradero de los estudiantes.

21 Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, *OSC y personas expertas en DH respaldamos labor en México del GIEI*, 2016.

22 Corte IDH, caso “Radilla Pacheco c. México. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas”, 23 de noviembre de 2009.

23 En particular el diario de circulación nacional *La Razón* y periodistas como Ricardo Alemán.

24 Identificamos a tres principales actores en este grupo: Alto al Secuestro, el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal, y con una postura más matizada, la organización México SOS.

Sin embargo, no por ello se ha clausurado este debate. Las discusiones sobre la legitimidad e impactos del GIEI persisten durante el proceso de seguimiento de sus recomendaciones.

El Estado mexicano ante el GIEI

La relación del GIEI y el gobierno mexicano fue compleja. La naturaleza legal del Grupo le daba un margen de maniobra en el que su alcance y funciones estaban aún por definirse. Por otra parte, el hecho de que se financiara con fondos oficiales colocaba al gobierno en una posición ventajosa. A la vez, estaba previsto que la PGR funcionara como monitor central de las actividades, puesto que cualquier acceso a evidencia, solicitud de información o diligencia debía canalizarse a través de esta agencia. Sin embargo, ello no implicaba que el gobierno tuviera control sobre la capacidad del Grupo para llevar adelante su propia investigación e incidir en el sistema político. El uso estratégico de sus facultades, su trabajo de campo y sus modos de comunicación consolidaron su autonomía y lo convirtieron en un actor de relevancia que desencadenó reacciones nacionales e internacionales.

Por una parte, el Grupo permitió al gobierno mexicano una parcial recuperación de la legitimidad perdida por la desconfianza popular en las instituciones de justicia. La creación del GIEI y la firma del acuerdo para dar seguimiento a su trabajo²⁵ son momentos en que la tarea del Grupo representó una muestra de cooperación o una concesión táctica para disminuir críticas y mostrar apertura al escrutinio.²⁶

Por otra, el trabajo del GIEI envolvió al gobierno federal en una incómoda discusión con actores internacionales que llevó a abrir instancias de rendición de cuentas habitualmente inexistentes.²⁷ La investigación del Grupo y sus revelaciones cuestionaron con dureza la conducta de las fuerzas de seguridad, del Ejército, del gobierno de Guerrero, de la PGR y de las autoridades federales. A través de sus hallazgos, el GIEI

25 Acuerdo entre el GIEI y el Estado mexicano, 20 de octubre de 2015, disponible en <www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/GIEI-boletin-2015-2010-20.pdf>.

26 Sobre el papel de las concesiones tácticas en los escenarios políticos domésticos, véase Thomas Risse y Kathryn Sikkink, "The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction", *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, 25, 1999.

27 Informe "Ayotzinapa II...", ob. cit., p. 10.

sometió a las autoridades gubernamentales a un escrutinio público excepcional.

Un ejemplo de cómo activó estas dinámicas de rendición de cuentas fue la disputa sobre la “verdad histórica” con el procurador Murillo Karam, según la cual la PGR había “comprobado” que el crimen organizado había secuestrado por error a los estudiantes y los había quemado en el basurero de Cocula, con complicidad del alcalde de Iguala. Los primeros avances del trabajo del GIEI, presentados en marzo de 2015, cuestionaron esta versión y llamaron a profundizar en las indagatorias. Murillo sostuvo su versión de los hechos hasta que el primer informe del GIEI presentó evidencia que desmentía la teoría del incendio. En ese momento, la incertidumbre regresó y la incógnita sobre el paradero de los estudiantes exigió una nueva respuesta.

Esta disputa se replicó en relación con la necesidad de indagar en el papel de las distintas fuerzas de seguridad, la participación del Ejército y del crimen organizado. En todos estos temas, a partir de los resultados del GIEI, la PGR debió replantear su postura frente a su primera teoría del caso. A pesar de no haber llegado a una conclusión definitiva sobre el paradero de los estudiantes, estos ejemplos demuestran cómo el Grupo incidió en el proceso de reconstrucción colectiva de la verdad.

El GIEI compensó de manera coyuntural vacíos institucionales que permitían a las agencias estatales actuar sin consecuencias legales o políticas.²⁸ Esta función normalmente corresponde a instituciones como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) o a otros mecanismos de control domésticos. Sin embargo, experiencias previas, como la de impunidad en el caso Tlatlaya,²⁹ cuando veintidós civiles fueron masacrados en un operativo realizado por la Secretaría de la Defensa Nacional, demuestran el débil impacto de estas instituciones. La labor del Grupo logró reducir la opacidad con que se desempeñaban varias instituciones mexicanas. También sirvió para mostrar a las víctimas y a la población que las instituciones públicas podrían cambiar sus actitudes y relaciones en un sistema con pesos y contrapesos diferentes.

28 Sobre la ineffectividad de los mecanismos de rendición de cuentas en las políticas de seguridad de América Latina, véase Niels Uildriks y Nelia Tello Peón, *Mexico's Unrule of Law: Implementing Human Rights in Police and Judicial reform under Democratization*, Lexington Books, 2010, pp. 13-15.

29 Centro Prodh, *Tlatlaya a un año: la orden fue abatir*, 2015, disponible en <www.centroprodh.org.mx>.

3. El impacto del GIEI en el impulso de la denuncia de la crisis estructural

Desde su creación, el comisionado James Cavallaro destacó que el trabajo del GIEI debía tener “un efecto en los procesos, políticas y prácticas de investigación en todos los casos de desaparición forzada a nivel nacional”.³⁰ Así pues, el GIEI se concibió como un instrumento de denuncia y visibilización, una fuente de fortalecimiento para la defensa de otros casos y un factor de cohesión entre diversos actores y movimientos sociales.

En su informe final, el GIEI dedicó algunas páginas a describir los “obstáculos en el sistema de investigación mexicano”. Varios de ellos ya habían sido denunciados por organizaciones locales: la necesidad de crear institutos periciales autónomos fue antes identificada por el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD),³¹ la importancia de promover mecanismos para garantizar el acceso de las víctimas a la información había sido materia de trabajo de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH)³² y los serios problemas en la investigación de casos de desaparición desde la Fiscalía especializada en crimen organizado, así como el deficiente trato a las víctimas y la manipulación de restos habían sido denunciados por organizaciones como Fundar, Serapaz y el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad.³³

El hecho de que un órgano técnico internacional con amplia credibilidad y alta visibilidad constatará y realizara nuevas formulaciones sobre el diagnóstico denunciado por los actores sociales nacionales robuste-

30 CIDH, palabras del comisionado James Cavallaro, relator de la CIDH para México en la Ceremonia de Oficialización del Acuerdo de Cooperación, 18 de noviembre de 2014.

31 Denunciada por el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia en IMDHD, *Diagnóstico y propuestas de rediseño institucional de servicios periciales y forenses*, México, 2014, p. 69.

32 CMDPDH, “Informe sobre el incumplimiento de México a obligaciones derivadas de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada”, 11 de marzo de 2014, p. 14, disponible en <tbinternet.ohchr.org>.

33 Fundar, Centro de Análisis e Investigación y otros, “Presentación de información en el marco de la adopción de la lista de cuestiones en la Séptima Sesión del Comité Contra las Desapariciones Forzadas”, 15-26 de septiembre de 2014, disponible en <tbinternet.ohchr.org>.

ció el reclamo de justicia. Sus conclusiones fueron recogidas en medios de comunicación mexicanos y del exterior para dar un nuevo empuje a la denuncia de fallas estructurales e incluso captaron la atención de actores internacionales como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Parlamento Europeo, la sociedad civil europea y hasta un grupo de congresistas estadounidenses.³⁴

A la vez, la movilización social frente al caso fue creciente en México y en muchos lugares del mundo. Entre otros actores, el CELS realizó diversas acciones con el GIEI, como la convocatoria y organización de la primera actividad en la que el caso Ayotzinapa se expuso en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y una serie de talleres y actividades públicas en Buenos Aires para dar a conocer la crisis de derechos humanos en México. También participó de acciones de visibilización: por ejemplo, su presidente Horacio Verbitsky alzó en la Feria del Libro de Guadalajara de 2014 una fotografía de cuarenta y tres estudiantes secundarios argentinos del Colegio Nacional de Buenos Aires que prepararon un homenaje con las banderas mexicana y argentina con el emblema “Vivos se los llevaron, vivos los queremos”.

El trabajo del GIEI resultó una fuente de legitimidad e influencia para diversos esfuerzos de denuncia respecto de la situación estructural de impunidad en México: la experiencia de Ayotzinapa dejó claras las fallas del sistema de justicia.

El trabajo del GIEI para fortalecer instituciones

El GIEI impulsó el trabajo de las organizaciones sociales, de derechos humanos y de instituciones públicas también en relación con otros casos, y colaboró para posicionarlas en los ámbitos nacionales e internacionales. Por ejemplo, asesoró a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) para mejorar los protocolos de actuación en casos de desaparición forzada. Si bien esta tarea tenía como beneficiarios directos a las víctimas de Ayotzinapa, podría potenciar las capacidades de la CEAV en la atención de casos similares. Otro ejemplo similar es el proceso mediante el cual la CNDH incorporó los informes del GIEI a su propia investigación y asumió la tarea de dar seguimiento al trabajo emprendido por el Grupo. De este modo, el GIEI proveyó a la CNDH de valiosas enseñanzas sobre cómo proceder en la investigación de gra-

34 Véase <lowenthal.house.gov/uploadedfiles/lowenthal-mexico-human-rights-letter-final_signed-8-9-16.pdf>.

ves violaciones de derechos humanos, mejorando así su capacidad para intervenir en otros casos.

La consolidación de este fortalecimiento institucional dependerá en gran medida de la receptividad de las autoridades nacionales a las lecciones que se desprenden del Grupo y de la movilización social y la incidencia de las víctimas y de las organizaciones sociales. En cualquier caso, el trabajo del GIEI sentó una primera base para potenciar las capacidades de las instituciones nacionales. Será cuestión de ver si cuentan con la voluntad y el respaldo político necesarios para avanzar en la lucha contra la impunidad.

El rol del GIEI en la cohesión de actores sociales

Algunos acontecimientos se convierten en símbolos de lucha y resistencia social. En México, la matanza de Tlatelolco ha sido durante décadas la referencia histórica de la lucha contra la represión y la hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Ayotzinapa se convirtió en otro símbolo y eje de la movilización social. El lema “Todos somos Ayotzinapa”, utilizado en protestas y amplificado por las redes sociales, expresa la solidaridad que atraviesa a la comunidad local e internacional y condensa en esa proclama una diversidad de reclamos y actores.³⁵

El GIEI cumplió un papel como nodo de articulación simbólica en torno de Ayotzinapa, colaborando en que la notoriedad de este caso traccionara reclamos de justicia extendidos. Las conclusiones del GIEI mostraron las bases del descontento social ante la impunidad estructural y contribuyeron a movilizar un amplio grupo de actores sociales. Además, constituyeron un instrumento de “reconstrucción de la confianza”³⁶ de las víctimas del caso y de quienes buscan romper con la impunidad y el contexto de violencia en México. En ese sentido, el papel del GIEI en la investigación del caso Ayotzinapa estructuró argumentos que, luego, se transformaron en consignas sociales, lo que cana-

35 Por ejemplo, se ha mencionado que la movilización del caso Ayotzinapa visibilizó el problema de violencia contra las mujeres activistas y logró unificar esfuerzos para denunciarlo. Véase Gloria Díaz, “Ayotzinapa ‘visibilizó’ alza en agresiones a mujeres activistas: ONG”, *Proceso*, 15 de diciembre de 2014, disponible en <www.proceso.com.mx>.

