

Agradecimientos

Este Informe es resultado del trabajo diario, tanto de quienes componen los Programas de Trabajo e Investigación que el CELS está llevando a cabo, como de colaboradores que —en su mayoría— han sido convocados a raíz de los convenios que nuestra institución ha firmado con universidades e institutos de investigación.

Corresponde entonces agradecer a quienes han hecho posible que este Informe realice hoy su cuarta entrega. En primer lugar debemos destacar que este Informe ha sido posible gracias al respaldo financiero de The John Merk Fund y la Fundación Ford, que han confiado una vez más en nosotros.

También agradecemos a la Facultad de Filosofía y Letras, con quien esta institución firmó un convenio a través del Equipo de Antropología Política y Jurídica; al Instituto de Investigación Gino Germani, de la Facultad de Ciencias Sociales; y a la Facultad de Derecho; todas ellas de la Universidad de Buenos Aires.

Por último, todo nuestro agradecimiento a Periodistas —Asociación para la Defensa del Periodismo Independiente—. A la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), especialmente a su Secretario General, Víctor De Gennaro; al Comité de Acción Jurídica (CAJ), particularmente al Dr. Horacio Meguirá. También a la Asociación Memoria Activa y, en particular, a las Sras. Norma Lew, Diana Malamud y Laura Ginsberg. A Marcela Rodríguez, Codirectora del Centro Municipal de la Mujer de Vicente López.

Agradecemos también muy especialmente a los autores de los distintos capítulos, así como a las coordinadoras del presente Informe, María Victoria Pita y María José Guembe; a María Villarruel, asistente; y a todos los compañeros del CELS, que trabajaron por y para que este Informe fuera posible.

A todos ellos y a ustedes, muchas gracias.

INTRODUCCIÓN

1997 fue, sin duda, el peor de los últimos años en la vigencia de los derechos humanos en la Argentina. O al menos, fue el año en que se hizo más visible, más ostensible la debilidad de la democracia argentina para asegurar la vigencia de los derechos fundamentales. Fue el año en el que se consolidó la crisis institucional que se había esbozado durante los últimos tiempos y que, en 1997, se cristalizó en una generalizada demanda por el fortalecimiento del Estado de Derecho.

1997 fue el año de los reclamos sociales. Fue el año de los “piqueteros”, grupos espontáneos de poblaciones remotas que cortaron las rutas nacionales para protestar contra el desempleo; del “ayuno docente” que desde hace ya demasiados meses nuclea, frente al Congreso Nacional, a los maestros de la escuela pública que exigen un aumento salarial. Pero también fue el año en que se consolidó la demanda contra la corrupción generalizada y la in-justicia oficialista. Y el año en que se hizo permanente el reclamo por la memoria: la Memoria Activa contra el atentado a la AMIA¹, memoria contra el olvido de la dictadura² y memoria contra el olvido de Cabezas³.

1997 fue un año en que se hizo prioritaria la necesidad de fortalecer las instituciones republicanas. A lo largo de estos meses se sucedieron sin solución de continuidad los hechos que acrecentaron la distancia existente entre las demandas por una mayor y mejor democracia y las escasas reacciones estatales. En forma directamente proporcional, la caída de la popularidad del Gobierno Nacional llevó aparejada la mayor exposición de las deficiencias institucionales para garantizar los derechos humanos.

Si empezamos por el primer capítulo de este informe, 1997 fue un año atravesado por la impunidad. El asesinato de José Luis Cabezas en la madrugada del 25 de enero dejó establecido que la necesidad de que se haga justicia iba a estar presente en la agenda pública por mucho tiempo. La inmediata consigna para que “No se olviden de Cabezas”, transformó en recuerdo permanente un crimen que todavía le da forma al presente. El 18 de julio, miles de personas insultaron a los representantes del Gobierno Nacional y reclamaron una investigación exhaustiva para determinar a los autores y cómplices de la bomba que mató a casi 100 personas en 1994 y que todavía nadie se preocupa por esclarecer. Y todo los días del año, a través de las morbosas declaraciones de muchos victimarios, de la perenne demanda de las víctimas, del reclamo por la verdad y la justicia, del descubrimiento de ex represores en nuevas funciones represivas, se coló en esas huellas cotidianas el legado de una dictadura. Estos hechos tejieron el recorrido de la impunidad que los une a todos: la maldita policía de Ramón Camps que fusila y carboniza periodistas; la “zona liberada” de Pasteur al 800 (sede de la AMIA) para asegurar, como durante los años 70, que nadie interfiriera con la voladura de un edificio entero.

Pero el caso de José Luis Cabezas no solamente fue paradigmático de la lucha contra la impunidad: también fue una muestra terrorífica del estado de descomposición de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Y la Policía de la Provincia de Buenos Aires no es sino el peor ejemplo de una situación generalizada, en la que la brutalidad y el

¹ Ver en este Informe el capítulo *La Impunidad*: "El caso AMIA".

² Ver en este Informe el capítulo *La Impunidad*: "Casos de represores en funciones públicas y de seguridad".

³ Ver en este Informe el capítulo *La Impunidad*: "El caso Cabezas".

desprestigio de las fuerzas de seguridad es un lugar común. Así lo explica el capítulo referido a esta materia, que demuestra como cada año se renueva, y agrava, el problema de la policía.

Durante 1997, a los ya tradicionales cuestionamientos por las violaciones a los derechos humanos que son práctica corriente de los agentes del orden, se les sumaron las críticas por la ineficacia policial para garantizar la seguridad de sus ciudadanos. La misma policía que mata brutalmente a inocentes o sospechosos de robar gallinas, es la que pierde sus hombres cuando tiene que enfrentar a grupos comando fuertemente armados. La misma fuerza que detiene masivamente a jóvenes y merodeadores por contravenciones, es la que no puede aprehender a ningún criminal prófugo —especialmente si se trata de un policía que cometió un homicidio—.

La falta de profesionalismo y de criterios técnicos de las fuerzas policiales, por otra parte, es la que explica el injustificable nivel de confidencialidad con el que la Policía Federal reserva del escrutinio público sus probadamente pobres estadísticas. En efecto, tal como explica el capítulo *Libertad de Expresión y Derecho a la Información*, esta agencia del Gobierno Nacional se niega a reconocer el derecho de los ciudadanos a informarse sobre la labor de su policía y cuestiona sistemáticamente una decisión judicial que la obliga a entregar sus datos al CELS. El derecho a la información, en la Argentina, parece ser patrimonio de los servicios de inteligencia, que tampoco permite el acceso a sus archivos.

Paralelamente, en el reverso de la misma moneda, la libertad de expresión es sistemáticamente agredida. En un año que, como ya se dijo, estuvo determinado por el brutal asesinato de un reportero gráfico, las amenazas y los amedrentamientos a periodistas se contaron por decenas, tal como lo muestra el informe preparado por la Asociación de Periodistas Independientes que se publica en el capítulo tercero.

Pero, además, es necesario preguntarse cuál es el alcance de la libertad de expresión en la Argentina si un pueblo entero tiene que salir a cortar una ruta nacional para que el Gobierno central escuche sus reclamos contra el desempleo y la precarización social. En este sentido, el ya mencionado reclamo de los “piqueteros” no solamente debe considerarse como una demanda por la vigencia de los derechos sociales, sino que también involucra otros derechos fundamentales como la libertad de reunión y la de manifestarse masivamente.

Estos dos derechos merecen especial consideración a la luz de la respuesta que la mayoría de las veces se le dio a estos reclamos, tanto por parte de las autoridades provinciales como del Gobierno Nacional. La descripción que en el capítulo *Reacciones Institucionales ante los reclamos populares* se hace de la represión de estas protestas sociales es sumamente preocupante. Sistemáticamente, las autoridades prefieren rechazar violentamente las demandas sociales, en lugar de intentar alcanzar las soluciones consensuadas que deben regir las decisiones de un Estado democrático.

Por otra parte, tampoco debe soslayarse el hecho de que estos reclamos espontáneos que exigen un cambio en la situación social no son productos de situaciones excepcionales ni marginales, sino de la generalizada pauperización de vastos sectores de la población, que actualmente no pueden gozar siquiera de sus derechos más elementales. El capítulo *La exigibilidad de algunos derechos sociales* de este informe está dedicado a describir la grave situación en la que viven millones de argentinos que, marginados, no

tienen acceso a la salud ni a la vivienda, entre otros derechos básicos. Sin duda, estamos frente a un sistema institucional que ha excluido a millones de ex ciudadanos.

Pero la marginación no es sólo social, el caso de los inmigrantes de países limítrofes es un caso demostrativo de las formas en que la ley y las instituciones excluyen a determinadas personas en razón de su país de origen. Si en los informes anteriores la gravedad de la situación de los derechos humanos de los inmigrantes se explicaba parcialmente por la vigencia de leyes autoritarias sancionadas durante la dictadura —que otra vez nos persigue con otra de sus manifestaciones—, 1997 nos deparó la sorpresa de un nuevo proyecto legislativo, proveniente del oficialismo, que vulneraba aún más los derechos fundamentales de este grupo. Afortunadamente, otra reacción masiva contra el autoritarismo suspendió el agravamiento de la situación.

Otro vasto grupo sistemáticamente relegado es de las mujeres, tal como lo explica el capítulo respectivo. Un informe oficial presentado en 1997 es demostrativo de la miopía con que algunas autoridades advierten la situación de los derechos humanos de las mujeres, y la falta de una política de Estado que aborde la compleja subordinación institucional entre los géneros. Este diagnóstico general no solamente muestra cuál es el estado de la cuestión, sino también la visión de algunos órganos oficiales.

La pregunta, después de la descripción del estado de la situación, surge automáticamente: ¿cuál es el alcance de esta democracia, sustentada sobre la violación de tantos derechos fundamentales? 1997 fue un año en el que las violaciones a los derechos humanos se volvieron a convertir en una cosa pública. Fue un año en el que la publicidad de las demandas por otra democracia se enfrentaron con laberínticas luchas palaciegas.

No obstante, tampoco debe perderse de vista que, en lo que a derechos humanos se refiere, 1997 fue un año en el que los problemas se confunden con los avances. Este es el único entendimiento que se le puede dar al persistente reclamo por la vigencia de los derechos fundamentales. Mientras la policía desplegaba su impunidad y las autoridades nacionales y locales ignoraban todos los reclamos por una mayor justicia social e institucional, las formas en que se expresó la demanda por la vigencia de los derechos humanos fueron cada vez más y más variadas.

El gran interrogante, en todo caso, sigue siendo cómo se resolverá este diálogo de sordos: mientras la sociedad parece reclamar por una vigencia plena de los derechos fundamentales, las instituciones de la república se consolidan como el principal obstáculo para el desarrollo democrático. El nuevo panorama electoral, como consecuencia de las elecciones de octubre, permite albergar algunas expectativas de que el intercambio entre los ciudadanos y sus autoridades sea distinto. Sin embargo, es fácil deducir que la situación que hemos descripto tiene raíces mucho más profundas que no se desarmen por un mero cambio de protagonismo entre distintos partidos políticos.

El fin del año trajo, entre las razones para festejar, una bienvenida iniciativa por reformar la Policía de la Provincia de Buenos Aires, tan indispensable como demorada. Los primeros días del 98, por su parte, nos regalaron un proyecto de ley de anulación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final que, después de grotescos políticos y perversas utilidades partidarias, terminó en la derogación, que algunos insisten en llamar “simbólica”, de las leyes de impunidad. Al mismo tiempo, otro motivo de preocupación es la incomprensible pasividad estatal ante la recomendación efectuada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en octubre de 1997) de reparar a las víctimas de la brutal represión y el indebido proceso que siguió al ataque contra el

regimiento de La Tabalada en 1989. Si 1997 terminó mejor que como empezó, lo inverso parece que puede ocurrir con 1998. Pero eso será motivo de análisis para el próximo informe.

Buenos Aires, abril de 1998

LA IMPUNIDAD

1. INTRODUCCIÓN.

1997 fue un año atravesado por la lucha contra la impunidad. Así como en 1996 el recuerdo por los 20 años del golpe de Estado del '76 había dominado gran parte de la escena política y había confirmado, con manifestaciones masivas y repetidas, que la sociedad argentina no olvida ni perdona el terrorismo de Estado; este último año fueron muchas las formas en las que se expresó el reclamo por ponerle fin a la falta de castigo por violaciones a los derechos humanos. Resulta obvio advertir, entonces, que la memoria del terror de la dictadura y el rechazo de los sucesivos perdones institucionales a los autores de crímenes atroces, había dejado el camino abierto para que florecieran otras demandas a favor de la realización de la justicia.

1997 fue el año en que la sociedad argentina mostró, probablemente como nunca antes, su hastío y su hartazgo por la impunidad. Durante este año, las expresiones de cansancio por una policía brutal, corrupta, autoritaria y homicida; por un Poder Judicial con una jerarquía manipulada desde el Gobierno Federal, sospechado de corrupción y timorato al momento de asegurar los derechos fundamentales; por la provocación que todavía significa que quienes asesinaron desde el Estado sigan teniendo protección oficial.

No debe ignorarse, en este sentido, que la lucha contra la impunidad es la otra cara de la moneda de la lucha por el Estado de derecho: sin duda una de las mayores deudas que las instituciones republicanas tienen con sus ciudadanos es que la democracia argentina está estructurada sobre la base de la falta de castigo ante los ilícitos cometidos por los propios funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. En este sentido, la demanda social por el juicio y el castigo por las violaciones a los derechos humanos mantiene su plena vigencia y se renueva incorporando nuevos reclamos que reconocen la misma impunidad.