36 Véase, por ejemplo, <fundar.org.mx/el-giei-y-la-reconstruccion-de-la-confianza>.

lizó el descontento social hacia estrategias más claras sobre el problema estructural de impunidad.

4. Palabras finales

Este capítulo analiza la experiencia del GIEI y propone una reflexión sobre lo que implica en términos de innovación estratégica para el movimiento latinoamericano de derechos humanos. Como decisión novedosa, el GIEI fue al mismo tiempo un ejercicio técnico de investigación de un caso y un proceso instructivo sobre cómo interactuar con un órgano internacional que interviene en tiempo real. Víctimas, organizaciones sociales y de derechos humanos, autoridades estatales, la CIDH e inclusive los miembros del GIEI tuvieron que asumir la investigación del caso, a la vez que emprendieron un proceso de aprendizaje sobre cómo implementar un nuevo mecanismo.

Este aspecto instructivo de la experiencia impartió importantes lecciones al movimiento regional y comenzó a inspirar acciones entre quienes consideran que replicar experiencias como la del GIEI en otros contextos podría ser provechoso. Tómese como ejemplo la propuesta de crear un Grupo Asesor Internacional por el asesinato de la defensora de derechos humanos hondureña, Berta Cáceres.³⁷

Aún es pronto para conocer el impacto de la labor del GIEI y si se cristalizará en un tipo de intervención que vaya a replicarse. En cualquier caso, el Grupo demostró que, en el marco de estrategias más complejas, los mecanismos internacionales son todavía foros capaces de dar respuestas innovadoras para impulsar cambios estructurales dentro de los sistemas políticos y jurídicos de los Estados.

37 Al respecto, véase Cejil, “Respaldo internacional a la creación de grupo de expertos para investigar el asesinato de Berta Cáceres en Honduras”, 14 de noviembre de 2016, disponible en <cejil.org/es>.

DEBATES

9. Las políticas de drogas: arcaicas, ineficaces y contrarias a la protección de los derechos humanos*

La comunidad de derechos humanos ha incorporado cada vez más a su agenda las injusticias graves y sistemáticas que resultan de la aplicación de leyes y políticas contra los estupefacientes. Junto con organismos de América del Norte y Europa, las organizaciones latinoamericanas de derechos humanos estuvieron a la vanguardia de esta estrategia. Esto se corresponde con la posición más abierta que han adoptado recientemente varios gobiernos latinoamericanos respecto del sistema internacional de fiscalización de estupefacientes, administrado a través de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc).

Este capítulo sitúa la importancia de la promoción de los derechos humanos en la reforma de la política de drogas en un contexto histórico más amplio. Examina los daños recurrentes que resultan de las políticas represivas y punitivas contra las drogas, y la falta de transparencia acerca de los impactos negativos de los programas de lucha contra los estupefacientes, que –según mediciones de la Unodc– han sido un fracaso rotundo.

Reconociendo los daños inaceptables de la “guerra contra las drogas”, la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Ungass) sobre Drogas 2019 se adelantó tres años, a abril de 2016, por iniciativa de Colombia, Guatemala y México. Se pidió a la Ungass

conducir una profunda reflexión que analice todas las opciones disponibles, incluyendo medidas regulatorias o de mercado, a fin de establecer un

* Este capítulo fue elaborado por Julia Buxton (PhD, Acting Dean, Professor of Comparative Politics, School of Public Policy, Central European University, Budapest), y traducido por Ana Prieto. Agradecemos a Hugo Goeury y a Vanina Escalles por sus aportes a la edición en español.

nuevo paradigma que impida el flujo de recursos hacia las organizaciones del crimen organizado.

Esto no se logró. En cambio, el documento final refleja una profunda división internacional acerca de la estrategia para hacer frente al tráfico de drogas. Por lo tanto, durante el período que resta hasta la sesión de alto nivel de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2019, debe haber una promoción sostenida en torno a la urgencia de una reforma.

Quienes están involucrados en el comercio de drogas –como consumidores, productores o traficantes– rara vez cuentan con la simpatía pública. Suelen ser concebidos como personas que merecen la violencia, la enfermedad, la privación y el encarcelamiento como resultado de su participación en actividades ilegales y de sus comportamientos. Pero aquí se argumenta que las políticas antinarcoóticos no sólo crean y exacerbaban los riesgos individuales, sino que también incrementan los impactos negativos en la familia, la comunidad y la sociedad. Esto, a su vez, socava las posibilidades de desarrollo, seguridad y democracia a nivel local, nacional e internacional. América Latina ha sido el escenario en el que se han concentrado los esfuerzos coercitivos contra los narcóticos. La región sirve como un ejemplo de los efectos corrosivos que tienen los castigos y las estrategias draconianas de criminalización sobre la credibilidad, la legitimidad y la transparencia de las instituciones públicas –incluidos los sistemas de justicia penal y la policía–.

Desde el punto de vista de los derechos, es motivo de gran preocupación que los violentos y militarizados esfuerzos que se llevan adelante para suprimir el tráfico por la fuerza permitan al Estado renunciar a sus obligaciones básicas para con los ciudadanos –en general los más vulnerables y marginados–, incluidos la negación de tratamientos, servicios y acceso a la justicia. Que la aplicación de políticas antidrogas refuerce la desigualdad racial, de género y socioeconómica, además de imponer costos de ejecución desproporcionadamente elevados a los países del sur, subraya la urgencia con la que se necesita un cambio normativo.

Esta crítica se estructura en torno a cuatro características fundamentales de este singular ámbito de la política pública internacional. Primero se aborda la naturaleza arcaica y opaca del régimen de control de las drogas. En esta sección se destaca que este sistema tiene una marcada inercia, una fuerte dependencia respecto de la trayectoria de sus propias instituciones. Esta es una clave para explicar el fracaso de la política de drogas y también los desafíos que enfrenta el activismo

reformista. A continuación, con base en mediciones de la Unodc, se evalúan sus resultados como profundamente problemáticos y se explica que los defectos que subyacen a los principios rectores impiden resultados exitosos. Luego se analizan la naturaleza aislada y estanca de los actores y las instituciones vinculados con las políticas de drogas en el funcionamiento más amplio de las Naciones Unidas.

1. El contexto histórico del control de narcóticos

Los supuestos y los principios de la política de drogas tienen hoy más de un siglo, lo que resulta extraordinario. En ningún otro ámbito de intervención gubernamental encarada en pos del bien público—desde la educación hasta la salud, desde la vivienda hasta el transporte público—la estrategia y la política aplicadas mantienen enfoques del siglo XIX. La política antidrogas se basa en los lineamientos que surgieron en una reunión organizada en 1909 por iniciativa del gobierno estadounidense. Celebrada en Shanghái, China, llevó a las grandes potencias del momento a considerar los controles sobre la importación y exportación de opio. En ese entonces el opio, junto con sustancias derivadas de la planta de la adormidera (morfina y heroína), así como la cocaína y el cannabis, eran mercancías comercializadas de forma libre desde las economías rurales del sur a los centros de refinamiento, fabricación y consumo en el norte industrializado.

Estos “narcóticos” habían ocupado a lo largo de la historia un lugar central en los primeros sistemas de comercio internacional, en los que el opio operaba como reaseguro de parte de los costos del imperialismo español, holandés y sobre todo británico en América Latina y el sur de Asia. El valor de estas sustancias en el siglo XIX radicaba en su uso medicinal en una época de rápida industrialización y urbanización, previa al advenimiento de un servicio de salud profesionalizado. Disponibles para niños y adultos, los productos a base de opio, cocaína y cannabis eran comercializados por el sector farmacéutico emergente en la forma de tinturas, pastillas, jarabes y soluciones inyectables para tratar enfermedades e infecciones.

Sin embargo, el gobierno federal de los Estados Unidos era hostil a un comercio en el que, a diferencia de las potencias europeas, no tenía intereses creados. También había un fuerte componente moral en la posición estadounidense, fundamentado en la ideología puritana del movimiento de prohibición, que consideraba el uso de sustancias

intoxicantes como inmorales y “extranjeras”. Más aun, en la época de la “carga del hombre blanco” y con la responsabilidad asumida de cristianizar Asia, las administraciones de William McKinley y de Theodore Roosevelt trabajaron con el agonizante imperio chino para establecer un sistema internacional de regulaciones de exportación e importación de opio.

La resultante Convención Internacional del Opio, firmada en La Haya en 1912, fue el primer tratado internacional sobre drogas. Estableció las bases de un cambio radical en las responsabilidades del Estado, que a partir de entonces debía regular el comportamiento personal mediante el control de la fabricación nacional y el consumo de sustancias.

La Convención de 1912 fue el primer modelo internacional de colaboración en materia de regulación. A partir de entonces, hubo trece tratados sobre drogas hasta 1990, que ampliaron de manera gradual la variedad y el número de sustancias bajo el régimen de control y los requisitos de vigilancia y notificación a cargo de los Estados signatarios. Antes, la Conferencia de Shanghái había establecido la dirección intelectual e institucional del sistema de control de drogas y los enfoques que operan hasta hoy. Es decir, aún respondemos a los desafíos complejos y transnacionales del uso de drogas intravenosas (UDI) relacionadas con el VIH/sida, a la venta de drogas por medio de internet y al crimen organizado internacional financiado por las drogas según un marco ideado por las potencias imperiales en un momento en que las mujeres no podían votar ni vestir pantalones, se suponía que el tamaño de la nariz determinaba la inteligencia y la adicción se entendía como un problema de “irreligiosidad”.¹

La Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, el acuerdo más importante en el marco de los tratados internacionales, elaboró estos principios de manera operativa y vinculante para los Estados signatarios para proteger “la salud física y moral de la humanidad”. En su lenguaje (que hace un fuerte énfasis en el “mal representado por la toxicomanía”), la Convención refleja un importante cambio en el control internacional de estupefacientes después de la Segunda Guerra Mundial. Posicionado como una potencia global tras la derrota de los países del Eje en 1945, los Estados Unidos pudieron imponer un marco

1 Véase R. P. Hobson, “Richmond P. Hobson Argues for Prohibition”, en *Temperance & Prohibition*, Columbus, Ohio, The Ohio State University, College of Arts and Sciences, s.f., disponible en <prohibition.osu.edu>.

de control internacional más restrictivo y respuestas draconianas a las violaciones de ese marco.

La evolución del sistema de tratados se basó en una creciente expansión y especialización de los organismos e instituciones de fiscalización de las drogas, tanto dentro de las Naciones Unidas como a nivel nacional. Esta reorientación hizo que el sistema internacional se alejara del modelo de regulación anterior a la guerra, supervisado por la Liga de las Naciones y defendido por las potencias europeas, hacia la preferencia de los Estados Unidos por la prohibición.

Los Estados signatarios asumieron el deber de “no permitir la posesión” de estupefacientes controlados en virtud del tratado de 1961 y de “adoptar las medidas necesarias para que la posesión [...] se considere como delito”. En esta misma tendencia de profundizar el modelo existente, la Convención de 1988 contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas estableció:

Cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales en su derecho interno [...] la posesión, adquisición o el cultivo de estupefacientes o sustancias sicotrópicas para el consumo personal.