La lucha contra la impunidad en la Argentina durante estos últimos años se ha organizado, en gran medida, alrededor de juicios individuales: el caso de María Soledad Morales, por el que toda una provincia de Catamarca reclamó el castigo por un crimen que involucraba al Gobierno local, o el caso de Omar Carrasco, en el que el homicidio de un conscripto terminó con el servicio militar obligatorio y puso en jaque a la jerarquía militar, o el caso de Walter Bulacio, que es un estandarte de la lucha de los jóvenes contra la arbitrariedad policial, o el caso de Miguel Bru, que expuso cruelmente los riesgos de enfrentarse a la ilegalidad policial, el de Alfredo Astiz, traidor de las Madres y arquetipo de la cobardía naval durante la dictadura, que tiene hoy que esconder su injusta libertad para evitar permanentes expresiones de rechazo de una sociedad que no lo disculpa.

Del mismo modo, durante 1997 este reclamo también tuvo nombres y apellidos: José Luis Cabezas, cruelmente asesinado el 25 de enero; Rodolfo Walsh, cuyo secuestro cumplió 20 años el pasado 25 de marzo y el recuerdo por el escritor generó uno de los sucesos culturales y políticos más destacados; Teresa Rodríguez, cuya muerte el 12 de abril como, consecuencia de la represión policial, no hizo más que poner en evidencia cuál fue la respuesta del Estado a las demandas sociales; y el caso de la Asociación de Mutuales Israelitas Argentinas (AMIA), en el que la anual conmemoración del 18 de julio expresó el repudio de la sociedad ante la pasividad estatal.

Por todo ello, este capítulo sobre impunidad no necesita justificación. Para él elegimos algunos de esos casos alrededor de los que giró el reclamo de castigo. El caso de José Luis Cabezas, porque, a la vez que demostró cuán frágil es la situación de los derechos humanos en la Argentina, organizó alrededor de su demanda de justicia un movimiento social cuyo alcance jamás podría haber sido previsto por los instigadores del crimen.

El reclamo de los familiares de las víctimas del atentado contra la AMIA, quienes a partir de su Memoria Activa han logrado que la investigación avance a pesar de la desidia oficial y que, a casi cuatro años del hecho, cada vez sean más quienes acompañan su reclamo para que se esclarezca porqué la Argentina es un lugar apropiado para que el terrorismo internacional ataque a la comunidad judía.

Si para muestra basta un botón, los casos de los militares cuyos pliegos de ascenso fueron impugnados por su actuación durante la dictadura, son un ejemplo de cómo el movimiento por los derechos humanos sigue reclamando justicia y no está dispuesto a tolerar que los autores de crímenes atroces sean premiados por el Senado de la Nación.

Finalmente, el círculo se cierra con algunas consideraciones en torno a los efectos de la impunidad en la salud mental, y la respuesta social ante la impunidad, analizando especialmente el caso de los hijos de desaparecidos y otros familiares y víctimas del terrorismo de Estado.

Cada uno de estos apartados ha sido realizado con diferentes estilos y objetivos, pero su lectura global pondrá de manifiesto, a la vez, la extensión de la impunidad y el reclamo generalizado por ponerle un punto final. En el mismo sentido, la exposición de la impunidad durante 1997 fue, a la vez, el principal retroceso y el mayor avance en la situación de los derechos humanos en la Argentina.

2. EL CASO CABEZAS

En la mañana del 25 de enero de 1997, José Luis Cabezas, reportero gráfico de la revista Noticias, apareció muerto en un campo cercano a la ciudad balnearia de Pinamar, provincia de Buenos Aires. Tenía 35 años, y era padre de tres hijos. El cuerpo estaba dentro de su automóvil, esposado, calcinado y con un balazo en la cabeza. El automóvil había sido quemado.

Ese día comenzó uno de los procesos judiciales más importantes de los últimos años. El caso Cabezas atravesó la actualidad argentina en todas sus áreas más sensibles, y significó, a la vez, una radiografía de las fragilidades institucionales y las esperanzas públicas. Ese mismo día también se supo que el caso tenía, por lo menos, cuatro aristas que demostraban su gravedad institucional y que, con el tiempo, desnudarían las debilidades de esta democracia, que todavía está muy lejos de asegurar la vigencia de los derechos humanos.

La primera de estas razones fue que, inmediatamente, todos los analistas políticos dirigieron sus miradas hacia un principal sospechoso: la policía bonaerense. Independientemente del hecho de que esta presunción fuera posteriormente ratificada por la investigación, un país en el que todas las sospechas por un asesinato brutal recaen sobre la mayor fuerza policíaca, tiene un serio problema con sus fuerzas de seguridad. La bonaerense ya estaba, por entonces, siendo observada con recelo por toda la sociedad argentina a raíz de los numerosísimos casos de brutalidad policial y corrupción en los que estaba envuelta y el Caso Cabezas fue “la gota que rebalsó el vaso”. Pero resultaba aún más alarmante que, si la bonaerense estaba rodeada por un halo de sospechas y se animaba a asesinar salvajemente a un periodista era porque la sensación de impunidad de los efectivos de la principal banda armada del país, el 25 de enero de 1997 no tenía límites.

La segunda razón de preocupación institucional fue la alevosa agresión a la libertad de prensa. Desde 1989, las opiniones sobre el estado de la libertad de expresión en la Argentina se dividieron entre aquellos que hacían alarde de la indiscutible circulación de críticas al Gobierno en todos los ámbitos y quienes denunciaron las persecuciones y amenazas que los periodistas sufrían por esas mismas críticas; después del asesinato de Cabezas nadie podía dudar que la

tensión se resolvió por la peor de las opciones. La Argentina, había quedado expuesto, es un país donde es riesgoso ejercer el periodismo.

El modus operandi de los asesinos fue un tercer motivo para alertarse: un cuerpo esposado con un tiro en la cabeza en un auto incendiado se parecía demasiado a las prácticas de los escuadrones extrajudiciales de la década del setenta para no darse cuenta de las similitudes, al menos metodológicas, que existen entre los crímenes de entonces y de ahora. El mensaje que se envió a la sociedad argentina fue percibido hasta por los menos alertados. Si las fotos de la cava en la que apareció el cuerpo de Cabezas no eran diferentes a las que aparecían cotidianamente en los periódicos veinte años atrás, era porque las cosas no han cambiando tanto en las fuerzas de seguridad durante las últimas dos décadas.

Finalmente, quienes visitaron la escena del crimen sin barreras policiales y conocían los antecedentes del comisario del lugar, supieron inmediatamente que no había quien pudiera investigar este asesinato: una policía sospechada de haber participado, sin ninguna capacitación para trabajar en este tipo de casos, guiada en la investigación por un juez provincial de una justicia también cuestionada; eran demasiados elementos para ser optimistas respecto a los eventuales avances en la investigación. Si nadie demostró tener antecedentes suficientes que permitieran confiar en una investigación seria, entonces la sensación de impunidad no era exclusiva de la bonaerense, sino generalizada.

El fotógrafo había salido a las cinco de la madrugada de una fiesta en la casa del empresario Oscar Andreani, donde había estado trabajando. En la fiesta había varios custodios, a cargo de la seguridad, y esa noche llamaron dos veces a la comisaría de Pinamar para alertar sobre movimientos extraños en los alrededores de la fiesta. Sin embargo, la policía no prestó atención a las llamadas.

Durante la última dictadura militar, antes de secuestrar a alguna de las tantas personas que todavía hoy continúan desaparecidas, los encargados de realizar el operativo avisaban a la comisaría del lugar para que sus agentes no interfirieran con el accionar de los terroristas de Estado. Para cada secuestro había una “zona liberada”. La inactividad de la policía ante los llamados de los vecinos no dejó dudas de que los alrededores de la fiesta en la que por última vez fue visto con vida Cabezas antes de su secuestro también habían sido “liberados” —al igual que durante el atentado a la AMIA¹—. La pregunta, entonces, es quién puede dar hoy una orden para que la policía no interfiera en un homicidio.

La investigación estuvo desde el principio bajo responsabilidad exclusiva del director de investigaciones de la policía bonaerense, comisario mayor Víctor Fogelman. A los pocos días, el gobernador Duhalde ofreció una recompensa de 100 mil dólares para quien ofreciera datos veraces que permitieran aclarar el caso.

En los primeros momentos de la investigación, la policía no tomó los recaudos necesarios para preservar la escena del crimen. Varias personas recorrieron el lugar, lo que provocó que muchas pruebas se perdieran. Recién seis días después del asesinato —y después de que el gobernador Duhalde pidiera la colaboración del FBI— un grupo de diez policías y varios bomberos comenzaron a recoger los restos que quedaban en la escena del crimen. Justamente ese día, algunos periodistas estaban recorriendo el lugar y observaron que había trozos de neumáticos, vidrios rotos, aluminio del motor del automóvil derretido y otros elementos, como colillas de cigarrillos y latas de gaseosas.

Funcionarios norteamericanos del FBI criticaron la desidia de los investigadores argentinos en la tarea de recolectar los elementos de la escena del crimen y la ineptitud de éstos

¹ Ver, en este mismo informe ...

para evitar que se contaminara el lugar y se destruyeran pruebas de vital importancia para la pesquisa. A raíz de ello, las autoridades provinciales separaron de sus puestos a las autoridades de la comisaría de Pinamar. Respecto de la investigación de oficiales y suboficiales de su propia fuerza, Fogelman dijo: “estamos tratando de romper una suerte de pacto de silencio entre efectivos policiales”.

El panorama, a esta altura de los acontecimientos, era claro. La policía bonaerense había puesto a su mejor hombre a cargo de la investigación pero, ni aun así, evitó desprolijidades graves. La recompensa inmediatamente ofrecida por el gobernador fue otra muestra de la falta de confianza que él mismo tenía en sus guardianes: si bien podía significar una adecuada respuesta política, encerraba un intento desesperado por salir de una encrucijada policial.

En el transcurso de la investigación se realizaron dos autopsias: una a cargo del Cuerpo Médico Forense de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, y la otra bajo la responsabilidad del Servicio Especial de Investigaciones Técnicas (SEIT) de la policía bonaerense. La primera señaló que el fotógrafo fue torturado antes de la muerte, y que ésta se produjo a raíz de un disparo de arma calibre 32 en la cabeza. También estableció que el cadáver estaba calcinado en un “80 por ciento” y que por esa razón no se pudo comprobar si había sufrido otro tipo de lesiones además del disparo, ni tampoco la distancia a la que fue hecho. En la segunda autopsia, los peritos hallaron un segundo orificio en el cráneo de Cabezas, que podría corresponder a un segundo disparo, y establecieron que Cabezas fue golpeado (le rompieron la mandíbula y le partieron una clavícula) y recién después lo fusilaron. Los expertos a cargo de las pericias, una vez más, demostraron su falta de ciencia o de objetividad.

Entre otros trabajos, Cabezas había realizado, en abril de 1996, una nota titulada "Maldita Policía". Aparentemente, a partir de esa época comenzó a recibir amenazas de muerte. El reportero gráfico también estaba participando de una investigación para un libro sobre la policía bonaerense que estaban escribiendo en ese momento dos periodistas para una importante editorial, y unos días antes de su muerte había tomado las fotografías de la cobertura de la revista Noticias sobre una serie de asaltos ocurridos en Pinamar. Estos hechos orientaron la investigación hacia un sector de la policía bonaerense.

Desde un principio hubo también versiones que vincularon el crimen con el poderoso empresario postal Alfredo Yabrán y su aparato privado de seguridad. Yabrán siempre mantenía una relación distante con la prensa y se había negado sistemáticamente a ser fotografiado, hasta que en el año 1996 Cabezas logró tomarle una foto en momentos en que caminaba junto a su esposa por una playa de Pinamar. Cuando la revista Noticias publicó la foto, Yabrán —según algunas versiones— había dicho: sacarme una foto a mí es como pegarme un balazo en la frente.

Hasta el asesinato de Cabezas y a pesar de otros hechos graves como la muerte del periodista Mario Bonino el 11 de noviembre de 1993, las agresiones a periodistas habían sido explicadas, por muchos, como hechos menores producto de alguna locura o travesura individual. Las amenazas anteriores contra el mismo Cabezas, son una muestra cabal de ello. No obstante, previo a este asesinato ya era posible verificar que numerosos periodistas arriesgan su integridad física todos los días en la Argentina. En este sentido, el asesinato de José Luis Cabezas demostró que la libertad de expresión en la Argentina es el producto de la demanda social por mayor información y de la decisión de algunos periodistas —y no una “gracia” de las autoridades, como acostumbraba explicar el presidente Carlos Menem—.

Algunas semanas después del hecho, el jefe de la policía bonaerense, Adolfo Vitelli, dijo: “No descarto que [los autores del crimen] hayan sido policías”, confirmando de ese modo la hipótesis de que los agentes del orden eran los primeros sospechosos de atentar contra los derechos fundamentales. En los primeros días de febrero, una encuesta de opinión reveló que seis

de cada diez personas creían que el crimen nunca se iba a esclarecer y que nunca se conocería a los culpables. La policía sospechada y la justicia cómplice: otra historia de la Argentina post-dictatorial.

Una de las primeras versiones estableció que, inmediatamente después que Cabezas salió de la fiesta, se le acercaron varios individuos y, simulando una “detención” (no había rastros de lucha o resistencia en el lugar), le pusieron las esposas y, seguramente encañonado, lo subieron a un auto que no era el suyo. La investigación se orientó a identificar a los autores del secuestro.

Pocos días después del asesinato pareció que la historia argentina estaba cambiando y que el crimen se esclarecería. Carlos Alberto Reduello —un ex presidiario e informante de la policía— actuó como agente encubierto y dio los datos sobre cinco personas presuntamente vinculadas al crimen. A principios del mes de febrero, esas personas fueron detenidas en Mar del Plata. En la casa de Luis Martínez Maidana —uno de los detenidos— la policía supuestamente encontró el arma que mató a Cabezas. El juez José Luis Macchi imputó a Luis Martínez Maidana como “autor material del homicidio” de Cabezas, a Margarita Di Tullio como “instigadora del asesinato”, y a Flavio Steck, Domingo Dominichetti y Pedro Villegas como “partícipes primarios”. A mediados de marzo, el juez procesó a los cinco detenidos y les dictó la prisión preventiva, basándose en la declaración de Reduello.