En relación con el tráfico, la Convención establece que “los delitos graves sean castigados en forma adecuada, especialmente con penas de prisión u otras penas de privación de libertad”.

Con respecto al cultivo de estupefacientes, concentrado en ese momento en Turquía, Tailandia y la India en el caso de la adormidera, y en Perú y Bolivia en el caso de la coca, la Convención Única de 1961 estableció el requisito de destruir cultivos ilegales de narcóticos con la ambición de que:

El uso del opio para fines casi médicos deberá ser abolido en un plazo de quince años [...]; la masticación de hoja de coca quedará prohibida dentro de los veinticinco años [...]; el uso de la cannabis para fines que no sean médicos y científicos deberá cesar lo antes posible, pero en todo caso dentro de un plazo de veinticinco años a partir de la entrada en vigor de la presente Convención.

Es importante destacar que no se otorgó compensación alguna a aquellos países que dependían de estos cultivos, a pesar del fuerte *lobby* de Bolivia y Perú, y su énfasis en preservar los derechos indígenas de cultivar y masticar coca. En relación con la adormidera, la Convención Única de 1961 reconoció el papel crucial de los opiáceos en el alivio del dolor y en las medicaciones, pero estableció un marco restrictivo de control estatal de cultivo de opio para un número selecto de países, lo que ató a los países que no cultivaban a un complejo sistema de limitaciones a la importación, controles y requisitos supervisados por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Sin embargo, el impulso general fue hacia la limitación del cultivo, con el art. 22, que establece:

Cuando las condiciones existentes en el país o en un territorio de una Parte sean tales que, a su juicio, la prohibición del cultivo de la adormidera, del arbusto de coca o de la planta de la cannabis resulte la medida más adecuada para proteger la salud pública y evitar que los estupefacientes sean objeto de tráfico ilícito, la Parte interesada prohibirá dicho cultivo [...]. Una Parte que prohíba el cultivo de la adormidera o de la planta de cannabis tomará las medidas apropiadas para secuestrar cualquier planta ilícitamente cultivada y destruirla, excepto pequeñas cantidades requeridas por la Parte para propósitos científicos o de investigación.

Al tiempo que forjaba un compromiso multilateral hacia un modelo más vigoroso de control internacional de drogas dentro de las nuevas Naciones Unidas, los Estados Unidos también operaban unilateral y militarmente para evitar que las drogas fabricadas en los “Estados productores” fuesen traficadas a su territorio. En 1971, el presidente Richard Nixon declaró una “guerra contra las drogas”, una “securitización” de malezas y arbustos que convirtió a América Latina en el foco primario de los esfuerzos de contención del suministro hacia los Estados Unidos. A mediados de los años ochenta, en el marco de su renovada “guerra contra las drogas”, el presidente Ronald Reagan introdujo sanciones a los Estados que se consideraba que no cumplían con los esfuerzos estadounidenses contra el narcotráfico; esta disposición incluyó medidas dentro de la certificación anual del ejercicio

del Departamento de Estado que determinaba el acceso a préstamos bilaterales.

El sistema de tratados ha generado una forma de dependencia de su histórica trayectoria, ya que los principios encarnados en el tratado del opio de 1912 siguen tan vigentes como hace más de un siglo. Ponen el énfasis en “la contención del lado de la oferta”, por la que los países productores asumen la responsabilidad de prevenir contra el suministro de drogas peligrosas a los consumidores en los países demandantes; de prohibir e incautar las drogas para detener su comercialización; de aplicar la legislación antidrogas a nivel nacional mediante estrategias de patrullaje, vigilancia y encarcelamiento, y de colaborar a nivel internacional para defender y poner en práctica los esfuerzos contra el narcotráfico y generar consenso en torno a la ideología de la prohibición y el objetivo de un mundo libre de drogas consideradas peligrosas.

Estos preceptos continúan siendo la base para evaluar el desempeño de los Estados y el cumplimiento del sistema de tratados, incluso a través de los reportes² y certificaciones acerca de las prohibiciones, incautaciones, erradicación de cultivos y tasas de detención. La estrategia tampoco se ha transformado a pesar de los múltiples y complejos cambios en el comercio internacional y los mercados de las drogas, sobre todo en la era de la globalización posterior a la Guerra Fría y pese a que se ha desdibujado la delimitación entre Estados productores y consumidores a partir del aumento de los mercados de drogas sintéticas y de los cultivos hidropónicos de cannabis.

2. Resultados

Por lo general, se asume que el diseño y la implementación de políticas públicas se configuran, evalúan y modifican en relación con indicadores comprobables en pos del logro de los objetivos principales o, al menos, del progreso hacia sus objetivos; que las mediciones se relacionan con resultados y no sólo con actividades, y que las partes involucradas participan en todo el proceso. Este no es el caso de la política de drogas, que ha permanecido estática tanto en normativas como en principios,

2 Al respecto, véase D. Bewley-Taylor, “Drugs Policy Metrics under Review”, en *International Drug Policy Consortium (IDPC)*, Londres, Reino Unido, IDPC, 9 de septiembre de 2015, disponible en <idpc.net>.

a pesar de la evidencia de que los objetivos de reducir la fabricación, el tráfico y el consumo de estupefacientes se han incumplido década tras década.

Más personas participan en la producción, el tráfico y el consumo que en cualquier momento de la historia desde que se erigió el sistema de control. Esto sucede a pesar del alto costo que supone participar en el comercio ilegal, incluidas la privación de la libertad, la pérdida de acceso al empleo y la vivienda, y la muerte, en los casos más extremos.

Respecto de los patrones de consumo, se calcula que 247 millones de personas consumieron drogas al menos una vez en 2014 (1 de cada 20 personas de 15 a 64 años), lo que representa una tendencia en alza desde 2009, cuando hubo unos 210 millones de usuarios, según el Informe Mundial sobre las Drogas³ producido por la Unodc. En términos relativos, se trata de un pequeño porcentaje de la población mundial si se lo compara con problemas quizá más acuciantes, como el analfabetismo (que afecta a 785 millones de adultos), el hambre (a 925 millones de personas) y la pobreza (1 de cada 5 personas). Pero por tratarse de la medida con que se debe juzgar el desempeño del régimen de fiscalización de drogas y considerando que los gastos mundiales anuales de lucha contra el narcotráfico ascienden a 100 000 millones de dólares, las cifras de consumo demuestran un fracaso institucional.

Para un régimen que se presenta como comprometido con la salud y el bienestar de la humanidad, las cuestionables estadísticas de la Unodc incluyen 207 400 muertes relacionadas con las drogas en 2014 (principalmente ligadas a sobredosis), la estimación de que 29 millones de usuarios sufren algún tipo de trastorno por consumo de drogas, y que, de las 12 millones de personas que se inyectan drogas, el 14% vive con VIH.⁴

No sólo es mayor la cantidad de personas que consume drogas ilegales, sino que la gama de sustancias disponibles hoy en día es más diversa, más barata y más pura que antes.

La demografía del consumo también está cambiando en los extremos de la cadena de fabricación y consumo –las mujeres y las niñas tienen cada vez más participación en los mercados de drogas–; los individuos se inician en el uso de drogas a una edad más temprana, y los datos sobre su uso a lo largo del tiempo demuestran que los consumidores

3 Véase Unodc, *Informe mundial sobre las drogas*, Viena, Unodc, 2016, p. x, disponible en <www.unodc.org>.

4 *Ibid.*, p. ix.

las utilizan por un período más largo y consumen múltiples sustancias. La geografía de los mercados de la droga también ha experimentado una redefinición. El sur, tradicional centro de cultivo, fabricación y tráfico al exterior, constituye ahora un mercado consumidor cada vez más grande, mientras que el norte está asumiendo un papel más significativo en la fabricación de estupefacientes, en particular de cannabis y drogas sintéticas. Con la expansión del consumo y de la manufactura tanto en el sur como en el norte del planeta, la tendencia general es hacia un mercado criminal más grande, más complejo, integrado y sofisticado, valorado en la última estimación integral de la Unodc (2003) en unos 321 600 millones de dólares al año, o un 0,9 del PBI mundial.

Para comprender el desproporcionado impacto de la política de drogas sobre las personas y los países del sur, es crucial señalar que la orientación del sistema internacional es hacia el control de los narcóticos de origen natural, como el opio, la cocaína y el cannabis, que se producen a partir de plantas (la adormidera, la hoja de coca y la planta de cannabis sativa). Mientras que este tipo de sustancias narcóticas “orgánicas” fueron tradicionalmente dominantes en el mercado ilícito, el período contemporáneo ha experimentado un auge de las drogas sintéticas químicamente fabricadas, a las que haremos referencia como “sustancias de tipo anfetamínico” (ATS, por sus siglas en inglés), alucinógenos y psicodélicos, como la anfetamina, la metanfetamina, el éxtasis MDMA, el LSD y también una serie de nuevas sustancias psicoactivas (NPS, por sus siglas en inglés, o “*legal highs*”).⁵ Estas últimas son, por lo común, copias químicas de drogas legales, como los cannabinoides sintéticos,⁶ y eluden los controles gracias a pequeñas modificaciones moleculares que las dejan fuera del ámbito de control. Según la Unodc, las NPS “prolifera a un ritmo sin precedentes, representando un riesgo significativo para la salud pública y un reto para la política de drogas”.⁷ Entre 2008 y 2015, 102 países informaron a la Unodc de un total de 644 NPS.

Para subrayar la progresión de los cambios en los mercados de drogas ilícitas y el aumento de la fabricación y el consumo de ATS, es nece-

5 “Subidón legal”, expresión que alude al mercado gris o semilegal por donde circulan las NPS. [N. de la T.]

6 Unodc, *Global Smart Update*, nº 13, Viena - Bangkok - Washington DC, Unodc, Global Smart Programme, 2015, disponible en <www.unodc.org>.

7 Unodc, *Early Warning Advisory on New Psychoactive Substances*, Viena - Bangkok - Washington DC, Unodc, Global Smart Programme, 2017, disponible en <www.unodc.org>.

sario examinar los datos de la Unodc, a pesar de algunos problemas relacionados con la fiabilidad de la información proporcionada a las autoridades internacionales del control de drogas, como se analizará más adelante. Si bien el cannabis siguió siendo, por lejos, la sustancia controlada más consumida, las ATS componen la segunda categoría prevalente de drogas. En su “Evaluación global de las drogas sintéticas” de 2014, la Unodc reconoció que:

Las ATS estaban firmemente establecidas en los mercados mundiales de drogas ilícitas, y los niveles de uso superaban con frecuencia a los de la heroína y/o la cocaína [...], las incautaciones de ATS apuntaban a una rápida expansión del mercado mundial; más de 135 toneladas fueron decomisadas en el mundo en 2012, lo que representa un aumento del 80% respecto de 2010.⁸

El crecimiento del mercado de ATS, con lugares clave de fabricación en América del Norte y Europa, desplaza la importancia tradicional de las cadenas de suministro de cocaína y opioides, aunque estos últimos continúan a la cabeza de las operaciones de erradicación y prohibición. Esto muestra que el modelo de control tiene un carácter dependiente de su propia historia y trayectoria, y una falta de adaptabilidad a un entorno dinámico. De acuerdo con las cifras del Informe Mundial sobre las Drogas de 2012, quienes reconocieron que eran consumidores de cocaína, de entre 15 y 64 años de edad, fueron la mitad de los que informaron que eran consumidores de ATS (excluidas las MDMA): 13,7 millones y 26,2 millones, respectivamente. Con 15,9 millones de usuarios, las cifras de consumo de opioides también quedaron detrás de las de consumo de ATS.