Los técnicos del SEIT analizaron el arma secuestrada en la casa de Martínez Maidana y determinaron que se correspondía con el proyectil que mató al fotógrafo. Diversos expertos pusieron en duda la confiabilidad de la pericia. El juez ordenó una nueva pericia y dispuso que fuera realizada por el cuerpo de científicos de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. Estos nuevos estudios confirmaron que la bala enviada por el juez era la que mató a Cabezas.

En los últimos días de febrero Martínez Maidana amplió su declaración indagatoria, y a la salida del juzgado gritó: “Me están cambiando la bala. Tienen que ‘encanutar’ a alguien porque fueron ellos, los policías, los que lo mataron”. También argumentó que el revólver no había sido disparado en dos años, y denunció que el arma no salió de su casa en sobre lacrado, sino en la cintura de un policía. Por último, declaró que mientras el arma estaba delante de él, en la comisaría de Santa Clara del Mar, y antes de que comenzaran a peritarla, escuchó por televisión que el ministro del interior anunciaba el hallazgo del arma usada para matar a Cabezas. En ese momento, dijo, estaba con dos policías. Su mujer agregó: “El arma que yo entregué estaba sucia y llena de manchas de humedad, y los testigos lo pueden decir, pero al juez le llegó un arma limpia”.

A fines de abril, en una resolución que contiene críticas a la investigación policial y al juez, la Cámara Penal de Dolores dejó en libertad a dos de los detenidos: Margarita Di Tullio y Flavio Steck. Según los camaristas, nunca hubo indicios para vincular a estas personas con el crimen, pero sí era posible verificar la existencia de elementos de prueba que comprometían a policías y que no habían sido debidamente investigados.

La liberación de “los Pepitos”, nombre con el que se conoció popularmente a esta banda, demostró hasta qué punto la historia se repetía: la “puesta en escena” policial volvía a mostrar tradicionales vicios para la “resolución” de un caso resonante. Por otro lado, la decisión de la Cámara de Dolores y la demanda social por una investigación seria, fueron la contrapartida que impidió que se consolidara la impunidad. La mediocridad de la farsa organizada por algunos sectores de la policía, no obstante, no debe ser subestimada. Como tampoco debe serlo el apresurado respaldo político que recibió, incluso al nivel del Gobierno Nacional, un ardid tan mal planeado.

En todo caso, es importante destacar que esta hipótesis falsa no fue sino el ejemplo más grave de las dificultades para avanzar en una investigación que tenía demasiadas hipótesis con aristas complejas. Además de las ya mencionadas tesis sobre la responsabilidad de la banda de Mar del Plata y la de Alfredo Yabrán, hubo otras que involucraron a cualquiera de las numerosas bandas delictivas que funcionaban dentro del aparato policial, a la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE), o a la custodia de algún personaje público. Todas estas pistas fueron desordenadamente seguidas, con el consecuente descrédito del proceso.

En este sentido, los investigadores, entre las más de cuarenta hipótesis que alguna vez dijeron tener —demostrando la desorientación de la pesquisa—, siguieron trabajando la hipótesis de la existencia de una “banda mixta” compuesta por policías y delincuentes comunes que habría sido contratada para “apretar” a Cabezas. Según investigaciones periodísticas, toda una organización mafiosa —dedicada al narcotráfico y al robo de viviendas y comercios— operaba en la zona de la costa atlántica. Estaba integrada por policías bonaerenses que ocupaban puestos clave en la fuerza. Los policías no participaban personalmente, sino que trabajaban con una red de delincuentes comunes y suboficiales retirados o en actividad que aportaban la mano de obra para cada hecho delictivo, a cambio de un porcentaje. Si las investigaciones que realizó José Luis Cabezas mientras vivía fotografiaban la trama de ilegalidad que regía la bonaerense, su muerte demostró cuán grave era la situación y cuán peligrosa resultaba ponerla en evidencia.

En los primeros días de abril el juez dispuso la detención de seis personas: el ex oficial inspector Gustavo Prellezo, su esposa, la oficial inspector Silvia Belawsky de Prellezo, José Luis Auge, Héctor Miguel Retana, Gustavo González y Horacio Braga. Algunos días antes Duhalde había dicho públicamente que tenía datos para entregar al juez y aseguró que “estamos cada día más cerca de esclarecer este episodio”. Después de postergar una semana su visita al juzgado, en una reunión a solas con el juez que se realizó entre la medianoche del 4 de abril y la madrugada del 5, el gobernador entregó al juez una carpeta con tres denuncias que recibió en la gobernación y que podrían servir para cruzar con otros datos de la causa.

Si bien hay versiones distintas sobre la fuente de información del gobernador Duhalde, la más creíble hace referencia a que, el 2 de abril, Héctor Miguel Retana, un amigo y compañero de la barra brava de Estudiantes de La Plata (un club de fútbol local) el patrón de este último, y un importante comerciante de la misma ciudad, visitaron la residencia de fin de semana del gobernador. En ese encuentro, ante la participación personal de Duhalde, Retana habría dado detalles sobre el hecho y se habría filmado un video.

La forma en que se llega a los autores materiales del hecho es demostrativa de las falencias del sistema institucional argentino: mientras las investigaciones policiales y judiciales resultan infructuosas, sólo la intervención personal de la máxima autoridad política logra desarmar el “pacto de silencio”. La moraleja es obvia: un gobernador “caudillo”, quien despliega todo su carisma para “quebrar” a un sospechoso, es la única forma de encauzar un proceso sin salida.

Según las versiones periodísticas y la reconstrucción de los hechos realizada a partir de las declaraciones de los detenidos —Auge, Retana, González y Braga—, a principios de enero el oficial Gustavo Prellezo llevó a Pinamar a cuatro hombres para “apretar” al fotógrafo. En la noche anterior al crimen, los cinco fueron en un automóvil Fiat Uno blanco a la fiesta del empresario Oscar Andreani. Siempre según el relato de los detenidos, llevaron a Cabezas hasta el lugar donde finalmente apareció. Lo esposaron y lo obligaron a arrodillarse al lado del automóvil. Entonces Prellezo y Braga le apuntaron a la cabeza y realizaron dos disparos; luego levantaron el cadáver y lo metieron en el auto. Braga echó combustible sobre el cuerpo, el tapizado y la carrocería del automóvil Ford Fiesta de Cabezas, y lo incendió. Hecho esto escaparon hacia La

Plata. Según el relato de los detenidos, en la huida Prellezo les dijo que no tenían que preocuparse, porque estaban protegidos por el comisario de Pinamar, Alberto Gómez.

El crimen de Cabezas habría empezado a prepararse en diciembre. Silvia Belawsky, esposa de Prellezo, pidió por esa época los antecedentes policiales de Cabezas, mientras Redruello se infiltraba en el grupo de Mar del Plata a través de Juan Dominichetti, a quien había conocido en la cárcel. Redruello permaneció en Mar del Plata hasta pocos días antes del crimen, y luego reapareció —ya como informante de la policía, con teléfono celular y dinero— a principios de febrero. La relación de confianza que estableció con los miembros del grupo le habría permitido, entre otras cosas, acceder al dormitorio de Martínez Maidana —donde el arma calibre 32 supuestamente usada para matar a Cabezas estaba guardada desde hacía años, y donde la encontraron los investigadores—, retirarla y luego de usarla volver a colocarla en su lugar.

En el mes de mayo fue encontrada la cámara fotográfica de Cabezas. Apareció sumergida en las aguas de un canal. A pesar de que el imputado González declaró que él y Braga la habían roto en pedazos, la cámara se encontró sana y casi completa. A fines de agosto se conocieron los resultados de la pericia realizada en el Laboratorio Químico de la Suprema Corte bonaerense; el estudio reveló que la cámara de fotos estuvo sumergida en otro lugar, además del canal donde fue hallada.

Dos peritos relataron a los jueces de la Cámara de Apelaciones que Prellezo confesó ante ellos su participación en el crimen y les dijo que Yabrán había ordenado “apretar” a Cabezas. También declararon que el juez Macchi conocía esto. La Cámara pidió al juez que explicara por qué no había incorporado a la causa las declaraciones de los peritos psiquiatras, y llamó la atención al juez.

A principios de junio se comprobó que Gregorio Ríos, jefe de seguridad del cuestionado empresario Alfredo Yabrán, usaba el celular unas 40 veces por día y casi sin interrupciones. Sin embargo, casi en el mismo momento en que mataban a Cabezas lo apagó y no volvió a usarlo durante cinco días. También se comprobó que había mantenido reuniones, antes del asesinato, con el imputado Gustavo Prellezo.

A fines de agosto el juez ordenó la captura de Ríos, quien luego de negociar las condiciones se entregó. Los detenidos a fines de agosto, además de Ríos, eran los ex policías Aníbal Luna, Sergio Camaratta y Gustavo Prellezo; el ex informante policial Carlos Alberto Redruello; y los cuatro civiles de Los Hornos, Héctor Retana, Gustavo González, Horacio Braga y José Luis Auge.

A fines de junio, la Secretaría de Seguridad declaró prescindibles al oficial ayudante Aníbal Luna, a la oficial principal Silvia Belawsky (esposa de Prellezo) y al oficial inspector José Luis Dorgan, por haber causado “desprestigio a la institución”.

La investigación judicial por la muerte de José Luis Cabezas está a punto de cerrarse y dar paso así a que se realice el juicio oral. Los familiares del periodista y la sociedad en general, mientras tanto, exigen que no se cierre aún esta etapa, hasta que no se esclarezca por completo el asesinato. Quedan cuestiones sin resolver, como la duda acerca del lugar dónde estuvo la cámara fotográfica sumergida antes de aparecer en el arroyo. Hay, todavía demasiadas preguntas sin respuesta y la preocupación por la falta de idoneidad e imparcialidad de los investigadores está todavía muy lejos de ser disipada.

Por otro lado, resulta paradójico clausurar la investigación por el asesinato que más conmocionó al poder en la Argentina durante los últimos años, sin tener todavía una explicación del móvil que llevó a cometer este temerario crimen. Ninguno de los imputados tenía razones propias para matar a Cabezas. Los motivos por los que este periodista fue asesinado aún se

desconocen y, aunque puedan presumirse, el juez parece no estar interesado en perseguir a los autores intelectuales.

La figura de Alfredo Yabrán es otra de las preguntas sin respuestas. Después de haber declarado en dos oportunidades frente al juez de haber sido sistemáticamente referido por las autoridades políticas de la provincia como un sospechoso, su nombre aparece y desaparece sistemáticamente del expediente: mientras el juez Macchi suele hacerlo a un lado, cada intervención de la Cámara de Dolores lo devuelve al centro de la escena. Paralelamente a la tramitación del proceso, los respaldos y cuestionamientos de distintas autoridades a su figura fueron la demostración más cabal de la connotación —y la utilización— política del caso.

Las manifestaciones en reclamo del esclarecimiento del caso comenzaron pocos días después del hecho, y continúan hasta el presente. El 29 de enero hubo una manifestación, y miles de personas marcharon a Plaza de Mayo, convocadas por organizaciones políticas, sindicales y sociales, para reclamar el esclarecimiento del asesinato de José Luis Cabezas. A mediados de febrero se realizaron dos marchas: una en Dolores y la otra en La Plata. Participaron la Asociación de Reporteros Gráficos de la Argentina (ARGRA), la iglesia, los partidos políticos, y todos los trabajadores de prensa de los medios nacionales y locales. La consigna fue: “En apoyo a una justicia independiente: no se olviden de Cabezas”. El 25 de febrero, a un mes del asesinato, los actos de repudio se unificaron, a las 19 horas, en un “minuto de silencio” para exigir el esclarecimiento del crimen. La medida fue precedida por una concentración frente a la revista Noticias, y luego una marcha hacia la Plaza de Mayo. La convocatoria provino de organizaciones sociales, políticas y gremiales de todo el país bajo una sola consigna: “Un minuto de silencio contra la impunidad, por el esclarecimiento del asesinato de José Luis Cabezas y por la libertad de expresión”. Desde fines de febrero se expuso en el Teatro General San Martín una muestra de fotos sacadas por Cabezas. Por día visitaron la exposición alrededor de 2.500 personas, para mirar las fotos y escribir dedicatorias en un libro. “Justicia”, “Cabezas presente” y “Basta de impunidad” fueron las frases más frecuentes, matizadas con algún “Nunca más”. Hubo varias amenazas de bombas al teatro. En sólo dos días el teatro se quedó sin folletos de la muestra para repartir. Todos los días 25 de cada mes se realizan distintos tipos de manifestaciones en reclamo del esclarecimiento del caso, con una amplia adhesión de distintos grupos representativos de la sociedad. Muchos periodistas que se ocuparon del caso (entre ellos, Santo Biasatti y Antonio Fernández Llorente) recibieron amenazas telefónicas y también agresiones físicas a miembros de su familia.

El caso Cabezas, durante el año 1997, mostró sin dudas las graves falencias del sistema institucional argentino, incapaz de controlar a sus fuerzas policiales y de asegurar la libertad de expresión. Una policía maldita, para describirla como el artículo que se hizo trágicamente célebre, un poder judicial timorato, una reacción política tardía, con dudosos intereses y llamativos alineamientos, son muestras cabales de la distancia que existe entre la actualidad de nuestras instituciones y el Estado de derecho.

Por otro lado, la reacción masiva contra el crimen, la solidaridad de la sociedad con la familia, la persistencia del reclamo y la repercusión en las urnas de una situación que no daba para más, fueron sin duda los motivos por los que nadie pudo olvidarse de Cabezas y por los que, al menos por momentos, pareció que la impunidad podía resquebrajarse. La inevitable reforma de la bonaerense, iniciada con el fin del año como consecuencia de tantos casos como Cabezas, permite albergar algunas expectativas —al menos porque las autoridades parecen finalmente haber escuchado el reclamo—. En un sentido ambiguo, entonces, el caso Cabezas representa la extensión y el límite de la impunidad en la Argentina.

3. El caso AMIA

ENTREVISTA REALIZADA A TRES INTEGRANTES DE *MEMORIA ACTIVA*²

CELS: En primer lugar nos interesa conocer cuál ha sido la experiencia de ustedes, cómo se juntaron, cómo se fue armando *Memoria Activa*.

MEMORIA ACTIVA: *Memoria Activa* empezó a funcionar con personas que se solidarizaron con la causa, no con familiares. Los familiares nos empezamos a juntar muy poco tiempo después del atentado, cuando nos dimos cuenta que si nosotros no nos poníamos a hacer algo, iba a pasar lo mismo que pasaba con la causa de la Embajada. Ese fue el motivo fundamental: ser conscientes de que no iba a haber justicia en esta causa en tanto los familiares no hiciéramos algo para conseguirla. Esto lamentablemente es así, porque no era nuestro rol salir a pelear a la calle para que se haga justicia. Pero conocemos la historia de este país y sabíamos qué iba a suceder con esta causa si nos manteníamos al margen, y no nos equivocamos.

CELS: ¿En este momento quienes integran *Memoria Activa*?

M.A.: En *Memoria Activa* hay familiares que siempre estuvieron, hay también damnificados, heridos, vecinos.

CELS: ¿Personas individuales?

M.A.: Sí, personas individuales. Hay un grupo de gente más o menos estable que viene sistemáticamente, hay personas que van cambiando, gente que viene, gente que deja de venir, gente que se acerca. Es una convocatoria abierta totalmente.

En julio nos organizamos como una Asociación Civil sin fines de lucro, sobre todo por el hecho de que necesitamos recaudar fondos para varias cosas.

CELS: ¿Ustedes habían tenido una experiencia así antes, de participación política?

M.A.: No.

CELS: ¿Se sintieron acompañadas todos estos años?

M.A.: Sí, de lo contrario hubiera sido imposible sostener *Memoria Activa*, estuvimos durante 180 semanas en la plaza.

Nos sentimos acompañadas por la gente que viene todos los lunes a la plaza, y no solamente porque vienen sino, también, porque trabajan de distintos modos, por ejemplo organizando eventos con relación al tema en distintas ciudades del interior. También nos sentimos acompañados por mucha gente de prensa.

El punto de inflexión fue, lamentablemente, el crimen de Cabezas. Nosotros trabajamos mucho con la Unión de Trabajadores de Prensa de Buenos Aires (UTPBA) y con la gente de la

² La entrevista se realizó en diciembre de 1997 y participaron las Sras. Norma LEW, Diana MALAMUD y Laura GINSBERG.

Asociación de Reporteros Gráficos de la República Argentina (ARGRA). Intentamos que se unan ciertas cosas para demostrar que todos estos hechos son síntomas de un mismo problema.

Cada lunes a *Memoria Activa* viene gente a dar su testimonio. Durante 180 lunes han venido 102 personas de todos los lugares, intelectuales, organismos de derechos humanos, Madres, Abuelas, un espectro muy variado de gente que, alguna manera, nos ha apoyado mucho. Tenemos, además, apoyo del exterior.

CELS: Ya que hablan del apoyo exterior ¿Qué papel ha jugado la comunidad internacional en todo esto?.

M.A.: En Estados Unidos este es un tema que les importa. Cuando representantes de nuestro país se presentan en los foros económicos, como el Fondo Monetario o el Banco Mundial, son presionados con la inseguridad jurídica que padece la Argentina, sobre todo a partir de lo que pasó con el AMIA. No sabemos si es sólo una presión para poder obtener mejores dividendos en la Argentina o si hay otras cosas.

De todos modos, lo que sí les preocupa a los norteamericanos es el tema internacional. El tema local es como que se les escapa. El punto de contacto es el terrorismo internacional. Esto es lo que a ellos los desvela porque es la problemática que sufren. Entonces, desde ese lugar, es muy difícil a veces acercarse y explicar. Porque nosotros creemos que es cierto que debe haber existido una conexión internacional, pero hasta que no podamos desmembrar y dilucidar lo que pasó acá, va a ser muy difícil llegar a descubrir cuál fue la célula o quién el responsable ideológico de todo esto.

En realidad nos ha dado mucho apoyo la comunidad judía americana, sobre todo haciendo presión en Estados Unidos.

CELS: ¿Qué significó 1997? ¿Avances y retrocesos?

M.A.: A partir del 97, en especial a partir de julio, hubo un quiebre importante en el sentido de que la gente demostró que está harta de la impunidad, que está harta de vivir con inseguridad y que en las causas judiciales no pase absolutamente nada. Esto fue tan claro que a partir de ese momento se puede vislumbrar, de alguna manera, un poco de esperanza en que se aclare.

CELS: ¿Esperaban esa respuesta de la gente?

M.A.: Nosotros tenemos muy poca experiencia en esto, aprendemos todos los días, es muy difícil evaluar. Siempre tenemos tantos temores. Nosotros nos paramos el 18 de julio y pensamos “¿vendrá alguien? Qué sé yo”.

Por otro lado, cuando armamos los discursos, siempre pensamos que son muy suaves. Lo que hicimos el 18 de julio fue un compendio de lo que veníamos diciendo hasta ese momento, durante 100 semanas.

CELS: ¿Cuáles consideran ustedes que han sido los principales hechos ocurridos en torno a la causa AMIA³, durante 1997?

³ Asociación de Mutuales Israelitas en Argentina.

M.A.: El hecho más significativo fue que, durante los primeros seis meses de ese año, la causa estuvo prácticamente parada. Había ocho policías investigando con el juez Galeano⁴ —esa era toda la dotación de personal que el Estado le había dado—, además de la contribución del ahora caído en desgracia, Vicat⁵. En aquella época, Vicat era la estrella de la investigación, como ahora lo es Palacios⁶. Vicat era jefe de la Unidad Especial AMIA en la Policía de la provincia de Buenos Aires y todos los sumarios que habían instruido por el encubrimiento de los policías que estaban presos, fueron utilizados a favor de los policías.

CELS: Durante el tiempo en el que la causa judicial estuvo parada, ¿qué actitud tuvieron los otros poderes del Estado?, ¿qué hicieron los miembros del Congreso?

M.A.: En el Congreso, a diferencia de lo ocurrido en años anteriores, comenzó a funcionar la Comisión Bicameral, que en octubre de 1996 había empezado a sesionar regularmente.

CELS: ¿Cuáles fueron las razones que provocaron que esa Comisión empezara a funcionar?

M.A.: Creo que uno de los motivos fue la presión que nosotros ejercimos más o menos simultáneamente con el abrazo a Tribunales. A partir de ese momento comenzamos a estar en contacto con los miembros de la Comisión que ya se reunían regularmente.

CELS: Cómo evalúan ustedes la actuación de la Comisión Bicameral, ¿ha sido uno de los actores principales en el tema AMIA?

M.A.: Los resultados obtenidos fueron limitados. Nosotros estuvimos siguiendo de cerca la actividad de la Bicameral; estuvimos al tanto de todas las citaciones: cuando se lo citó a Galeano, a Anzorregui,⁷ cuando se citó a la cúpula de la policía. Sin embargo, no pudimos participar de las reuniones porque son secretas; nos dicen que, incluso, a los propios asesores de los distintos partidos, en algunas circunstancias, los hacen salir de las reuniones y sólo quedan los que integran la Comisión.

CELS: ¿Cada cuánto se reúnen?

M.A.: Se reúnen, generalmente, cada 10 ó 15 días. A veces hay reuniones más seguidas y después se dilata un poco en el tiempo, pero a lo largo de este año, se juntaron una vez cada diez o quince días. Nosotros estuvimos muy cerca de la Comisión. Lo que pasa es que, a medida que se fueron produciendo distintos hechos, como las citaciones de funcionarios, fuimos advirtiendo que la Comisión Bicameral estaba tomando un protagonismo que, por lo menos desde nuestro punto de vista, no le correspondía. Teníamos la sensación —que los últimos hechos terminaron de corroborar—, de que la Comisión estaba ocupando espacios ajenos y citando funcionarios que, en realidad, deberían haber sido citados hacía tiempo por el Poder Judicial.

⁴ Juan José Galeano, Juez Federal a cargo de la causa AMIA.

⁵ Luis Vicat, Comisario Inspector, integrante de la Dirección de Investigaciones de la Policía de la provincia de Buenos Aires, a cargo de la Unidad Especial AMIA.

⁶ Jorge Palacios, Jefe de la Brigada Antiterrorismo de la Policía Federal.

⁷ Hugo Anzorregui era el titular de la Secretaría de Inteligencia del Estado en la época del atentado contra la AMIA.

Entendemos que el trabajo de la Comisión es importante, pero es importante cuando, paralelamente, se avanza en la investigación judicial, cosa que no ha ocurrido. Creemos que es necesario tener apoyo político, es decir, que se generen hechos políticos en el Congreso, para respaldar el avance de la investigación, pero lo cierto es que se produjo una especie de desbalance.

A nosotros nos llamó muchísimo la atención que en el momento más álgido, cuando aparecen las escrituras de Ribelli⁸ y se lo cita a Klodzyc⁹ al Congreso –nosotros hacía mucho tiempo que le habíamos pedido al juez que lo citara a declarar–, el juez se va del país para interrogar a un iraní, que ya había sido interrogado. Había cometido el mismo error al principio de la investigación, cuando se va a Venezuela en el momento en que más tenía que estar en el país, en una semana muy importante. Vuelve a hacer lo mismo ahora cuando, en realidad, había iniciado los trámites para interrogar a este testigo dos años atrás, en julio del 95. A nosotros este tipo de cosas nos preocupan mucho. Por otra parte, hay un hecho que es insoslayable y que es, justamente, que, independientemente de lo que hagan otros funcionarios, el juez tiene que seguir investigando.

CELS: Por lo que ustedes nos explican, parece que no están claras las funciones que deben cumplir los funcionarios del Poder Judicial y las que le competen a los miembros de la Comisión. En este sentido, ¿creen que la Comisión Bicameral ha tomado el lugar que le correspondía a la justicia?

M.A.: En realidad, la Bicameral se formó para hacer un seguimiento de la investigación, no para investigar. Respecto de la investigación judicial, lo primero que ellos deberían haber hecho es leer el expediente. Para saber qué ocurre en una causa, hay que ver el expediente; ellos no lo han hecho. Entonces, ¿cómo conocen la causa? A través de lo que diferentes personas les cuentan. La comprensión que adquieren de esta manera es sumamente subjetiva; yo tengo mi punto de vista, el otro tiene el de él, y ellos toman el que quieren porque no conocen la causa.

Además, los miembros de la comisión tienen, también, distintas ideologías y esto determina que cada uno tome, de lo que le cuentan, lo que quiere.

La confusión es tal que cuando la Comisión se constituye, la Corte Suprema es la primera que patatea porque sostiene que la Comisión no tiene facultades para investigar. De hecho, es una comisión de seguimiento de la investigación y para seguir una investigación, al que tendrían que haber seguido en forma permanente es al propio juez; deberían haber tenido reuniones con él e intercambiar opiniones o puntos de vista.

Sin embargo, a Galeano lo citaron una vez cuando se descubrió el robo del “famoso” video, y alguna vez antes. En el caso del video, decididamente su posición fue apoyar al juez. El apoyo del Congreso hacia el juez es pleno.

CELS: Entonces, tenemos que, por un lado, los logros de la Comisión en su actividad concreta han sido limitados y, por otro lado, que han ocupado, de algún modo, un lugar que no es el propio, y esto no ha derivado en la mayor eficacia de la investigación.

⁸ Juan José Ribelli, ex comisario de la Policía de la provincia de Buenos Aires, detenido y procesado por su participación en el atentado.

⁹ Pedro Anastasio Klodzyc, comisario general retirado, ex jefe de la Policía de la provincia de Buenos Aires. Está sospechado de enriquecimiento ilícito y de haber encubierto al ex comisario Ribelli en la causa AMIA.

M.A.: Para explicarlo gráficamente, se podría decir que el juez toma el lugar del director de orquesta y avanza con el Congreso a su lado. De esta manera, es como que se rodea y se protege.

CELS: ¿La Comisión pasa, entonces, a ser un espacio que el juez utiliza para hacer ciertas cosas que no podría hacer de otra manera?.

M.A.: Tenemos que reconocer que la Comisión ha trabajado, no es que ha actuado así para no hacer. Ha actuado de este modo. Han trabajado y se han ocupado, incluso han avanzado en temas en los que la justicia nunca lo hubiera hecho.

CELS: Entonces, pareciera que hay dos maneras de leer lo que ocurrió: una es que el juez se siente débil, hay cosas que no se anima a investigar y por ello necesita buscar cierto apoyo, apoyo que, por otra parte, puede encontrar en el Congreso e, incluso, puede dejar que sea la comisión las que tome ciertas medidas. La otra lectura es un poco más perversa: en realidad hay ciertas cosas que el juez no puede dejar de hacer, pero las deja en manos del Congreso, desaparece un poco de la escena y convierte lo que debería ser una investigación judicial en una investigación política; de este modo todo se diluye.

M.A.: Sí. Sin embargo el discurso de Galeano es, justamente, el contrario. Todo el tiempo, desde el comienzo, dijo que no quería que la causa AMIA se convirtiera en una causa política, no quería que se “Samanthizara”¹⁰.

En nuestra opinión y desde lo político, creemos que el juez consiguió a través del Congreso un apoyo de la gente que no hubiera conseguido nunca como juez.

Además, no tenía el apoyo de las fuerzas de seguridad. Uno de los problemas fundamentales que se presentaba en la investigación era que los organismos de seguridad no cumplían los pedidos del juez y el juez toleraba esta situación; por ejemplo, mandaba a pedir cinco patrulleros para allanar, no le mandaban ninguno porque no los querían mandar, entonces no realizaba el allanamiento. Nosotros le decíamos “denúncielo” y él lo dejaba asentado en el expediente. ¿Quién se enteraba de esto? Sólo los bichos de Tribunales.

CELS: ¿El expediente tiene partes confidenciales o es todo confidencial?