En el caso del cultivo de drogas narcóticas, no ha habido progresos hacia el objetivo de reducir el suministro dentro de los plazos de quince y veinticinco años establecidos en la Convención Única de 1961. La producción de opio en Afganistán se incrementó un 43% en 2015 debido a un aumento estimado del 10% en el área de cultivo, y llegó al nivel más

8 Unodc, *Global Synthetic Drugs Assessment*, Viena, Unodc, 2014, p. 1, disponible en <www.unodc.org>.

alto en más de dos décadas.⁹ Si se suman estimaciones de Colombia, México, Guatemala, Pakistán, Laos, Myanmar, Tailandia y Vietnam, el área total de cultivo de adormidera en 2015 fue de unas 281 100 hectáreas, con 4770 toneladas de producción potencial de opio. El cultivo de coca ha visto un ligero descenso, de 158 000 hectáreas en 2004 a 132 300 en 2014, de los cuales se informó de 20 400 en Bolivia, 69 000 en Colombia y 42 900 en Perú, con una fabricación potencial de cocaína pura estimada en 2014 –treinta años después del plazo que estableció la Convención– en 943 toneladas.

Estas cifras son profundamente problemáticas,¹⁰ no sólo porque subrayan que los objetivos no se cumplieron, sino debido a que no son fiables y no presentan una imagen completa de los impactos de las políticas contra las drogas. Durante casi medio siglo, el régimen de control se ha centrado en un conjunto limitado de indicadores para determinar el desempeño de los gobiernos nacionales. Este incluye el precio de las drogas ilícitas, la pureza y la disponibilidad; las tasas de detención y encarcelamiento; el volumen y tipo de incautación de drogas, y las tasas de erradicación de cultivos. Sin embargo, hay una serie de factores que hace que los informes sean imprecisos, lo que incluye las diferentes metodologías utilizadas por los países, la dificultad para obtener información veraz en un contexto de aplicación de castigos (por ejemplo, en torno al consumo), la validez de extrapolar el tamaño y las tendencias del mercado de las drogas a partir de las tasas de incautación; y la naturaleza oculta del cultivo, la fabricación y el tráfico. El sesgo del régimen, en beneficio de los países del norte, también significa que, si bien es posible que tengamos una gran cantidad de información –aunque algo engañosa– acerca de los niveles de cultivo, los datos sobre la fabricación sintética, incluso en estos países, son escasos. Además, en contraste con otros procesos de elaboración de política pública, se excluye del diseño de la política de drogas, de su monitoreo y evaluación a un conjunto de actores interesados de modo directo en la cuestión –por ejemplo, los usuarios de drogas y los cultivadores–. La criminalización es una

9 “Afghanistan’s Opium Production Soaring, Says UN”, *The Guardian*, Londres, 23 de octubre de 2016, disponible en <www.theguardian.com>.

10 D. Bewley-Taylor, “The 2016 United Nations General Assembly Special Session on the World Drug Problem: An Opportunity to Move towards Metrics that Measure Outcomes that Really Matter”, *GDPO Working Paper*, nº 1, Swansea University Prifysgol Abertawe y Global Drug Policy Observatory, enero de 2016, disponible en <www.swansea.ac.uk>.

vía clave para esta exclusión. Como resultado, la base empírica para la elaboración de políticas de drogas es débil y se configura alrededor de especulaciones acerca de las motivaciones y las razones para involucrarse en este comercio.

Los resultados y los impactos no forman parte de las mediciones de la Unodc y, por esa razón, las consecuencias negativas no se registran. Por ejemplo, mientras que los informes sobre erradicación demuestran el progreso en el logro de los objetivos nacionales o de la Unodc sobre reducción de cultivos, los impactos en las personas por desplazamientos o pérdida de medios de vida no son evaluados y, por lo tanto, no pueden ser mitigados. De igual modo, el impacto para un niño de tener un padre encarcelado por consumidor o traficante no es medido por los indicadores de desempeño, como tampoco la violencia utilizada por el sector de la seguridad. Las mediciones actuales fomentan acciones coercitivas aceleradas, con el fin de satisfacer los requerimientos de informes semestrales y anuales. Al mismo tiempo, y subrayando las raíces históricas del modelo de control, el fracaso en la concreción de los objetivos es justificado a menudo, incluso por la propia Unodc, con el argumento de que el control de las drogas es algo inherentemente bueno, sean cuales sean los resultados. Esta persuasión moral legítima a su vez estrategias toscas e indefendibles. Por ejemplo, la respuesta de algunos organismos internacionales y organizaciones regionales a la presencia y crecimiento del mercado de las drogas ha sido la de intensificar la vigilancia. Este ha sido el caso en la estrategia antinarcóticos de los Estados Unidos, tanto en el país como en el extranjero, con ramificaciones particularmente nocivas para América Latina.

En los últimos tiempos Filipinas se ha erigido como el ejemplo de represión brutal más extremo. Durante el primer año tras la elección del presidente Rodrigo Duterte en mayo de 2016, quien llegó al poder con una plataforma de enfrentamiento a la criminalidad violenta, unas 6000 personas han sido asesinadas por paramilitares y vigilantes en la llamada “*Oplan Tokhang*” o “guerra de las drogas”. En enero de 2017, la oficina de Duterte publicó una “narcolista”¹¹ en la que figuraban alcaldes locales, oficiales de policía y funcionarios públicos, y el presidente amenazó: “Busca tu nombre en la narcolista. Si tu nombre está ahí,

11 A. Withnall, “Philippines President Rodrigo Duterte Vows to Kill Mayors and Officials Involved in Drug Trade”, *The Independent*, Londres, 10 de enero de 2017, disponible en <www.independent.co.uk>.

hijo de puta, tienes un problema. De verdad voy a matarte”. Además, Duterte ha exhortado a los filipinos: “Si conoce a algún adicto, vaya y mátele usted mismo, ya que hacer que sus padres lo hagan sería demasiado doloroso”.¹²

Filipinas es un caso extremo, pero la respuesta de ese gobierno no carece de precedentes ni en términos de estrategia ni de muertes. Sin embargo, la experiencia histórica demuestra que, sin importar la brutalidad, la “guerra contra las drogas” –sea de alta o de baja intensidad– no puede resultar exitosa. Los esfuerzos por suprimir los mercados de las drogas han sido contraproducentes y han catalizado efectos dinámicos de fragmentación, reubicación e innovación. Para entender por qué sucede esto, es necesario volver a los principios fundacionales del modelo de control y a la ideología de la prohibición.

3. Fallas críticas

La prohibición de las drogas se basa en el postulado de que una exitosa erradicación de los cultivos y la prohibición del comercio elevarán los costos de la oferta y expulsarán a los consumidores del mercado. También se basa en el postulado de que los marcos punitivos de la justicia penal desincentivan el comercio y fuerzan a quienes cultivan plantas narcóticas y a quienes producen drogas a recurrir al empleo legal. Un segundo supuesto asume la presencia, estructura y funcionamiento de un Estado-nación capaz de disuadir, basado en el sistema westfaliano de soberanía, demarcación de fronteras, integridad territorial y gobierno sobre una ciudadanía definida. Tal conceptualización supone una distinción clara y no problemática entre, por un lado, un Estado bueno, racional y formal y sus instituciones –todas ellas delimitadas y operando dentro del Estado de derecho– y, por otro, el comercio criminal violento, corrupto y, en última instancia, reprimible. Ninguna de las dos presunciones operativas es válida.

Como ha sido documentado por la experiencia de otras prohibiciones (trabajo sexual, alcohol, tabaco, café), la criminalización genera un lucrativo comercio ilegal. En el caso de las sustancias que causan depen-

12 R. Iyengar, “The Killing Time: Inside Philippine President Rodrigo Duterte’s War on Drugs”, *Time*, Nueva York, 24 de agosto de 2016, disponible en <time.com>.

dencia, los mercados han demostrado ser resistentes. Esto se debe a la naturaleza inelástica de la demanda, en la que algunos consumidores acceden a pagar costos cada vez mayores, mientras que el valor añadido por la prohibición al cultivo ilícito de plantas narcóticas y la fabricación de drogas incentiva la oferta. Estos factores compensan los costos del castigo en todos los niveles de la cadena de producción y distribución.

Cada paso adelante en la “guerra contra las drogas” se contrarresta por la lógica y la inevitabilidad de dos pasos atrás: una incautación exitosa disminuye la oferta y, a su vez, eleva los precios y aumenta los incentivos para que los actores ingresen en la cadena de suministro. La posibilidad de obtener grandes ganancias para quienes estén dispuestos a participar en la oferta criminal ha alimentado una y otra vez la competencia violenta por los territorios y mercados vacantes. México es un ejemplo sangriento de este tipo de incentivación. Esta incluye a actores estatales, entre los que los militares, la policía y otros elementos del ámbito de la seguridad y del sistema de justicia penal son susceptibles a la colusión lucrativa y al negocio de proteger la actividad ilícita. A la inversa, la militarización alentada por marcos bilaterales, que van desde la operación Altos Hornos (*Blast Furnace*) en Bolivia (1986) hasta el Plan Colombia (1998), el Plan de México (2007) y la Iniciativa de Seguridad Regional Centroamericana (2008), ha dado lugar a violaciones de los derechos humanos que incluyen la ejecución, la tortura, la detención arbitraria y la violación en un contexto de impunidad del sector de seguridad, una inadecuada supervisión civil de los agentes antinarcóticos y el reclutamiento de fuerzas paramilitares en unidades antinarcóticas reservadas.

La pérdida de la participación en el mercado de una droga en particular o el aumento del riesgo de ser apresado reorienta con frecuencia el suministro criminal a una droga diferente. Hay múltiples ejemplos de esta dinámica, como el cambio del suministro del cannabis a la cocaína entre Colombia y los Estados Unidos en la década del setenta y, más recientemente, la suplantación de los mercados de opiáceos por metanfetamina en el sur de Asia. De manera alternativa, si los valores del comercio de drogas son bajos, las organizaciones criminales se diversifican hacia otras formas de generación de ingresos ilegales, tales como el lavado de dinero y el tráfico de personas.

Asimismo, el desplazamiento de los capos de la droga y el descabezamiento de grandes organizaciones criminales, perseguidas con vigor por los Estados Unidos durante la renovada “guerra” de Reagan, no terminó con los carteles ni con sus redes de suministro. Más bien, en

lo que se ha denominado “síndrome de la hidra”, de las organizaciones decapitadas han germinado múltiples cabezas más pequeñas y nuevas alianzas criminales más ágiles, que minimizan los riesgos de sus operaciones y obtienen beneficios diversificando carteras y manteniendo estructuras flexibles.

Otro resultado del control de las drogas es la fragmentación y sustitución del mercado, en todos los aspectos de la cadena de suministro y consumo. Para 9 de cada 10 usuarios de drogas que la Unodc reconoce como no problemáticos, la escasez de una droga favorita provocará desplazamientos hacia drogas diferentes o nuevas: la demanda de cocaína en Londres, Nueva York o Río de Janeiro no se terminará por una incautación a gran escala. Por el contrario, los consumidores buscan nuevos proveedores o modifican sus preferencias para que se ajusten a la disponibilidad –una tendencia de cambio y sustitución que subyace al reciente crecimiento del mercado de las NPS–. El mercado británico¹³ de cannabis muestra un caso interesante de sustitución. Tras la reducción de las importaciones de los países tradicionalmente proveedores –el Líbano, Marruecos, la India y Afganistán– en los años noventa, la producción nacional con kits de cultivo hidropónico se aceleró. No sólo las operaciones británicas de lucha contra los estupefacientes generaron una nueva estrategia nacional de sustitución de importaciones, sino que también estimuló la aparición de un mercado de cannabis de alta potencia –o “*skunk*”– basado en la importación y el cultivo de variedades genéticamente modificadas y seleccionadas.

En términos de tráfico, la prohibición y el decomiso también se fragmentan, y las rutas de suministro y operaciones se transforman. En el caso de Sudamérica, la Operación Intercepción de Nixon, que impuso controles y búsquedas en los transportes terrestres entre México y los Estados Unidos, alentó a los traficantes colombianos a diversificar el tipo de droga –lejos del voluminoso y maloliente cannabis– y adoptar una relativamente desconocida, la cocaína; a cambiar el medio de transporte –de los cargamentos terrestres a los aéreos y marítimos–, y a alterar las rutas –lejos de los puntos de entrada de México a los Estados Unidos, desviándose por el Caribe y el océano Pacífico–. Los esfuerzos para evitar la detección y acelerar el movimiento de las drogas a través de las cadenas de suministro han estimulado también de manera cons-

13 M. Hough y otros, *A Growing Market: The Domestic Cultivation of Cannabis*, York, Joseph Rowntree Foundation, 2003, disponible en <www.jrf.org.uk>.

tante la innovación en las tecnologías de transporte; por ejemplo, el uso de minisubmarinos, de “mulas” y la impregnación de telas y alimentos con cocaína líquida.

Al igual que con los problemas de fragmentación y adaptación observados en la respuesta al consumo y tráfico de drogas, el cultivo de narcóticos también presenta un “efecto globo”. Si se comprime el cultivo de drogas en una región geográfica de un determinado país, se desplaza hacia otra región. Comprima todo un país cultivador, y el cultivo simplemente se trasladará a otra parte. En el caso del cultivo de plantas narcóticas, la comunidad internacional ha seguido dos caminos para cumplir con los programas de reducción de los cultivos de la Convención Única de 1961: la erradicación y el desarrollo alternativo (DA). El primero se ha relacionado con la coerción, en lugar de ser emprendido voluntariamente por las comunidades cultivadoras y, por lo común, ha sido conducido por el sector de la seguridad (nacional o externo) u otros agentes patrocinados por el Estado. América del Sur cuenta con una amplia experiencia en ejercicios de erradicación militarizados, concentrados en Bolivia, Perú y Colombia a partir de los años ochenta, mientras que, en el sur de Asia, los regímenes de Laos y Afganistán también emprendieron campañas coercitivas de erradicación de la adormidera. La década de 1990 marcó un cierto cambio dentro de este régimen de control. Siguiendo un modelo muy elogiado de reducción del cultivo de la adormidera en Tailandia, el concepto de desarrollo alternativo fue adoptado por las Naciones Unidas en el Plan de Acción sobre Cooperación Internacional para la Erradicación de los Cultivos Ilícitos para la Producción de Drogas y el Desarrollo Alternativo de 1998. Allí se definió al DA como:

Un proceso para prevenir y eliminar los cultivos ilícitos de plantas que contienen drogas narcóticas y sustancias sicotrópicas a través de medidas de desarrollo rural designadas específicamente en el contexto del crecimiento económico nacional sostenido y de esfuerzos de desarrollo sostenible [...] teniendo en cuenta las características socio-culturales propias de los grupos y comunidades en cuestión, dentro del marco de una solución global y permanente al problema de las drogas ilícitas.

Este cambio hacia un enfoque más participativo y de desarrollo impulsó la negociación con los cultivadores de plantas narcóticas y su participación en los esfuerzos para apoyar y formalizar actividades económicas no relacionadas con las drogas.

Las limitaciones del desarrollo alternativo¹⁴ son múltiples, desde la falta de financiación adecuada, la subestimación de las complejidades del desarrollo rural, el descuido del papel central del cultivo en las estrategias de subsistencia de las comunidades cultivadoras y, fundamentalmente, la débil base de evidencia sobre la que se han basado los programas. Una presunción recurrente ha sido que al cultivo lo impulsan la codicia y motivaciones simplistas de lucro. La falta de respuestas efectivas a los riesgos que enfrentan los productores y las razones de su dependencia de los cultivos de plantas narcóticas han conducido a programas inapropiados y, en general, insostenibles, que sólo sirven para desplazar y perpetuar la participación en el comercio de las drogas.

La pobreza y la inseguridad de las comunidades cultivadoras, combinadas con el beneficio obtenido en cada etapa de la transición del material vegetal crudo cultivado en países del sur al producto final refinado vendido en el norte, es una dinámica clave que socava las ambiciones de reducir los volúmenes de cultivo. Como detalla la Organización de los Estados Americanos (OEA)¹⁵ en relación con los mercados de cocaína del continente americano, la mayor parte del valor agregado en estas cadenas de distribución se materializa en el norte, donde los Estados Unidos concentran el 90% de los ingresos generados por las ventas de cocaína a nivel mundial, mientras que los productores del sur cargan con los costos de la ejecución de las políticas contra las drogas.

El beneficio generado por la criminalización, junto con la demanda sostenida, asegura que, si bien puede haber avances en la reducción de los niveles de cultivo en una localidad o país, a nivel global los volúmenes permanecen inalterados o aumentan, debido a la dinámica del “efecto globo”. Tal como expuso un destacado experto:¹⁶

14 J. Buxton, “Drugs and Development: The Great Disconnect”, *GDPO Policy Report*, n° 2, Swansea University Prifysgol Abertawe y Global Drug Policy Observatory, enero de 2015, disponible en <www.swansea.ac.uk>.

15 J. M. Insulza, *El informe de drogas de la OEA. 16 meses de debates y consensos*, Washington, OEA, 2014, disponible en <www.oas.org>.

16 P. Reuter, “Can Production and Trafficking of Illicit Drugs Be Reduced or Merely Shifted?”, *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 4564, Washington DC, World Bank, 2008. Véase también Cato Institute,

Es menos plausible que el éxito, incluso en unas cuantas naciones, pueda reducir sustancialmente la producción mundial de opio o coca. El razonamiento es simple y se basa en buena medida en el hecho de que los costos de producción (tanto de cultivo como de refinación) constituyen una parte trivial del precio al por menor de las drogas en los [...] principales mercados occidentales [...]. El costo de la hoja de coca que va a un gramo de cocaína es, por lo general, menor de US\$ 0,50; el precio de ese mismo gramo vendido al por menor en Occidente es de más de US\$ 100,25.

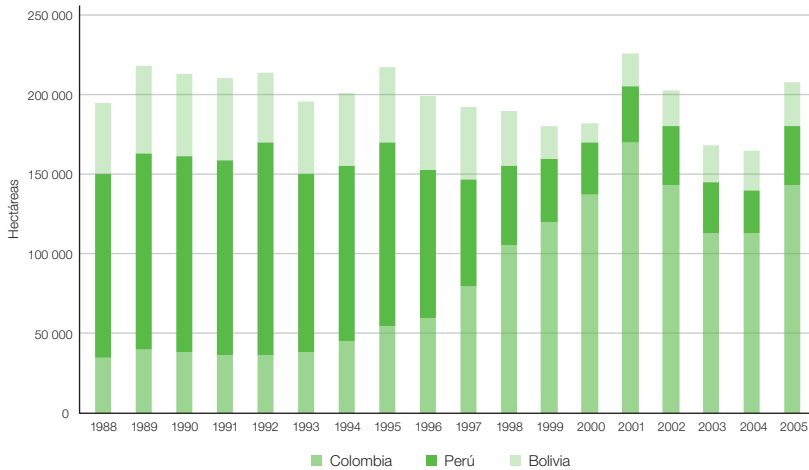
El “efecto globo” se evidencia en las regiones andinas de cultivo de coca de América del Sur. Colombia desplazó a Perú y Bolivia como la principal fuente de suministro de coca y cocaína en la década de 1990, después de los esfuerzos coercitivos de erradicación en estos dos últimos países. Tras una nueva erradicación en Colombia en los años 2000 y 2010, el cultivo y la producción se desplazaron de nuevo a Perú.

Los patrones de desplazamiento del cultivo dentro de los territorios estatales (“efecto mercurio”) son persistentes, comenzaron en los años cincuenta con la aparición de Jalisco, Nayarit y Michoacán como sitios claves del opio en México tras la erradicación en Sinaloa, y continúan cinco décadas después con la reubicación del cultivo de la coca de Caquetá y Guaviare a Putumayo, Cauca y Viachada, luego de las operaciones de erradicación en Colombia.

Los esfuerzos para lograr reducciones en el cultivo y la producción de drogas han conducido a niveles extraordinarios de violencia. Estos se han sentido con mayor intensidad en los países del sur, donde las poblaciones quedaron expuestas a la violencia y la coerción de actores estatales y organizaciones criminales. México es el ejemplo más destacado de los costos de la militarización, con un aumento de las muertes por la “guerra contra las drogas” tras el despliegue del ejército mexicano para enfrentar organizaciones criminales después de 2007. Según datos de la Procuraduría General de México, las muertes relacionadas

con la “guerra contra las drogas” aumentaron de 2554 en 2007 a 15 273 en 2010, con una cifra acumulada de 120 000 en 2016.

Gráfico 9.1. Evolución del área de cultivo de coca en Colombia, Perú y Bolivia, 1998-2005



Fuente: Informe sobre Estrategia Internacional de Control de Narcóticos, 1996-2005.

Las operaciones de erradicación y lucha contra los estupefacientes en contextos en los que las fuerzas de seguridad obran con impunidad han expuesto a las comunidades a elevados niveles de inseguridad.¹⁷ Aproximadamente 260 000 hogares (1,2 millones de personas) sufrieron hambrunas y muertes por enfermedades tratables durante las prohibiciones de cultivo de opio y las operaciones de erradicación en Myanmar a mediados de los años 2000. En Laos, la presión externa para alcanzar el cultivo cero en 2005 llevó a la disminución de un 45% del cultivo entre 2003 y 2004 a costa del hambre generalizada. En Bolivia, los programas de erradicación forzados a comienzos de la década de 2000 empujaron a 50 000 familias a graves dificultades económicas, que resultaron en

17 J. Buxton, *Drug Crop Production, Poverty and Development*, Nueva York, Open Society Foundations, 2015, disponible en <www.opensocietyfoundations.org>.

malnutrición y en la participación en actividades ilegales generadoras de ingresos. La erradicación coercitiva también puede conducir al desplazamiento, como en los casos de Colombia, con un estimado de 5 millones de desplazados (15% de la población), y de Laos, con 65 000 desplazados.