M.A.: Hay una causa principal, que ya tiene casi 130 cuerpos, que es confidencial sólo cuando está en secreto de sumario. Además, hay legajos separados, algunos de los cuales son confidenciales. Hay muchos expedientes paralelos.

CELS: ¿Les ha ocurrido que quieren saber qué está pasando en la causa y no poder hacerlo porque les dicen que es confidencial?

M.A.: Sí, nos dicen “esto no se los podemos mostrar porque se está investigando”, o simplemente, nos dicen que no porque no. De hecho, hay legajos a los que no hemos tenido acceso, otros que no hemos podido fotocopiar.

CELS: ¿Saben que contienen esos expedientes?

¹⁰ Se refiere a que la causa de transforme en un *show* político.

M.A.: Por ejemplo, durante mucho tiempo no tuvimos acceso al expediente de Willson Dos Santos¹¹ ...

CELS: En todas las cuestiones vinculadas con la causa AMIA parece bastante difícil discriminar las distintas responsabilidades públicas. Por ejemplo, ustedes vincularon la actividad de la Comisión Bicameral, a una especie de respaldo al juez; si esto es así qué opinan de los diputados de la Comisión ¿Son usados por el juez y no se dan cuenta? ¿Se dejan usar? ¿No asumen un compromiso?

M.A.: No es mala voluntad de los diputados. Están trabajando y, muchos de ellos, se ocupan bastante. Lo que pasa es que Galeano es incuestionable, y en la medida en que él sea incuestionable, la verdad absoluta está ahí. A partir de esta base se van a mover y, así, es muy difícil avanzar.

Es complicado revertir la situación. Si bien no aparece de manera manifiesta, en el ánimo de los diputados y de los senadores influye el hecho de que no saben si hay un juez menos malo que éste.

CELS: ¿Y para ustedes Galeano es incuestionable?

M.A.: Para nosotros nadie es incuestionable. Lo que hemos aprendido en tres años es que nadie es incuestionable.

Cada vez que intentamos o queremos hacer algo, siempre están los que nos dicen que hay que tener cuidado por lo que puede pasar después. Entonces si protestamos por cómo hace las cosas el juez, se nos dice que el que, eventualmente, lo podría reemplazar, será peor. Es horrible pensar que uno tiene que aceptar a alguien por descarte y no por elección.

Por otra parte, hay una cuestión que para nosotros es muy llamativa: en el estado catastrófico en que se encuentra el Poder Judicial en nuestro país, Galeano es un juez que tiene en este momento la causa más importante y, por eso, tiene la posibilidad de pasar a ser el paladín de la justicia y, sin embargo, no lo hace.

CELS: Recién mencionaron el tema del robo del video, ¿ustedes sabían que Galeano tenía estas entrevistas confidenciales?

M.A.: No, nosotros nos enteramos del video por los diarios. Nos enteramos después de ocurrido el robo y fuimos al Congreso el día que Galeano fue a pedir el apoyo de los diputados y senadores, pero no nos dejaron entrar. Estuvimos desde las nueve de la mañana hasta las tres de la tarde en el bar de enfrente.

CELS: Concretamente, con referencia a la investigación en la causa, ¿qué cosas están hoy probadas, desde su punto de vista, respecto del atentado de la AMIA?

M.A.: Está probado que hubo un coche bomba y que su último tenedor fue Carlos Alberto Telleldín¹². En realidad, lo que está probado es que hubo un motor en el pozo de la AMIA que provenía de un vehículo cuyo último tenedor fue Carlos Alberto Telleldín. Que él sabía que ese

¹¹ Testigo de la causa AMIA.

¹² Detenido en la causa AMIA, habría entregado al comisario Ribelli la camioneta Traffic que se usó en el atentado.

motor era de él antes de que el motor fuera identificado, porque por eso se fuga una semana antes. También está probado que hubo miembros de la Policía de la provincia de Buenos Aires que recibieron el vehículo que tenía ese motor.

CELS: ¿Está probado que hubo una conexión local en lo sucedido?

M.A.: Sí. Pero todavía hay un hueco que es clave para el esclarecimiento del caso —y que es imposible de llenar hasta el día de hoy— y es qué pasó en el lapso que va entre que esta gente recibe el vehículo y el momento de la explosión.

Lamentablemente, tampoco tenemos elementos concretos que permitan saber quién proveyó el explosivo.

CELS: ¿Están presos todos los que deberían estar presos?. Si ustedes fueran los jueces hoy, con las pruebas que tienen, ¿estaría preso alguien que hoy no lo está?

M.A.: Sí, o por lo menos interrogaríamos a gente allegada a Telleldín que sabe cosas, como su esposa y su hermano. No entendemos por qué la esposa y el hermano no están en la misma situación que Telleldín. Además, con los falsos testimonios que hay en el expediente se podrían hacer montañas.

CELS: ¿Hay alguna causa paralela iniciada, por los delitos de falso testimonio o por desviación de la investigación?

M.A.: Hay una causa por el tema de los autos “truchos”.

CELS: Pero centrada en el tema de los autos “truchos” y no como una investigación vinculada al entorpecimiento en la instrucción de la causa AMIA ¿o no?.

M.A.: No. En realidad la causa AMIA ha servido para sacar a relucir todo lo que sucedía en la policía de la provincia. Ha sido la llave que abrió el camión de basura. Todo lo de la policía bonaerense aparece después de lo de la AMIA.

CELS: El atentado a la AMIA tuvo un precedente igualmente trágico: la bomba en la Embajada de Israel. ¿Qué opinan ustedes sobre la investigación de ese atentado que está realizando la Corte Suprema?

M.A.: Bueno, la Embajada tiene un expediente en blanco. En realidad, ni siquiera en blanco. Por la hipótesis de una implosión, lo de la Embajada debería ser una vergüenza nacional y, lamentablemente, no lo es. A nadie le importa mucho lo de la Embajada porque total fue una embajada y nada más. La realidad es que la Corte Suprema no ha hecho absolutamente nada en esa causa. Nosotros estamos convencidos de que la causa de la Embajada tiene una relación directa con la causa AMIA; hubo un mismo *modus operandi*, pero nunca se investigó nada. Está a fojas cero.

También creemos que si se hubiera investigado el atentado a la Embajada, lo de la AMIA no habría ocurrido. Por eso podríamos decir que la Corte Suprema sí hizo. Hizo al revés. Por ejemplo citar, casi seis años después del hecho, a uno de los responsables de la seguridad de la

Embajada para pedirle testimonio, también maltratar a testigos con actitudes francamente antisemitas, etc.

CELS: ¿Qué creen ustedes que se podría hacer si hubiera voluntad de esclarecer ese hecho?

M.A.: Fundamentalmente, investigar. Se debería seguir adelante con cada una de las pistas que hay, haciendo lo que sea, que las sigan más allá de las consecuencias y que caiga quién caiga, hasta donde lleguen.

CELS: Entonces, la única voluntad política que hace falta es no entorpecer la actuación de la justicia.

M.A.: No entorpecer y colaborar.

CELS: Volviendo al tema AMIA, ¿qué pasó durante los segundos seis meses de 1997?

M.A.: A partir del acto del 18 de julio¹³, en el que hubo una protesta masiva, el Ministerio del Interior queda fuertemente golpeado —con la visita de Clinton de por medio en la Argentina— y empieza a destaparse el tema de la triple frontera, Estados Unidos y el Mercosur, que pasa a estar todos los días en los diarios, y ante esto, el gobierno tiene que hacer algo. Después pierden las elecciones, el homicidio de Cabezas¹⁴; entonces el gobierno, aparentemente, toma la decisión política de que la causa AMIA se esclarezca. Para ello, forma una brigada antiterrorista con 80 personas —cuando el 18 de julio el ministro del Interior, Carlos Corach, había dicho, en una conferencia de prensa, que el gobierno había asignado todos los recursos necesarios para investigar el atentado— y resulta que el 14 de agosto aparecen 80 personas más, después de tres años de investigar con sólo ocho policías.

Eso es lo que nosotros vemos que ocurre durante todo el año 97; que aparecen esporádicamente grupos de elites fantásticos con funcionarios impolutos que lo único que quieren hacer es colaborar con el juez; y luego todo se cae —así sucedió a lo largo de estos tres años—. Nosotros, recién preguntamos por Vicat pero resulta que ahora la estrella es Palacios.

CELS: En este tema es necesario analizar cuál ha sido la actitud de cada uno de los distintos poderes del Estado. Sin embargo, es difícil discriminar lo hecho por uno o por otros y rápidamente se mezclan las respuestas. Tal vez exista una imposibilidad de discernir entre los tres poderes y eso parece sintomático.

M.A.: Tratemos. Por ejemplo, el actuar del Ejecutivo ha sido bastante claro. Es el poder que se puede separar más. No ha hecho nada, no ha brindado nada, no hubo decisión política de colaborar, y eso es claro como el agua.

CELS: ¿Ni siquiera después del 18 de julio?.

¹³ El 18 de julio de 1997 se realizó un acto en conmemoración del tercer aniversario del atentado a la sede de la AMIA.

¹⁴ Sobre el asesinato de José Luis Cabezas, ver en este Informe el capítulo *La Impunidad: "El caso Cabezas"*.

M.A.: Después del 18 de julio, de la llegada de Clinton y de las elecciones, la Policía Federal empezó a tener un protagonismo que nunca antes había tenido: se dice “claro, miren lo que es la Policía de la provincia de Buenos Aires, miren en cambio la Policía Federal, cómo trabaja esta gente”. Puede ser que sea muy eficiente, no lo sé. La realidad es que nosotros desconfiamos de estas situaciones, de estos grupos de elites maravillosos que van a resolver todo. Constantemente nos dicen: “miren que resolvieron en dos meses lo que la policía de la provincia no pudo hacer en dos años”. Nosotros ya no confiamos en esto. En lo personal, no creo que haya mucha diferencia entre lo que pasa en la Policía de la provincia de Buenos Aires y lo que pasa en la Policía Federal. La Policía Federal no ha actuado positivamente durante todos estos años, es muy grave porque el atentado ocurrió en la Capital, y fueron muchos los elementos que se juntaron en poco tiempo. En lo que se refiere a la reacción del Ministerio del Interior, nos ha quedado muy claro que no quisieron investigar.

CELS: ¿Quiénes fueron los actores del Ejecutivo? El Ministerio del Interior y la policía claramente, ¿y el presidente?

M.A.: El presidente nunca se acercó al lugar del hecho, ni siquiera en los peores momentos. Nosotros pedimos una entrevista con él y no nos recibió. Fue en noviembre del 95, no tuvimos respuesta y reiteramos nuestro deseo de tener una reunión una semana más tarde. La respuesta provino de la secretaria del ministro del interior, diciendo que el ministro estaba dispuesto a recibirnos y nosotros nos negamos porque no queríamos entrevistarnos con Corach. A partir de allí, nunca más tuvimos una comunicación.

CELS: ¿Qué otros funcionarios del Ejecutivo intervinieron?

M.A.: Funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores. Hay pruebas fehacientes de que dos semanas antes del atentado se denunció, en el Consulado de Argentina en Milán, que iba a haber un atentado en Buenos Aires. Esto figura en un incidente que durante mucho tiempo no pudimos ver. Wilson Dos Santos le comunica a la cónsul argentina en Milán que se va a producir un atentado en Buenos Aires, y ella no transmite esta información a nadie. Después, cuando le preguntan si recibió esa denuncia, la cónsul dice que sí y, señala, que si esa situación se volviera a plantear, ella volvería a hacer exactamente lo mismo: no lo comunicaría. Estos hechos caen, directamente, bajo la responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores, que en este tema se ha lavado las manos.

CELS: ¿Se inició alguna causa contra la funcionaria de Cancillería?

M.A.: No se ha iniciado ninguna causa, no que nosotros sepamos. Además el Ministerio de Relaciones Exteriores mantuvo en *stand by* la relación con Irán, como si no tuvieran nada que ver con lo sucedido. Sin embargo, el Canciller Di Tella, no hizo nada.

CELS: El Ministerio de Justicia, la Subsecretaría de Derechos Humanos, ¿tuvieron alguna participación?

M.A.: No.

CELS: ¿Y los Ejecutivos Provinciales, por ejemplo, las autoridades de la provincia de Buenos Aires?

M.A.: Las autoridades de la provincia de Buenos Aires no han hecho absolutamente nada. Al contrario, lo que hicieron fue entorpecer constantemente la investigación y cubrirse. Por ejemplo, durante el 97 aparecieron con la novedad del Excalibur¹⁵, un sistema que cuesta, según tenemos entendido, aproximadamente 30 mil dólares, pero era Galeano el que iba a tener que asignar gente para cargar el expediente y poder usar el Excalibur. Esa fue la gran ayuda de la provincia. Por otro lado, en Estados Unidos, hubo una reunión en la que estuvo Eduardo Duhalde, con representantes de la comunidad judía de ese país. En ella le preguntaron por qué no hacía nada para colaborar con la investigación y él respondió que no le correspondía colaborar, porque el atentado había ocurrido en la Capital Federal y él era gobernador de la provincia de Buenos Aires.

CELS: ¿En qué medida ustedes ven que el atentado a la AMIA ha sido utilizado para fines no queridos?. ¿Sienten que ha sido utilizado por las autoridades políticas e, incluso, ha servido de justificación para fines represivos? El ejemplo más claro e inmediato, fue la creación de la "Supersecretaría" de Seguridad¹⁶, pero, también, el proyecto de ley antiterrorista. ¿Ustedes advierten una permanente tensión entre límites difusos que tienen que estar corriendo para uno u otro lado?

M.A.: A veces la presión que sentimos es demasiada. Por ejemplo, para nuestra causa en particular, sería muy útil la ley antiterrorista; sin embargo, sabemos dónde vivimos, sabemos cómo es nuestra justicia, y, entonces, no apoyamos estas leyes. Con muchas otras cuestiones pasa lo mismo y para nosotros es muy difícil evaluar la necesidad o conveniencia de muchas de las medidas que se toman o se proponen.