La fumigación química de plantas narcóticas y la reubicación forzada de poblaciones han causado daños ambientales y ecológicos que afectaron a las agriculturas alternativas, la ganadería y la salud humana. Es preciso destacar el impacto contraproducente de este enfoque de contención de la oferta, en el que la amenaza a los medios de subsistencia ha llevado a las comunidades cultivadoras a forjar alianzas con grupos insurgentes, rebeldes o criminales para su propia protección. Esto plantea cuestiones importantes sobre la incompatibilidad de la política de drogas con los objetivos de desarrollo, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y derechos humanos fundamentales, como una vida libre de temor, hambre y amenazas de violencia.

4. La naturaleza aislada del control de las drogas

De acuerdo con Paul Hunt, ex relator especial de Derecho a la Salud de Naciones Unidas:

Los organismos de control de drogas de la ONU rara vez mencionan los derechos humanos, mientras que los mecanismos de derechos humanos de la ONU rara vez mencionan el control de las drogas. Los dos hablan diferentes idiomas y tienen diferentes prioridades.

Hasta qué punto los tratados y políticas sobre drogas legitiman las violaciones de los derechos humanos con el fin de alcanzar el objetivo de la prohibición es motivo de un candente debate. Por ejemplo, el art. 36 de la Convención Única de 1961 permite que se apliquen “alternativas a la condena/castigo” en relación con los delitos de posesión de drogas y que las leyes nacionales sobre drogas estén sujetas a las “limitaciones constitucionales” de los Estados miembros.¹⁸ Por

18 Es el caso de la sentencia C-221 de la Corte Constitucional de Colombia, del 5 de mayo de 1994; después de la reforma constitucional, la Corte

ejemplo, en Colombia¹⁹ y en la Argentina,²⁰ los tribunales han encontrado aspectos inconstitucionales en las leyes nacionales vigentes sobre drogas. En consecuencia, sostienen los defensores del statu quo, no es la política la problemática, sino el comportamiento punitivo de algunos Estados-nación. Sin embargo, la historia de la aplicación del sistema de control es una historia de abusos sistemáticos y flagrantes a los derechos, en la que los organismos de control de las drogas se encuentran, de un modo inexplicable, exentos de las obligaciones para con el derecho internacional.

Como las drogas han sido problematizadas como una cuestión de seguridad, se ha institucionalizado el rol de determinadas agencias estatales: los agentes de policía, los militares, la inteligencia, las aduanas, y el sistema penal son los que determinan y dominan la política de drogas, y no los actores de la salud, la educación o los actores sociales interesados de forma directa, como la comunidad de usuarios de drogas o quienes cultivan narcóticos. Es inherente al sistema un sesgo hacia la aplicación de castigos, la criminalización y la estigmatización; lo que, a su vez, se ha focalizado desproporcionadamente en los más marginados, vulnerables y desfavorecidos de las comunidades locales y la sociedad global. Los más fáciles de aprehender son los que se encuentran en el extremo inferior de la cadena, los últimos eslabones que suelen estar involucrados en el tráfico de drogas debido a la desesperación o la falta de alternativas. Como resultado, los impactos de la aplicación de las políticas de drogas sirven para reforzar las desigualdades estructurales configuradas en torno a cuestiones de género, de raza y de clase. Como se discutió en la investigación realizada por la Oficina de Washington para América

emitió la nueva sentencia C-491 en 2012. En la Argentina, se trata del fallo "Arriola" de la Corte Suprema, del 25 de agosto de 2009. En Brasil, el párr. 4 del art. 33 de la Ley sobre Estupeficientes de 2006 permitió la sustitución de una pena de prisión con penas alternativas. Se consideró en la decisión del Supremo Tribunal Federal en septiembre de 2010, que falló a favor de una persona que poseía 13,4 g de cocaína y determinó que la prohibición de la sustitución de la pena de prisión era inconstitucional. La sentencia estableció que la posibilidad de sustitución debe ser considerada sobre una base, caso por caso.

19 The Transnational Institute (TNI), "About Drug Law Reform in Colombia", Ámsterdam, TNI, 29 de julio de 2012, disponible en <www.tni.org>.

20 Intercambios Asociación Civil, "The 'Arriola' Ruling of the Supreme Court of Argentina on the Possession of Drugs for Personal Consumption", Ámsterdam, TNI, 1º de septiembre de 2009, disponible en <druglawreform.info>.

Latina (WOLA) y el Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC) acerca de las mujeres encarceladas que cometieron delitos relacionados con drogas en Sudamérica:

A pesar de que llevan la peor parte de las políticas punitivas, estas mujeres rara vez son una verdadera amenaza para la sociedad; la mayoría son detenidas por realizar tareas de bajo nivel pero de alto riesgo (distribución de drogas a pequeña escala o por transportar drogas), como una manera de enfrentar la pobreza o, a veces, por la coacción de una pareja o familiar. Su encarcelamiento poco o nada contribuye a dismantelar los mercados ilegales de drogas y a mejorar la seguridad pública. Por el contrario, la prisión suele empeorar la situación, dado que reduce la posibilidad de que encuentren un empleo decente y legal cuando recuperan la libertad, lo que perpetúa un círculo vicioso de pobreza, vinculación a mercados de drogas y encarcelamiento.²¹

Las penas por participar en cualquiera de las etapas de la cadena de drogas ilícitas son severas, sobre todo en el caso del tráfico, tras la Convención de 1988, que permite medidas más estrictas o severas si se considera “deseable o necesario para prevenir o suprimir el tráfico ilícito” (art. 24). A raíz de esta Convención, se registró un aumento del número de países que sancionan con pena de muerte los delitos de narcotráfico: China, Irán, Singapur, Indonesia, Arabia Saudita y Tailandia. Como señala Patrick Gallahue:

Se estima que, en 1979, diez países prescribían la pena de muerte por drogas. En 2000, el número de Estados [...] había aumentado a treinta y seis. Todo esto ocurrió mientras la mayoría de los go-

21 WOLA, IDPC, Dejusticia y Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento*, Washington, WOLA, 2016, disponible en <www.wola.org>.

biernos del mundo abolían la pena de muerte para todos los delitos a un ritmo sin precedentes.²²

Estos enfoques draconianos operan en países en los que el acceso a un juicio justo no puede garantizarse y donde el perfil autoritario del gobierno plantea preocupaciones acerca del uso político de las drogas contra las minorías y los opositores al régimen. En última instancia, apelar a esas medidas inhumanas no ha reducido el flujo de las drogas. En el caso de Irán, por ejemplo, las incautaciones de heroína y anfetaminas siguieron aumentando en consonancia con el incremento de las ejecuciones estatales por delitos relacionados con las drogas a más de 600 personas al año.

Del mismo modo en que la ejecución de personas por traficar no ha conducido a una disminución perceptible de los flujos de droga, las penalidades draconianas y los índices de encarcelamiento no han disminuido la producción, el tráfico ni el consumo.

El ejemplo citado con más frecuencia es el de los Estados Unidos, que tiene la población carcelaria²³ más grande del mundo, con 698 personas por cada 100 000 habitantes. En comparación, la tasa en Rusia es de 446 cada 100 000, mientras que en China es de 119 cada 100 000. Las iniciativas legislativas contra las drogas de mediados de los ochenta están detrás del asombroso aumento de la población penal federal y estatal de los Estados Unidos, con una abrumadora mayoría de los casos relacionados con delitos de posesión no violentos.

Las altas tasas de encarcelamiento de hombres afroamericanos por delitos relacionados con las drogas son desproporcionadas tanto respecto del tamaño de este grupo dentro de la población general como respecto de los niveles totales de consumo de drogas. Los afroamericanos representan el 14% de los consumidores regulares de drogas, pero componen el 37% de los arrestados por delitos de drogas. Para Michelle Alexander,²⁴ las leyes antidrogas y su aplicación deben enten-

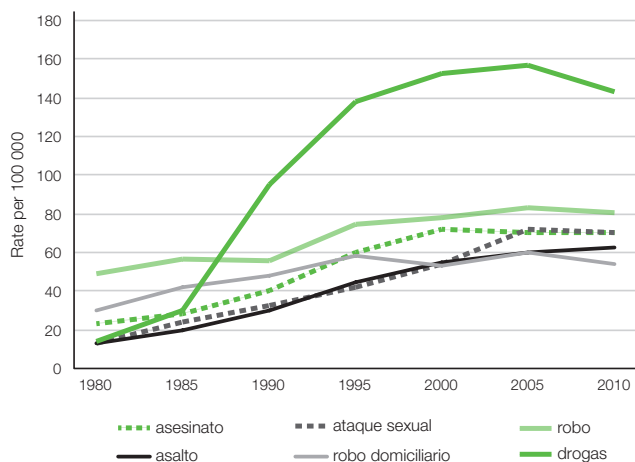
22 P. Gallahue, *Drugs and the Death Penalty*, Nueva York, Open Society Foundations, 2015, disponible en <www.opensocietyfoundations.org>.

23 Institute for Criminal Policy Research, "World Prison Brief data", Londres, Birkbeck University of London, disponible en <www.prisonstudies.org>.

24 M. Alexander, *The New Jim Crow: Mass Incarceration in the Age of Colorblindness*, Nueva York, The New Press, 2010, disponible en <newjimcrow.com> [ed. cast.: *El color de la justicia. La nueva segregación racial en Estados Unidos*, Madrid, Capitán Swing, 2014].

derse como una nueva encarnación de las infames leyes de Jim Crow sobre el perfil racial del control social.

Gráfico 9.2. Tasa de encarcelamiento cada 100 000 habitantes en el nivel estatal por tipo de delito en los Estados Unidos, 1980-2010



Fuente: A. Blumstein y A. J. Beck (2012), *Trends in U.S. Incarceration Rates (1980-2010)*, presentado en el National Research Council Committee on Causes and Consequences of High Rates of Incarceration, Washington, DC, 9 de julio.

Mientras que la probabilidad de ser encarcelado en los Estados Unidos es de 1 de cada 9 para la población masculina, para los hombres afroamericanos y latinos la tasa es de 1 de cada 3 y de 1 de cada 6, respectivamente. Por el contrario, para los hombres blancos la cifra es de 1 de cada 17. Para todas las mujeres, la tasa es de 1 de cada 56, pero, como en las cifras de encarcelamiento del sexo masculino, las afroamericanas y latinas tienen una probabilidad mucho mayor de llegar a prisión, con tasas de 1 de cada 18 y 1 de cada 45, respectivamente, y de 1 de cada 111 para las mujeres blancas.

La labor de la Prison Policy Initiative (PPI)²⁵ demuestra una triplicación de las tasas de encarcelamiento entre 1980 y 1990 en los Estados Unidos,

25 A. Kajstura y R. Immarigeon, "States of Women's Incarceration: The Global Context", Northampton, Prison Policy Initiative, s.f., disponible en <www.prisonpolicy.org>.

en consonancia con la tendencia nacional hacia un fuerte aumento de la población penitenciaria por delitos relacionados con las drogas.

La selección de grupos raciales minoritarios en la aplicación de las leyes antidrogas no es privativa de los Estados Unidos. El trabajo de Release²⁶ demuestra que, en el Reino Unido, la aplicación está focalizada de manera injusta hacia comunidades negras y asiáticas, a pesar de que las tasas de consumo de drogas son más bajas que en la mayoritaria comunidad blanca. Las personas negras y asiáticas son detenidas y registradas por posesión de drogas en una tasa desproporcionadamente más alta que la de los blancos (6,3% y 2,5% en cada caso) y son objeto de penalidades o sentencias más duras. En Londres, las personas negras son acusadas de posesión de cannabis cinco veces más que las personas blancas, y las cifras de la policía metropolitana para 2009 y 2010 revelan que se presentaron cargos contra el 78% de los negros capturados con cocaína, en comparación con un 44% de los blancos.