Sabemos que no podemos tener un papel egoísta y que lo único que nos importe sea esta causa y encontrar a los culpables. Tenemos que pensar que vivimos en este país, que sabemos las cosas que pasan y, también, que la vida tiene que seguir de otra manera.

CELS: ¿Ustedes encuentran alguna vinculación entre el atentado a la AMIA y las metodologías desarrolladas durante la dictadura?

M.A.: En primer lugar, el modo en que fue ejecutado el atentado tiene mucho que ver con algún otro tipo de atentados que se llevaron a cabo durante la época de la dictadura. Por ejemplo, participaron en el atentado a la AMIA organismos de seguridad. Es claro y notorio que tiene que ver con la falta de depuración de las distintas fuerzas de seguridad en este país, después de la dictadura militar.

En la causa hay declaraciones de muchos testigos que muestran claramente que hubo una zona libre, una zona liberada, con la misma metodología que se usaba antes. Además, a pesar de que

¹⁵ El Excalibur es un sistema informatizado de seguimiento de comunicaciones telefónicas.

¹⁶ La Secretaría de Seguridad se creó en julio de 1994, pocos días después del atentado a la AMIA. La creación se justificó en "la reiteración de hechos delictivos que caen bajo la competencia de la justicia federal, entre los que se destacan los atentados terroristas como el producido en la Sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), [que] requiere optimizar los recursos materiales y humanos para la lucha contra el delito (decreto 1193/94)".

desde el año 83 tenemos un gobierno democrático, hay una suerte de impunidad contra la que no se luchó y que sigue vigente, que es la impunidad que tienen los Servicios.

CELS: Claramente, el tema AMIA ha servido para reinstalar el tema de la impunidad. Digamos que si bien ya estaba instalado a partir de la dictadura, el atentado a la AMIA lo actualizó.

M.A.: No sólo eso. Yo creo que un tema muy importante que se reinstala a raíz del atentado a la AMIA, es que la víctima pasa a ser el victimario: “y bueno, sos judío, jodete”, “por algo habrá sido”.

Lo mismo ocurrió con los que sostenían que la bomba estaba adentro de la AMIA, por ejemplo, Hugo Franco¹⁷ que dijo que la bomba fue producto de una interna entre judíos. Lo que intentaron hacer fue nuclear a todos los judíos para que después “se arreglen entre ellos”. De este modo, el tema AMIA quedaba aislado.

El efecto que esto provoca es obvio: ahora vos pasas por las instituciones judías y te das cuenta inmediatamente. Están todas demarcadas por los barriles de cemento. Cuando uno tiene chicos que van a la escuela, sabe que antes de que los chicos entren tiene que entrar un grupo de seguridad a revisar si alguna ventana estuvo abierta. Entonces vivimos en una democracia, pero en una especie de estado de sitio. Los judíos vamos al templo los días sagrados y tenemos que pasar por lugares iguales a los que se pasa en los aeropuertos, dejar el celular, dejar cualquier elemento; ser revisado. Así, uno vive muy asustado y se sobresalta por cualquier ruido.

CELS: ¿Ustedes lo viven como una forma de discriminación?

M.A.: Para nosotros, en realidad, el resultado es discriminatorio, más allá del motivo por el que se haya hecho. Nosotros estamos convencidos de que ningún barril de cemento nos va a cuidar de ningún ataque terrorista. Si van a querer volar lo que sea, lo van a poder hacer, mientras no se encuentre a los culpables de estos atentados. La impunidad continúa y esto permite que se haga cualquier cosa. Mientras tanto, la discriminación es, por primera vez, tan visible.

Sin embargo, nosotros hemos intentado instalar este tema como un tema argentino. Los cuerpos de la AMIA eran de argentinos, la AMIA era una institución argentina y el atentado se produjo en la Capital Federal, 40 personas de las que murieron no eran judíos.

Desafortunadamente es muy difícil plantearlo de esta manera; sobre todo porque desde el poder intentan mostrarlo como un tema judío. La sociedad recién ahora ha tomado esto como un tema de todos, pero costó mucho, han sido tres años de trabajo y de mucho esfuerzo. De hecho, cuando ocurrió el atentado, Menem le dio las condolencias al Primer Ministro israelí, como si los muertos de la AMIA hubiesen sido israelíes. Hay una gran confusión y a nosotros nos cuesta trabajo demostrar que las cosas no son así. Hemos trabajado mucho, sobre todo para demostrar que esto nos pasó a todos los argentinos.

CELS: ¿En qué medida entienden que esta manera de ver el atentado se ha revertido? El tema parece contradictorio, por una parte, el presidente Menem que le manda las condolencias al Primer Ministro israelí y las dificultades del resto de la sociedad para darse cuenta de que el problema de la AMIA es un problema argentino; y, por otra parte, ha sido un tema que fue tapa de los diarios todo el tiempo. ¿Cómo se compatibilizan estas dos cuestiones?

¹⁷ Interventor en la Dirección Nacional de Migraciones.

M.A.: Porque en los diarios se escribía: “la explosión de la mutual judía”; entonces a partir de las palabras que se usan, es como queda planteado el tema.

CELS: ¿Cuáles son las principales violaciones de derechos humanos en la Comunidad Judía en la Argentina hoy?

M.A.: Bueno, además del tema de la discriminación, hemos sido amenazados. La denuncia de una de las amenazas más importantes que recibimos cayó en el juzgado del Dr. Branca¹⁸, por ejemplo. Una amenaza a *Memoria Activa* investigada por un juez que hoy tiene un proceso judicial pendiente por hechos de corrupción, parece un chiste de humor negro. La investigación concluyó que era parte de un plan que consistía en realizar sucesivas amenazas y que iba a culminar un lunes en *Memoria Activa* con algún atentado, no se preveía una cosa muy importante pero sí que hubiera un par de heridos.

También los integrantes de *Memoria Activa* hemos sido amenazados, intimidados, perseguidos.

CELS: Y, más allá de las amenazas sufridas por ustedes, ¿Se han producido otros hechos que afecten a la Comunidad en general?

M.A.: Hubo atentados a los cementerios que no tuvieron ninguna resolución, rotura de tumbas, destrozos, llamadas telefónicas a escuelas, pintadas en las paredes.

Estos hechos son constantes, desde el atentado de la Embajada hasta el día de hoy. Pensemos en las profanaciones a los cementerios, por ejemplo, en el interregno entre uno y otro atentado han sido sistemáticas, tanto en la Capital como en el interior del país.

CELS: ¿Prefieren que esta entrevista se enmarque en un capítulo sobre discriminación o sobre impunidad?

M.A.: Tiene que ver con impunidad, no con discriminación. Justamente, la discriminación es una secuela de la impunidad.

Pero, además, la discriminación es una secuela de la historia de la Argentina. Este es un país discriminatorio que fue y es antisemita, si bien no al nivel de gobierno. Hay células antisemitas que nunca se extirparon y que hoy tienen libertad de acción.

4. CASOS DE REPRESORES EN FUNCIONES PÚBLICAS Y DE SEGURIDAD.

1. IMPUGNACIONES DE LOS PEDIDOS DE ASCENSOS ELEVADOS AL SENADO DE LA NACIÓN*.

1997 fue el año en el que la sociedad, sensibilizada por demasiado gatillo fácil y mucha impunidad, decidió repasar casi dos décadas de silencio, intensificó el revisionismo que había comenzado con las declaraciones del supuesto arrepentido Adolfo Scilingo y con la autocrítica del jefe del ejército, general Martín Balza.

El Senado de la Nación, que anualmente y pese a las protestas cursadas por las entidades humanitarias, especialmente por el CELS, promovía militares represores, comenzó a revisar más detenidamente las impugnaciones, comprobarlas y, finalmente, rechazar los pliegos. Esto se había dado por primera vez en diciembre de 1994, cuando sin pronunciarse, el Senado volvió a demorar

¹⁸ Juez federal, suspendido el 7 de mayo de 1997, acusado de corrupción y asociación ilícita.

* Por María Cristina CAIATI, directora del Centro de Documentación (CEDOC), CELS.

hasta el olvido, las promociones de dos conocidos torturadores de la ESMA: Juan Carlos Rolón y Antonio Pernías. Estos marinos no fueron ascendidos, pese a las presiones políticas y castrenses que se descargaron sobre ese cuerpo. A partir de entonces, las Fuerzas Armadas tomaron la costumbre de incorporar a los pliegos, una síntesis de la trayectoria de los oficiales, tratando de evitar o minimizar sus destinos conflictivos.

En 1997 aparecieron, en los listados de ascensos, algunos nombres que llamaron poderosamente nuestra atención, desde que tenían claros antecedentes represivos. Dos de ellos sobresalían en forma notoria: el teniente coronel Carlos Enrique Villanueva y el teniente coronel auditor (abogado militar) Jorge Alberto Burlando. Antes de pasar a detallar lo que sabemos de las trayectorias de cada uno de ellos, vale la pena adelantar que no fueron promovidos.

Villanueva era un conocido secuestrador y torturador en el campo de concentración La Perla de Córdoba, ubicado en jurisdicción del Tercer Cuerpo de Ejército, bajo las órdenes —durante el terrorismo de Estado— del general Luciano Benjamín Menéndez. Figura también en la lista de represores de la ex-Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Conadep), publicada por la ya inexistente revista *El Periodista*¹⁹.

Por lo menos tres sobrevivientes de ese campo confirmaron que Villanueva, que se hacía llamar “Gato”, “Príncipe”, “Principito” o “Villagra” llegó a La Perla en 1978 con el grado de teniente primero, desempeñándose como subjefe del campo en ese año y jefe durante 1979, hasta el desmantelamiento del lugar. Anteriormente había estado en Bahía Blanca y había integrado, durante el gobierno constitucional previo al terrorismo de Estado, el autodenominado comando libertadores de América, una suerte de Triple A cordobesa dedicada a perseguir, torturar y asesinar opositores políticos, al amparo de una indestructible impunidad. Coincidieron también en señalarlo como uno de los responsables de la seguridad de los festivales folklóricos que anualmente se llevaban a cabo —y aún se hacen— en la ciudad turística de Cosquín. Allí en 1978 y, al parecer molesto por letras que consideraba subversivas, Villanueva promovió el asesinato de un conocido folklorista, Jorge Cafrune. La justicia federal de Córdoba lo benefició en junio de 1987, con la ley de obediencia debida, en la causa del Tercer Cuerpo.

Todos estos datos fueron prolijamente incorporados al escrito de impugnación; en él señalamos además, que un individuo con esos antecedentes debía estar en la cárcel, fuera de las instituciones castrenses y no postulando para un ascenso. El ejército se sintió en la obligación de defender a este hombre y, entonces, tanto el general de brigada Ernesto Bossi —secretario de la fuerza— como el general Martín Balza luego, aseguraron a la Comisión de Acuerdos del Senado en el primer caso y a la opinión pública en el segundo que “no fue procesado ni juzgado por delito penal alguno, por lo que en ningún momento se puso en duda la presunción de inocencia en su conducta personal”. Para subrayar estas palabras, los uniformados sostuvieron que la Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba había señalado por escrito: “no existen elementos que resulten incriminantes respecto del citado oficial”; al parecer, el mencionado tribunal no dijo a la conducción del ejército que Villanueva estaba amparado por una ley de impunidad que impedía investigar las acusaciones en su contra, pero que de ninguna manera esa norma le garantizaba la inocencia.

Burlando por su parte, es auditor del Quinto Cuerpo de Ejército con asiento en Bahía Blanca, cargo que desempeñaba durante el terrorismo de Estado. Desde allí, resultó un buen escudo seudo legal para las atrocidades cometidas durante los años de plomo por la conducción de ese cuerpo: el general de brigada Osvaldo Azpitarte como comandante y su colega Acdel Edgardo Vilas como subcomandante.

¹⁹ Revista *El Periodista* de Buenos Aires, noviembre de 1984.

Con posterioridad, y ya en la etapa constitucional, Burlando se desempeñó como juez de instrucción militar a cargo del juzgado n° 91, delegado del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas; puesto desde el que trabajó para obstaculizar toda investigación sobre violaciones a los derechos humanos que se entablaron desde la apertura democrática y hasta el dictado de las leyes de impunidad.

Así lo aseguraron ocho sobrevivientes del campo de concentración La Escuelita —lugar de cuya existencia, dicho sea de paso, no encontró pruebas— quienes coincidieron en señalar que, cuando el ex-presidente Alfonsín dispuso que las denuncias penales pasaran al ámbito castrense, ellos debieron declarar ante Burlando, sin tener garantías y, por lo menos en una oportunidad, en presencia de los torturadores.

El caso de mayor renombre en el que este militar auditor tuvo decisiva participación fue la desaparición del matrimonio compuesto por Luis Alberto Sotuyo y Dora Rita Mercero de Sotuyo; ambos fueron secuestrados de su casa ubicada en la calle San Lorenzo al 700 de Bahía Blanca, el 14 de agosto de 1976. Roberto Lorenzo, un amigo de la pareja, fue secuestrado con ellos; su cadáver apareció el 17 de setiembre de ese año; las autoridades explicaron oficialmente esto como una muerte en enfrentamiento. El matrimonio Sotuyo permanece desaparecido, aunque, por testimonios de sobrevivientes, se supo que estuvieron alojados en el campo de concentración La Escuelita.

El inmueble de San Lorenzo estuvo largo tiempo ocupado por personal militar hasta que los padres de Dora, entre los trámites realizados en procura del paradero de su hija y de su yerno, reclamaron la casa tomada por los uniformados. Burlando fue el encargado de firmar la entrega a la familia Mercero y también, contestó un *habeas corpus* a la justicia federal de Bahía Blanca, el 7 de febrero de 1977, señalando que no existía orden de detención contra el matrimonio Sotuyo.

Su nombre se incluyó en la denuncia realizada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (C.I.D.H.) de la Organización de Estados Americanos por su participación en la investigación interna que se le siguió al capitán Rodolfo Correa Belisle, por presunta “irrespetuosidad” contra el jefe del ejército, general Balza, en el marco de la causa que investiga el encubrimiento en el asesinato del soldado conscripto Omar Carrasco, ocurrido en marzo de 1994 en el cuartel de Zapala, provincia de Neuquén.

Correa Belisle había asegurado que “hasta Balza mintió” en el caso Carrasco y entonces el jefe de la fuerza ordenó iniciarle una causa interna, entendiéndolo que el capitán —apartado de las filas castrenses, luego de denunciar la intervención de Inteligencia en la investigación del crimen— incurrió en “irrespetuosidad”.

Burlando actuó como juez instructor de esa causa militar. Viajó de inmediato a Zapala, interrogó a Correa Belisle, dispuso su detención y lo trasladó a Campo de Mayo, medida que no fue correctamente avisada a sus familiares por lo que, de hecho, Burlando tuvo virtualmente secuestrado por varias horas al capitán.

2. CRONOLOGÍA DE DENUNCIAS PÚBLICAS.

Adolfo Miguel Donda Tiguel, Antonio Pernías, Horacio Estrada y Jorge Luis Radice

El ex ministro de economía Domingo Cavallo denunció ante la justicia que varios de los integrantes de las empresas de seguridad del grupo Yabrán participaron de la represión durante la última dictadura militar. Algunos de ellos operaban en el grupo de tareas de la Escuela de

Mecánica de la Armada (ESMA)²⁰; otros aparecen denunciados en la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP)²¹ y, el sobreviviente de la ESMA, Víctor Bastera reconoce a varios de ellos como torturadores de personas detenidas y desaparecidas²².

El escrito presentado por Domingo Cavallo a la justicia afirma que el equipo de Seguridad de Alfredo Yabrán se originó en el grupo de tareas de la ESMA, integrado por hombres de la Armada, del Servicio Penitenciario Federal y de la Policía Federal.

Ordenados por fuerza, los empleados de Yabrán denunciados por Cavallo, son:

Armada: capitán de fragata (R) *Adolfo Miguel Donda Tiguel*, arrestado en febrero de 1987 por la Cámara Federal de la Capital Federal, en una causa junto con Alfredo Astiz. Donda participó directamente en sesiones de tormentos de detenidos en la ESMA. *Antonio Pernías*, *Horacio Estrada* y *Jorge Luis Radice*, este último prestó servicios a la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE) y actualmente se desempeña como auditor de las empresas de seguridad del grupo Yabrán²³.

Servicio Penitenciario Federal: *Naya* alias “Hernán o Paco”. Naya es presidente de otras dos empresas de Yabrán, y el sobreviviente de la ESMA, Víctor Bastera, declaró que conoció a este sujeto como uno de los torturadores de la ESMA.

Policía Federal: oficial exonerado *Roberto González*, alias “Federico”, intervino en el intento de secuestro y asesinato de Rodolfo Walsh.

Eduardo Jorge.

El jefe del grupo de Gendarmería Nacional, enviado a Neuquén para prevenir y reprimir posibles disturbios provocados por trabajadores en huelga, fue el comandante mayor *Eduardo Jorge*, quien integra la lista de la CONADEP con el número de legajo 6667²⁴. El gendarme fue un activo colaborador del represor Antonio Bussi, en la provincia de Tucumán, y participó directamente en tortura de personas y fusilamiento de prisioneros. Varios sobrevivientes y subordinados lo reconocieron como la mano derecha de Bussi durante la dictadura militar.

Raúl Rolando Machuca

El comisario inspector *Raúl Rolando Machuca*, jefe operativo de una de las principales unidades de la Policía de la Provincia de Buenos Aires fue miembro de los grupos de tareas del Ramón Camps, jefe de la Policía Provincial durante la dictadura militar²⁵. En la denuncia se indica a Machuca como el responsable del secuestro de dos jóvenes a los que se dio por muertos en un falso enfrentamiento en 1977.

Carlos Yanicelli

El 20 de mayo el diputado provincial Horacio Viqueira solicitó al gobierno de la provincia de Córdoba que ponga en disponibilidad al director de Inteligencia Criminal de la Policía cordobesa, comisario mayor *Carlos Yanicelli*, quien figura como represor en las listas de la CONADEP. El oficial habría participado de la denominada “Operación San Vicente” durante la

²⁰ En la Escuela de Mecánica de la Armada funcionó durante la última dictadura militar un centro clandestino de detención y torturas.

²¹ Esta Comisión fue creada por el gobierno de Raúl Alfonsín para investigar los crímenes de los militares y el destino de las personas desaparecidas durante la dictadura.

²² Página /12, 23/02/97.

²³ Todos fueron desprocesados por la ley de obediencia debida dictada durante el gobierno de Raúl Alfonsín

²⁴ Página /12, 4/5/97.

²⁵ Página /12, 4/5/97.

última dictadura. Esta operación consistió en la inhumación de un centenar de cadáveres de desaparecidos en el cementerio San Vicente de la ciudad de Córdoba.

Sergio Raúl Nazario

El 12 de junio, el Secretario de Seguridad de la provincia de Salta, comandante *Sergio Raúl Nazario*, renunció a su cargo luego de haber sido reconocido y acusado como integrante de un grupo de tareas del centro clandestino de detención “El Olimpo”, que funcionó en la Capital Federal durante la última dictadura militar. El represor fue identificado en una aparición televisiva por un ex gendarme, Omar Torres, y una de sus víctimas, el ex sindicalista Jorge Aguirre, quien declaró que Nazario ordenó que lo torturaran. El funcionario del gobierno salteño figura en el listado de la CONADEP, con el número de legajo 7170²⁶.

Alfredo Astiz

El 18 de junio el Almirante Carlos Marrón declaró²⁷ que el ex represor *Alfredo Astiz* “revista entre el personal del Servicio de Inteligencia Naval”, cumpliendo “tareas de inteligencia militar exterior” y que “actúa como personal civil”. Según investigaciones del diario *Página /12*, Astiz se halla especialmente afectado a actividades vinculadas con Chile.

Las declaraciones del Almirante Marrón fueron consecuencia de una nota publicada por *Página /12* el 17 de junio de 1997, en la que se denunciaba las actividades del ex represor para el Servicio de Inteligencia de la Marina.

Carlos María Zabala

En el mes de agosto el ministro de defensa, Jorge Domínguez, nombró como jefe interino del Estado Mayor Conjunto al general de división *Carlos María Zabala*, quien, en 1976, con el grado de mayor, fue ayudante del dictador Roberto Viola y luego se desempeñó, hasta 1982, como asesor de la Comisión de Acción Legislativa, órgano que sustituía la labor del parlamento, durante la dictadura²⁸.

Enzo Herrera Páez

El candidato a diputado por La Rioja en las elecciones de octubre, *Enzo Herrera Páez*, figura en los registros de la Comisión Provincial de Derechos Humanos (CPDH) como médico de la policía de La Rioja. En tal función se encargaba de supervisar torturas de prisioneros. Herrera Páez fue quien hizo la autopsia a monseñor Angeleli, asegurando que el religioso había muerto a causa de un accidente automovilístico, mientras que el juez de instrucción, Aldo Morales, dictaminó que Angeleli fue víctima de un “crimen premeditado”. El médico también está relacionado con la muerte del conscripto Nicolás Roberto Villafañe, asesinado el 30 de agosto de 1976 por un comando del Ejército que integraba el área militar 314, en la provincia de La Rioja.

Pedro Duran Sáenz

El 29 de septiembre, el jefe del bloque de senadores del FREPASO, Eduardo Sigal, elevó un pedido de informe al gobierno de la provincia de Buenos Aires por el nombramiento del ex

²⁶ El legajo indica “Nazario, Sergio (alias Estévez). Gendarmería. Integrante Sección o grupo. Grupo de Tareas Vesubio (Camino de cintura, La Matanza)”

²⁷ Esta declaración fue realizada ante varios cronistas de distintos medios de comunicación.

²⁸ *Página /12*, 28/8/97.

mayor *Pedro Duran Sáenz* como asesor de la Secretaría de Producción de General Alvear²⁹. El ex militar fue mencionado en los legajos 3048, 3382 y 7170 de la CONADEP como responsable del centro clandestino de detención “El Vesubio”, que dependía del Primer Cuerpo del Ejército. Según testimonios, Durán Sáenz vivía en “El Vesubio” y los fines de semana viajaba a Azul, su lugar de residencia.

Carlos Pizzicardi

En el mes de noviembre, una empleada de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Córdoba encontró documentación que involucra al, hasta hace poco, subjefe de la policía cordobesa, *Carlos Pizzicardi*, como uno de los encargados de confeccionar las listas negras de los estudiantes de la Facultad. Los documentos hallados son esas listas, firmadas por Pizzicardi.

José Luis Nuñez

El cargo de Defensor de la Seguridad, creado por el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, fue ocupado, en la localidad de Ituzaingó, por un ex represor de la dictadura militar, *José Luis Nuñez*, motivo por el cual tuvo que renunciar³⁰. Nuñez se desempeñó como interventor de la Subsecretaría de Trabajo provincial y desde allí participó en interrogatorios a dirigentes sindicales. Entre éstos se encuentra el actual senador provincial Horacio Román, quien reconoció a Nuñez como uno de los que participó del interrogatorio en marzo de 1976 cuando fue secuestrado y llevado a la VII Brigada y amenazado de muerte.

José Rubén Lo Fiego, Alberto Vitantonio, Carlos Moore, José Carlos Scortechini y César Peralta. Roberto Martínez Door, Rodolfo Reible.

Los comisarios rosarinos *José Rubén Lo Fiego, Alberto Vitantonio, Carlos Moore, José Carlos Scortechini y César Peralta* fueron pasados a disponibilidad por el gobernador de la provincia de Santa Fe, Jorge Obeid, por su actuación durante la última dictadura militar³¹. Dos de los oficiales fueron imputados por el juez español Baltasar Garzón por la desaparición de cuatro integrantes de la familia Labrador. Lo Fiego fue el hombre de confianza del comandante de gendarmería Agustín Feced que estuvo a cargo de la represión en la ciudad de Rosario.

A esta lista, deberían agregarse los nombres de otros dos comisarios que ocupan cargos de jerarquía en unidades del centro y norte provincial: *Roberto Martínez Door*, subjefe de Rafaela, y *Rodolfo Reible*, jefe de Vera. Ambos también actuaron durante la dictadura militar.

5. SALUD MENTAL Y RESPUESTA SOCIAL ANTE LA IMPUNIDAD*

A lo largo de 1997, surgieron signos sociales que muestran una toma de conciencia colectiva acerca de la relación de continuidad entre la vigencia del sistema de impunidad actual (convalidado por el poder político y económico) y la impunidad del terrorismo de

²⁹ Clarín, 28/9/97.

³⁰ Página /12, 2/12/97.

³¹ Clarín, 12/12/97.

* Trabajo elaborado por el Equipo de Salud Mental. Lic. Laura J-CONTE (coordinadora), Lic. Elena LENHARDTSON; Lic. Graciela GUILIS; Lic. Roberto GUTMAN; Lic. Ana María SUAREZ; Lic. Mariana WIKINSKI; Dr. Marcelo MARMER; Dr. Fabián TRISKIER. Asistencia Jurídica: Dr. Christian COURTIS.

Estado. Este sistema opera sobre los más elementales derechos individuales y sociales de la ciudadanía y —en lo que a nosotros concierne— sobre la salud mental de la sociedad.

Durante todo este período se han producido hechos de criminalidad aberrante que quedan encubiertos por el poder (político, económico, de las instituciones de seguridad, de los jueces). La impunidad cobra sus víctimas. No hay culpables, se lavan las pruebas, se queman los cuerpos. Sin sanciones, en todo el país la misma metodología. La sociedad victimizada y ultrajada ve desaparecer *abiertamente* las evidencias de las muertes de indefensos bajo tortura. En este año, el crimen del periodista José Luis Cabezas se ha constituido en un doloroso paradigma, no sólo de la criminalidad institucional sino también de la exigencia social de verdad y justicia, exigencia que pone de manifiesto el grado de conciencia que la sociedad ha ido adquiriendo en los últimos años acerca de la vigencia que aún tienen las viejas metodologías.

Desde María Soledad en 1990 hasta Sebastián Bordón en 1997, una generación de jóvenes que no fue víctima directa del terrorismo de Estado, y que quizás ni siquiera fue testigo directo de su metodología, participa y reacciona contra la impunidad del poder cada vez que se encuentra frente a estas trágicas actualizaciones. La metodología es la misma, pero encuentra una sociedad que entiende que la impunidad equivale a la muerte. Esta conciencia social a la que nos referimos intenta resolver la tensión que se produce en el aparato psíquico de cualquier ciudadano —lo repetimos, víctima directa o no— cuando debe procesar la oposición entre la necesidad de justicia y un discurso institucional perverso, que sigue asignando la función de preservar la seguridad de la población a los mismos responsables de estos crímenes.

Sin embargo, esta conciencia social y el repudio a la impunidad no evitan que una parte importante de la sociedad siga padeciendo una tortura psicológica, menos comprobable y ostensible que las otras formas de tortura, pero igualmente desestructurante. Porque, así como la situación de la desaparición forzada es imprescriptible —en tanto no haya verdad sobre lo ocurrido y sanción a los responsables— porque el hecho sigue ocurriendo, la impunidad también sigue ocurriendo y actualizando su eficacia. Eficacia torturante que construye una lógica perversa que pretende volver cómplices a las víctimas, que prolonga la vigencia de los crímenes al no sancionarlos y que queda actualizada ante cada nueva víctima de una violencia policial sin justicia.