El impacto del carácter racial de la “guerra contra las drogas” es múltiple. Deslegitima las políticas, erosiona la confianza de la comunidad en las autoridades estatales y perpetúa patrones de exclusión y estigmatización. Como se ha evidenciado en el caso de los Estados Unidos, el encarcelamiento de 1 de cada 3 hombres afroamericanos tiene efectos sociales de fragmentación sobre las familias, ya que priva de sostén a los hogares, y a los hijos, de sus padres. Esto perpetúa la transmisión intergeneracional de la pobreza y la marginación.

Las consecuencias perjudiciales para las familias y los niños también se manifiestan en el impacto del aumento de la encarcelación femenina por delitos relacionados con las drogas. Como se discutió en la investigación de la WOLA y el IDPC sobre América del Sur:

El uso de la cárcel como respuesta frente a las drogas ha afectado desproporcionadamente a las mujeres. En la Argentina, Brasil y Costa Rica, más del 60% de la población carcelaria femenina está privada de libertad por delitos relacionados con drogas. Muchas de ellas tienen poca educación, viven en condiciones de pobreza y son responsables del

26 N. Eastwood, M. Shiner y D. Bear, *The Numbers in Black and White: Ethnic Disparities in the Policing and Prosecution of Drug Offences in England and Wales*, Londres, Release, disponible en <www.release.org.uk>.

cuidado de personas dependientes. El encarcelamiento de mujeres madres y cuidadoras en particular puede tener consecuencias devastadoras para sus familias y comunidades. En ausencia de redes de protección social fuertes, las personas dependientes quedan expuestas a situaciones de abandono y marginalidad.²⁷

Tabla 9.1. Mujeres privadas de su libertad por delitos de drogas en países seleccionados de América Latina, datos recientes

| País | Total mujeres | Año | Porcentaje respecto de otros delitos | Año |
|------------|---------------------|-------------------|--------------------------------------|-------------------|
| Argentina | 790 (nivel federal) | 2013 | 65 | diciembre de 2012 |
| Brasil | 16 489 | junio de 2013 | 60,6 | junio de 2013 |
| Colombia | 3830 | 2014 | 45 | 2014 |
| Costa Rica | 944 | diciembre de 2011 | 75,5 | diciembre de 2011 |
| Chile | 1889 | abril de 2015 | 57,2 | abril de 2015 |
| Ecuador | 709 | 2015 | 43 | 2015 |
| México | 528 (nivel federal) | 2014 | 44,8 | agosto de 2014 |
| | 1547 (nivel local) | 2013 | 14,2 | mayo de 2013 |
| Perú | 2679 | 2014 | 60,6 | 2014 |
| Uruguay | 126 | 2014 | 29,5 | 2014 |

Fuente: WOLA, IDPC, Dejusticia y CIM, ob. cit., con base en datos oficiales y/o públicos de cada país.

El sesgo de género en el impacto de las políticas de drogas sobre las mujeres se evidencia aún más en la falta de acceso a los servicios de tratamiento y en la inadecuación de los servicios que se proporcionan. La estigmatización del consumo de drogas las pone en riesgo de perder la tenencia de sus hijos y sus capacidades reproductivas –incluida la este-

27 WOLA, IDPC, Dejusticia y CIM, ob. cit.

rilización forzada—,²⁸ mientras que la vulnerabilidad de las mujeres ante parejas masculinas abusivas aumenta el potencial de transmisión sexual de enfermedades relacionadas con las drogas por parte de consumidores masculinos. La política en materia de drogas sigue siendo insensible a los impactos diferenciados de género que supone su aplicación y no se involucra de manera significativa con los enfoques que incorporan la perspectiva de género o de los derechos de género, como se promueve, por ejemplo, en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y en las Reglas de Bangkok.²⁹

Esto a su vez se relaciona con el impacto profundamente problemático del régimen y la aplicación de la política de drogas sobre la salud pública, como se detalló en un informe de 2016 de Lancet. Se pone de manifiesto que, si bien la Convención Única de 1961 se basa en la preocupación por “la salud y el bienestar públicos” y el marco del tratado compromete a los Estados ratificantes a “adoptar todas las medidas factibles para prevenir el abuso de drogas y para la identificación temprana, tratamiento, educación, cuidados posteriores, rehabilitación y readaptación social de las personas implicadas”, la política sigue orientada hacia enfoques de criminalización.

La prestación de servicios de reducción de daños, tales como el acceso a agujas limpias, terapia de sustitución o de mantenimiento de opiáceos y medicamentos, y servicios para prevenir o revertir la sobredosis, permanece crónicamente baja, infrafinanciada y políticamente cuestionada. Esto sucede a pesar de una serie de pruebas que demuestran que este tipo de programas contienen la propagación de infecciones de VIH y hepatitis C relacionadas con las drogas inyectables, que no fomentan la iniciación o el aumento en el consumo de drogas, que son muy eficaces para permitir que los usuarios de drogas estabilicen sus vidas, que pueden servir como una puerta de entrada a otros servicios y que son rentables. En un documento de 2004, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Unodc y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (Onusida) establecieron que cada dólar invertido en la reducción de daños:

28 Para más información, véase Project Prevention, disponible en <www.projectprevention.org>.

29 Unodc, Reglas de Bangkok, Resolución aprobada por la Asamblea General, A/RES/65/229, 16 de marzo de 2011, disponible en <www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ESP_24032015.pdf>.

Puede producir un retorno de entre US\$ 4 y US\$ 7 sólo en la reducción de la delincuencia relacionada con las drogas, los costos de la justicia penal y el robo. Cuando se incluye el ahorro relacionado con la atención sanitaria, el ahorro total puede superar los costos en una proporción de 12 a 1.

Y, sin embargo, persiste una seria brecha de financiación.³⁰ Si bien en 2015 se necesitaban 2300 millones de dólares para implementar intervenciones de reducción de daños para las personas que se inyectan drogas en países de ingresos bajos y medios, donde vive el 58% de las personas VIH positivas, los donantes internacionales invirtieron sólo 160 millones, apenas un 7% de lo necesario. Basta comparar esa cifra con el gasto anual de 100 000 millones de dólares destinados a controlar a través de la criminalización y la represión.

En lugar de garantizar el acceso al tratamiento y la atención, la política de drogas niega el derecho a la salud y crea barreras. Esto está claramente evidenciado en la falta de acceso a medicamentos esenciales, otra faceta de la política de drogas que afecta de manera desproporcionada a los países de ingresos bajos y medios. Se estima que una alta proporción de la población mundial carece de acceso o no tiene acceso suficiente a tratamientos contra el dolor relacionados con enfermedades terminales como el cáncer y el VIH. El acceso y el uso de analgésicos opiáceos, como la morfina médica, recomendados como medicamentos esenciales por la OMS, están limitados por:

La persistencia de mitos, regulaciones restrictivas, inversión insuficiente en la formación de profesionales de la salud –lo que resulta en una débil comprensión de lo que significa el alivio del dolor y la drogadependencia– y el fracaso de los sistemas de suministro y distribución.

Alrededor de 5,5 millones de pacientes con cáncer terminal y un millón de personas con VIH en fase terminal no tienen acceso a medicamentos

30 International HIV/AIDS Alliance, *Fulfilling the Promise to "Make AIDS History": Why the UK Government should Continue to Support the HIV Response in Middle-Income Countries*, East Sussex, disponible en <www.aidsalliance.org>.

para aliviar el dolor. Esto tiene lugar en un contexto en el que la morfina oral genérica cuesta US\$ 0,01/mg y, sin embargo, no está disponible en 32 de los 54 países en África. En contraste, 6 países de ingresos altos concentran el 79% del consumo mundial de morfina medicinal.

Se trata de una parte integral de un control internacional de drogas que se concibe como un régimen de represión. El dilema del “uso dual” de las sustancias controladas, que son medicamentos de uso esencial pero también potencialmente abusivo, ha llevado hace poco a un *lobby* de China para reforzar³¹ los controles sobre el acceso a la ketamina, una droga que es central en la práctica médica y veterinaria en muchos países del sur.

En relación con cada uno de los temas antes discutidos, existe una violación continua y sistemática de los derechos humanos fundamentales. En el tratamiento del dolor, por ejemplo, el relator especial de la ONU sobre la Tortura dijo en 2009:

La denegación de hecho del acceso al alivio del dolor, si provoca dolor y sufrimiento graves, constituye un trato o castigo cruel, inhumano o degradante.

El derecho a la salud en el derecho internacional establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (1966) es violado de modo sistemático por estrategias de control de las drogas que erosionan la obligación estatal de prevenir, tratar y controlar las enfermedades y de crear condiciones que garanticen servicios médicos y atención médica en caso de enfermedad. Los principios para la prestación de servicios de salud sobre la base de la no discriminación, y que son voluntarios, confidenciales y no coercitivos, como se establece en las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (2000), se violan de manera rutinaria entre las poblaciones que consumen drogas.

No sólo la implementación de políticas ha estado aislada de los instrumentos que garantizan los derechos humanos; la propia Unodc ha estado apartada de las mejores prácticas y recomendaciones de otras organizaciones de las Naciones Unidas e internacionales, como la OMS, el

31 C. Hallam y otros, “Scheduling in the International Drug Control System”, Ámsterdam, TNI, junio de 2014, disponible en <www.druglawreform.info>.

Onusida y, más recientemente, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Acnudh) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –este último marcó un hito al reconocer las implicancias que la política de drogas tiene en términos de desarrollo, en una publicación de 2015–. En virtud de la Resolución 28/28 de 2015, la Acnudh reconoció por primera vez un vínculo entre las políticas de drogas y los derechos humanos. La despenalización del consumo se citó como un paso necesario para reducir las barreras a la salud y mejorar la prevención del VIH. La resolución citó la falta de consentimiento para los tratamientos de adicción y dependencia, algunos de ellos relacionados con la privación de la libertad y el uso de la detención automática y arbitraria, y que los crímenes relacionados con las drogas no pueden ser considerados como “los crímenes más graves” para justificar la pena de muerte. Se destacó la falta de proporcionalidad en la imposición de sentencias por delitos relacionados con las drogas y el impacto en el debido proceso. Se reconoció la discriminación racial y étnica y los sesgos de género que tienen los impactos de la aplicación de políticas de drogas en las mujeres, así como la violación de los derechos indígenas y las prácticas tradicionales relacionadas con el uso de drogas controladas.

A lo largo de la historia de los instrumentos y tratados internacionales, vemos una colisión constante contra los tratados que protegen los derechos humanos, en la que los Estados incumplen sus obligaciones y responsabilidades con el fin de luchar contra un millonario comercio global de malezas, arbustos y productos químicos.

5. Perspectivas de cambio

En abril de 2016, la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó a un período extraordinario de sesiones (Ungass) para considerar la cuestión global de las drogas. La reunión, que se adelantó tres años a la sesión especial que estaba programada para 2019, fue impulsada por Colombia, Guatemala y México, motivados por la desproporción de los costos financieros y sociales de la estrategia de lucha contra los estupefacientes en el sur. Los resultados de la reunión reflejaron la brecha cada vez mayor en el sistema internacional. Mientras que, por un lado, algunos países –Portugal, Uruguay, Bolivia, Suiza y la República Checa, junto con varios estados de los Estados Unidos– han adoptado medidas de liberalización que incluyen la despenalización y la legalización del

consumo y el control del cultivo de drogas narcóticas (coca y cannabis), otros Estados –Rusia, China y Estados del Sudeste Asiático como Indonesia y, más recientemente, Filipinas y Camboya– se han inclinado hacia una dirección más represiva.

Los países latinoamericanos desempeñaron un papel importante en la preparación para la Ungass, en la que una investigación realizada por la OEA evidenció la carga que el régimen internacional impone a los países del sur. Esta posición reformista se basó en tres décadas de esfuerzos frustrados por parte de los países latinoamericanos para construir un camino separado de la intervencionista y draconiana postura norteamericana. Ya en 1986, la OEA promulgó el Programa Interamericano de Acción de Río de Janeiro Contra el Consumo, la Producción y el Tráfico Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, en el cual se establece que las políticas de drogas deben ser consistentes con los derechos humanos, cultural y ambientalmente sensibles, que deben mejorar los niveles y la calidad de vida y ser incluidas en las políticas de desarrollo socioeconómico. A la cabeza del debate sobre las opciones para instaurar reformas, los países latinoamericanos tenían grandes expectativas en la Ungass.

Para los defensores de la reforma de la política de drogas, la Ungass supuso algunos avances. Por ejemplo, hubo una aceptación tácita de la reducción del daño al reconocerse los “programas de terapia asistida por medicamentos” y los “programas de equipos inyectables”. Se reconocieron también los factores socioeconómicos detrás del cultivo de drogas, así como el tráfico y la producción, al igual que la crisis global del dolor por la falta de acceso a medicamentos esenciales. Sin embargo, no hubo progresos respecto de condenar –o de poner fin– a la pena de muerte por delitos relacionados con las drogas.³² Las cuestiones relacionadas con la legalización del cannabis fueron evitadas, al igual que la necesidad de nuevas mediciones para evaluar la política de drogas, mientras que la solicitud de informes periódicos sobre el cumplimiento de los derechos humanos en la implementación de esta política desapareció de la resolución de la Ungass. Los problemas estructurales, incluido el tráfico de armas y el lavado de dinero, recibieron una atención insignificante y las críticas a las instituciones de fiscalización de las

32 IDPC, “What Comes Next? Post-Ungass Options for 2019-2020”, Ámsterdam, TNI, noviembre de 2016, disponible en <www.undrugcontrol.info>.

drogas fueron omitidas. Además, el propósito de la Ungass era promover una sociedad libre del abuso de drogas, en la cual el progreso –sin importar el costo evidente– se consideraba alcanzado. Lo más notable es que se evitó cualquier discusión acerca de la reforma de los tratados sobre las drogas, y los Estados se limitaron a mantener una incómoda e insostenible posición de flexibilidad en la implementación de los tratados.

Si bien se consideró que los tratados “ofrecían flexibilidad suficiente a los Estados Parte para diseñar y aplicar políticas nacionales de drogas de acuerdo con sus prioridades y necesidades” –lo que concede a los Estados el derecho de reformar las políticas de drogas–, la otra cara de esa posición es que dicha flexibilidad permite que, en simultáneo, otros Estados busquen enfoques más represivos. En octubre de 2016, el Plan de Trabajo de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean) para Asegurar Comunidades contra las Drogas Ilícitas 2016-2025,³³ fue adoptado por la 5ª Reunión Ministerial de la Asean sobre Asuntos de Drogas, en Singapur. El Plan enfatizó que “el objetivo final de la región será lograr una ‘Asean sin Drogas’”, a través del “fortalecimiento de las capacidades nacionales del personal encargado de hacer cumplir la ley y de las agencias reguladoras”. Durante este período, y como se expuso antes, más de 6000 personas han sido sometidas a ejecuciones extrajudiciales en Filipinas.

De cara al futuro, el próximo hito importante para la ONU será 2019, cuando el actual Plan de Acción llegue a su fin. Hasta la fecha ha habido pocos avances en la determinación de las posiciones regionales para ese momento y en el reconocimiento institucional del raído consenso en torno a las políticas de drogas. El contexto político internacional también está cambiando, y esto es en detrimento de las iniciativas de reforma. Es posible que los países de América Latina no estén en condiciones de desempeñar un papel importante en la conducción de los debates sobre la reforma, como lo hicieron en décadas anteriores. Un giro hacia la derecha en Brasil y en la Argentina, la preocupación por el comercio hemisférico y los impactos políticos de Donald Trump podrían combinarse para impedir la articulación de un *lobby* hemisférico unido que abogue por cambiar el régimen de drogas. Y en un período

33 Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, “The Asean Work Plan on Securing Communities Against Illicit Drugs 2016-2025”, disponible en <asean.org>.

de regresión normativa y ascenso de gobiernos autoritarios, el lenguaje vuelve a apelar a la moralidad y a valores conservadores.

Existe una profunda preocupación por el cumplimiento de las obligaciones de los derechos humanos, como el derecho a no ser sometido a tortura, o al asilo, y en este contexto, las oportunidades de promover enfoques basados en los derechos humanos dentro de la política de drogas están disminuyendo. Pero para aquellos interesados en avanzar —o al menos en institucionalizar derechos y libertades fundamentales— en la reforma de la política de drogas, la sesión de la ONU de 2019 será central para presionar por el cambio. Se trata de una oportunidad para articular una serie de recomendaciones basada en la evidencia y los derechos humanos, y para que estas aborden el carácter aislado de la política de drogas, teniendo en cuenta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Finalmente, nuestra experiencia es que nunca se podrá prohibir de manera efectiva el uso de drogas ilícitas y esos esfuerzos sólo tienen el efecto de restringir su uso seguro. En definitiva, los abordajes vigentes producen muchos más daños que beneficios.

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 Guembe

Gustavo F. Palmieri

Victorio Paulón

Carolina Scotto

Sofía Tiscornia

Carmen A. Lapacó, vocal honoraria

REVISORES DE CUENTAS

Raquel Soprano de Witis, titular

Agustín Colombo Sierra, suplente

Equipo de trabajo

EQUIPO DE GESTIÓN

Gastón Chillier, director ejecutivo

Paula Litvachky

Diego Ramón Morales

Michelle Cañas Comas, asistente

Margarita Trovato, asistente

ÁREAS

Justicia y Seguridad

Paula Litvachky, directora

Equipo Seguridad Democrática y Violencia Institucional

Manuel Tufro, coordinador

Ana Adelardi

Victoria Darraidou

Agustina Lloret

Juliana Miranda

Florencia Sotelo

Equipo Política Criminal y Violencia en el Encierro

Eva Asprella, coordinadora

Macarena Fernández Hofmann

Marina García Acevedo

Mariano Lanziano

Fabio Vallarelli

Litigio y Defensa Legal

Diego Ramón Morales, director

Federico Efrón, coordinador

Lucía de la Vega

Tomás Ignacio Griffa

Andrés López Cabello

Verónica Jaramillo

Pablo Asa, abogado externo

Rodrigo Borda, abogado externo

Matías Duarte, abogado externo

Santiago Felgueras, abogado externo

Federico Gaitán, abogado externo
Alejandro Rúa, abogado externo

Equipo Memoria, Verdad y Justicia

Luz Palmás Zaldua, coordinadora
Sol Hourcade

DESC 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
Augusto Martinelli
Víctor Manuel Rodríguez
Ana Sofia Soberón Rebaza

Laura Conte
Elena Lenhardtson
Mariana Wikinski
Gustavo Manrique
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

Paulo De Tarso Lugon Arantes, representante en Ginebra

Investigación

Marcela Perelman, directora
Guadalupe Basualdo, coordinadora
Federico Ghelfi
Patricia Panich
María Teresa Texidó

Mariel Alonso, consultora
Anabella Schoenle, consultora

Comunicación

Ximena Tordini, directora
Hilary Burke
Vanina Escales
Ezequiel María

Anabella Museri, arte y derechos humanos
Verónica Torras, consultora

Desarrollo Institucional

Cecilia Ales, directora
Carolina Padró
Emilia Cortina

Administración y Finanzas

Jimena Pérez Alzueta, directora
Natalia Amor
Alan Larrosa
Nahuel Mouzet
Ernesto Sigaud
Marina Landini
Santiago Borrajo
María Villarruel
Samanta Sosa
Mercedes Escusol Sáez
Celina Domínguez
Pedro Campos

Raúl Romero, consultor
Raúl Cardoso, consultor

Colaboraron con el CELS en 2016 y 2017

LITIGIO Y DEFENSA LEGAL

María Macarena Farias Silvera

Melisa Kineret Szlajen

Luciano Pastrana

César Baena

María Virginia Persano

Camila Calvo

María Lourdes Paz

Ramiro Vélez

Micaela Heery

Xavier Muñoz Soriano

Alyssa Isidoridy

Equipo Memoria Verdad y Justicia

Hugo Tomei

Natalia Suniga

Valentine De Dardel

Camila Villalba

Lucila Andaloro

Marina Beatriz Santapaola

JUSTICIA Y SEGURIDAD

Equipo Política Criminal y Violencia en el Encierro

María Florencia Appella

Irene Alderete

Victoria Grinstein

Florencia de Angelis

Equipo Seguridad Democrática y Violencia Institucional

Florencia Brescia

Julieta Caggiano

Melisa Burgos Vaamonde

Cecilia Negri

Diego Herrero

María Florencia Soraire

Giuliana Pawluczyk

Mariana Insaurralde

Florencia Kligman

Celeste Gauna

Florencia Ferreira
María Hereñú
Clara Posse
Amanda Gutiérrez
María Sol Vasallo del Giorgio

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

E INCLUSIÓN SOCIAL

Santiago Forteza
Tomás Pont Vergés
Julián Quintana
Pedro Vega
Germán Bauch
Nina Bungler

Equipo de Salud Mental

Gabriela Saslavsky
Roxana Barone
Betiana Romina Cáceres
Gabriela Cuniglio
Laila Skoczylas Fiszer
Natalia Carbajal
Julieta Caggiano
Estela Pocztaljon
Elisabet Monestés
Sofía Ducatenzeiler
Silvina González
Pablo Iván Valetutto
Alicia Martínez
Gabriela Cuniglio
Carolina Jaramillo Calderón
Flavia Anabella Valle Ruidiaz
Yael Zygielman Tale

EQUIPO DE TRABAJO INTERNACIONAL

Ángel Gabriel Cabrera Silva

INVESTIGACIÓN

Julián Toribio
Candela Alfonso

Ludmila Fuks
Guadalupe Castro Clerici
Daniela Machado Sánchez
Hugo Goeury
Mariana Romano
Samantha Rojchman
Karen Byk
Ana Shindell
Dolores de Tezanos Pinto
Agustina Sammartino
Samantha Singer
Denise Fiquepron
Nahuel Dragún

COMUNICACIÓN

Natalia Soncin
Lucila Moreno
Lucía Méndez Negroni
Melanie Vieta
Lucía Wainfeld
Sofía Lo Forte
Florencia Saddemi
María Arena

DESARROLLO INSTITUCIONAL

Paloma Zamorano Ferrari
María Paula Vasile
Lucila Ferron
Mariana Abalos Irizabal
Constanza Dotta
Verónica Allievi