A las dimensiones políticas y sociales de la impunidad que acabamos de describir, se suman las condiciones de impunidad económica. La precarización legalizada del trabajo cierra este círculo perverso. El año 1997 ha representado para los sectores asalariados una mayor inestabilidad laboral, la pérdida de todo beneficio social y de la posibilidad de un proyecto. También ante esto, los distintos sectores sociales han exigido sus derechos a través de manifestaciones diversas, creativas y de gran impacto social, como la carpa y el ayuno docentes, el corte de rutas de los piqueteros (reclamo de poblaciones enteras de desocupados como consecuencia de las políticas de ajuste), las ollas populares y un sin fin de paros y marchas³². Y aquí también otro paradigma: Teresa Rodríguez³³, víctima de la represión de la

³² Sobre este punto ver en este mismo Informe el capítulo *Reacciones institucionales ante los reclamos populares: "Represión a las protestas sociales y a la oposición política"*.

³³ Ver en este mismo Informe el capítulo *Violencia Policial*, apartado 3.

Gendarmería al mando de un conocido represor del terrorismo de Estado³⁴, mientras participaba de un reclamo popular.

La lamentable paradoja es, se podría decir, que el país creció en su P.B.I.³⁵ pero la gente perdió. Este fenómeno absurdo, tan injusto como inmoral, genera dificultades para la integración a lo colectivo y para las más elementales y necesarias identificaciones sociales, dificultades o formas de padecimiento que tienen su fundamento en las condiciones materiales en las que se desarrollan.

La continuidad del modelo social represivo, sustentado en este caso en un modelo económico excluyente, ha determinado que amplios sectores sociales se vean además absolutamente desprotegidos desde un punto de vista legal —ya que sus posibilidades de acceso a la justicia son escasas—. La emergencia de estas situaciones de desprotección es claramente perceptible a través del tipo de consultas recibidas en el CELS: la estructura tradicional de los servicios de asistencia jurídica se ha visto desbordada y, es incapaz de responder a las necesidades que plantea este nuevo fenómeno de dualización social expulsiva.

En el registro de lo subjetivo, este conjunto de condiciones signadas por la impunidad, produce inseguridad, impotencia, vulnerabilidad, dificultad para construir proyectos, pérdida de sentido, etc. La población directamente afectada por la represión ilegal ve movilizadas sistemáticamente su experiencia traumática personal, por las condiciones mencionadas. Aún cuando no exista una relación automática entre lo social y lo subjetivo, en el caso de los más jóvenes los estragos que produce esta situación se vuelven aún más dramáticos. Sin embargo, la conciencia social más despierta comienza también a ser un marco distinto para la integración psíquica y social de la generación joven.

En nuestra clínica, durante el último año nos hemos visto crecientemente interrogados por cuestiones específicas a la asistencia de hijos de desaparecidos. Encontramos invariablemente en estos adolescentes o jóvenes, su necesidad de realizar un “trabajo” (en el sentido psicoanalítico del término) en la resolución de una encrucijada identificatoria sumamente compleja. Llegado el momento de reformular sus proyectos y relanzarse en el camino de transición de la adolescencia a la adultez, se enfrentan con el trabajo de desidentificación-identificación y desidealización, característico de esta etapa, pero con marcas particulares. Se trata de adolescentes que han sido criados, en muchos casos, por sus abuelos (quienes perdieron un hijo/a y sus respectivos cónyuges) o por sus tíos (que perdieron hermanos) y este signo trágico define modos de circulación de la culpa y los duelos que producen aún más desgarraduras en este ya difícil proceso.

Vemos adolescentes que cargan con una sensación de deuda con quienes los criaron, sentimiento que dificulta el enfrentamiento generacional necesario en esta etapa. La encrucijada identificatoria a la que hacemos referencia se describiría, así, como una multiplicidad de caminos que se abren, contradictorios entre sí, sin que ninguno de ellos aparezca despojado del signo de la tragedia: identificarse con el padre o madre desaparecidos, sin lograr una confrontación fecunda, planteándose la oposición de tomar o no la posta, o retomar la historia donde sus padres la dejaron; o identificarse con abuelos o tíos, salteando entonces una generación, “fraternizándose” con sus propios padres (que, por otra parte en muchos casos, no llegaron a tener más edad que la que estos jóvenes tienen en el momento de atravesar este dilema). Desidentificarse y diferenciarse de cualquiera de estas figuras implica

³⁴ Sobre este punto, ver en este mismo informe el apartado “Impugnaciones de los pedidos de ascensos al Senado de la Nación”, en el capítulo *La Impunidad*.

³⁵ Producto bruto interno.

el procesamiento de la culpa (ya que, en el caso de los padres desaparecidos, no hay contra quién pelear esta desidentificación).

Por otra parte, las figuras identificatorias son múltiples puesto que, en muchos casos, fueron las familias en su conjunto las que se hicieron cargo de estos niños al desaparecer uno o ambos padres. Todos se transformaron en figuras significativas, abuelos maternos y paternos, tíos. De modo que el trabajo de telescopaje que habitualmente se realiza respecto de la manera en que la historia de las generaciones está presente en la subjetividad de los padres, en este caso recae de un modo directo, desde los abuelos, sobre la subjetividad en constitución del adolescente.

Se trata, entonces, de un momento subjetivo marcado por el signo trágico de la muerte y la desaparición, en el que los mandatos explícitos y los no explicitados son constantemente procesados por estos hijos de desaparecidos que deben construir su identidad.

Estos jóvenes, como sus mayores, pertenecen a la primera generación de sobrevivientes, los que al dar testimonio tienen el riesgo de quedar aislados, de simbolizar, sin desearlo, el horror de la monstruosidad de la desaparición. Pero los hijos también son, porque desean serlo —quizás porque el terror no pudo liquidar el deseo inconsciente—, partícipes activos en la reconstrucción de la vida y la historia de su propia generación. Han recuperado la palabra, hacen oír, en la institución que los nuclea, su palabra pública.

Desde el punto de vista legal, las marcas de la situación que hemos descrito, son múltiples. De un lado, los afectados directamente por el terrorismo de Estado y sus familias exigen del poder público algún tipo de reconocimiento particular de su situación, a partir de indemnizaciones, de exigencias de investigación o bien de algún tipo de asistencia diferente que se haga cargo de las secuelas familiares, psicológicas, sociales y económicas de la actividad represiva del Estado autocrático. Las respuestas del Estado, teñidas de oportunismo político y del tradicional sesgo clientelístico de las prestaciones sociales públicas, han sido escasas e insuficientes, provocando y tolerando situaciones de indefensión y pauperismo sobre las víctimas.

VIOLENCIA POLICIAL*

1. Introducción

Este tradicional capítulo del Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en el país ha tenido todos estos años como principal objetivo evidenciar las graves violaciones al derecho a la vida y a la defensa en juicio producidas por las fuerzas policiales y de seguridad. Para ello se utilizan las denuncias que registran los diarios de mayor circulación en el país y las denuncias de familiares y víctimas.

Este apartado se organiza en tres partes. En la primera se exponen las estadísticas de casos de violencia policial, ocurridos durante el año 1997, en la ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires, así como una serie de cuadros comparativos de años anteriores. La presentación de estos datos pretende dar cuenta de la magnitud y dimensiones del problema. En la segunda parte se resumen los casos de violaciones al derecho a la vida¹ que, por la dimensión pública que han tenido y por las denuncias de familiares y vecinos, han trascendido la crónica policial. En estos casos las denuncias han sido constatadas con entrevistas a los familiares y a los abogados y funcionarios de la justicia intervinientes en la mayoría de los casos, e incluyen todo el país.

La tercera parte de este capítulo, tratará de reflejar ciertas prácticas de miembros de la Policía Federal, que constituyen violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos, y en algunos casos dan origen a violaciones más graves aún. Se trata, fundamentalmente, de dos instituciones de vieja historia: la facultad de detener personas por *averiguación de identidad* (denominada históricamente *averiguación de antecedentes*) y los *edictos policiales* o contravenciones.

La fuente de datos que se ha utilizado son las crónicas policiales aparecidas en los periódicos de mayor circulación en el país: Clarín, La Nación, Página 12 y Crónica. Somos conscientes que estos datos primarios son ilustrativos, pero no exhaustivos. Ello es así porque la publicidad de este tipo de hechos está sujeta a una serie imponderable de circunstancias, típicas de las rutinas de producción periodística².

Si elaboramos las estadísticas en base a estas fuentes es porque no existe en la Argentina otra forma de dar cuenta cuantitativamente del problema. Suponemos que las fuerzas policiales tienen datos acerca del número de víctimas resultados de enfrentamientos. Pero estos datos no están a disposición de la ciudadanía ni se publican periódicamente. Prueba de ello es un recurso de amparo, interpuesto por el Centro de Estudios Legales y Sociales, a fin de obtener información estadística de la Policía Federal, que fuera solicitada por las vías burocráticas correspondientes y obtenida por vía judicial y en forma parcial³.

* Este capítulo ha sido elaborado por Sofía TISCORNIA, directora del Programa de Violencia Policial, Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos del CELS.

¹ Si bien en la mayoría de los casos se trata de violaciones al derecho a la vida, se presentan también algunos en los que el derecho violado es la integridad física o la libertad ambulatoria.

² Conviene no olvidar que la lógica de la exhibición de crónicas policiales en los periódicos está sujeta a una serie de variables que poco tienen que ver con la dimensión cotidiana de la violencia policial. Que el número de hechos varíe de un mes a otro, puede deberse a la aparición de un caso criminal pasional que ocupa la atención del público o la realización de eventos deportivos importantes que restan espacio a la crónica policial.

³ La justicia falló a favor del CELS, pero, pese a ello, y en una causa que aún está en trámite, la información girada es parcial e incompleta y no corresponde a lo efectivamente solicitado. Ver en este mismo informe el artículo "La información como derecho".

Este tipo de datos no pueden tampoco ser rastreados a través de estadísticas de causas radicadas en los juzgados. Los tribunales no cuentan con sistemas centralizados y la única forma de realizarlo sería a través de la visita a todos los juzgados y cámaras penales existentes, levantando los datos manualmente. Esta es una tarea imposible de realizar.

También la fuente que utilizamos restringe el tipo de información sobre las prácticas policiales violatorias de derechos humanos. Así, los casos de tortura y apremios ilegales rara vez son publicados en los periódicos. Cuando lo son, es por hechos extraordinarios tales como denuncias de muertes y desapariciones.

Base de datos y metodología de trabajo

Las noticias de la crónica policial se clasifican diariamente y se conservan las copias numeradas en carpetas. Cada hecho se carga en una base de datos. Se trata siempre de información de conocimiento público.

Las crónicas son clasificadas tipológicamente en un ordenamiento en donde los hechos contemplan los casos en que hay fuertes sospechas de que se ha violado el derecho a la vida y la integridad de las personas, habiendo hecho las fuerzas policiales y de seguridad un uso excesivo y arbitrario del poder de fuego. Esta clasificación contempla:

Muertes y lesiones por brutalidad policial: se trata de enfrentamientos en los que, según la versión policial, ambas partes están armadas. Esta situación es muy difícil de comprobar ya que es la versión policial la que aquí se sostiene. En la gran mayoría de los casos se trata de *ejecuciones* y *usos excesivos de la fuerza*. Estos últimos son robos y hurtos de menor cuantía; asaltos a los policías cuando están francos de servicio; actuaciones policiales donde la causa esgrimida ha sido sólo la presencia de personas “sospechosas” y pedidos de identificación. No se han incluido en estos casos los asaltos perpetrados por grupos comandos o fuertemente armados.

Muertes y lesiones bajo custodia: son las muertes y lesiones ocasionadas a la víctima cuando ésta se encuentra detenida en comisarías. Son, generalmente, el resultado de tortura y apremios ilegales.

Muertes y lesiones por uso particular de la fuerza: se trata de aquellos hechos en los que el funcionario no actúa en ejercicio de sus funciones, ni vistiendo el uniforme y las insignias de la institución. Las muertes y lesiones ocasionadas son resultado de conflictos particulares entre el funcionario y un contendiente ocasional. Pueden ser presentados como enfrentamientos, pero el funcionario actúa defendiendo intereses o bienes personales.

Muertes por negligencia: son muertes o lesiones producidas por impericia o imprudencia de agentes en sus funciones o inobservancia de los reglamentos o de los deberes a su cargo sin intención de cometer delito.

En la base de datos se consigna el lugar y fecha de ocurrencia, la agencia interviniente y los rangos y nombres de los agentes, si estos estaban cumpliendo funciones o estaban franco de servicio; características de las víctimas y una serie de datos relativos a la circunstancias precisas

del hecho, motivaciones, intervención judicial y ponderación periodística. Todos estos datos permiten, al ser cruzados, analizar constantes y patrones de ocurrencia.

Las series de cuadros han sido organizadas en seis grandes ítems. En primer lugar se exponen la cantidad de víctimas de la violencia policial, según el lugar de ocurrencia del hecho. Ello da un panorama general de la actuación de las policías en su jurisdicción específica y, al mismo tiempo, es indicativa de la forma en que plantean el control represivo en cada jurisdicción.

La segunda serie está ordenada según la actuación de cada agencia, independientemente de dónde actúe. Ello permite descubrir algunas constantes en el *modus operandi* al momento de intervenir, cada agencia, en hechos de represión.

La tercera serie destaca especialmente la condición en que actuaron los agentes al dar muerte a las víctimas civiles, a saber, si lo hicieron dentro de las rutinas de control y vigilancia o si actuaron estando franco de servicio, o en cumplimiento de otro tipo de tareas.

La cuarta serie clasifica y sistematiza los casos en que los agentes de las fuerzas policiales y de seguridad resultan víctimas en enfrentamientos armados, distinguiendo la condición en la que estaban actuando según lugar del hecho y fuerza interviniente.

La quinta serie avanza sobre una caracterización de las víctimas civiles, discriminándolas por sexo, edad y, especificando aquellos casos de personas ajenas a los hechos que ocasionaron la represión violenta —terceros—.

Finalmente, en la sexta serie de cuadros se exponen las cifras de hechos de violencia policiales comparándolas con años anteriores.

2. Estadísticas de hechos de violencia policial y de las fuerzas de seguridad

I. Serie cuadros: Total de víctimas según lugar de ocurrencia del hecho

Esta primer serie de cuadros presenta el total mensual de víctimas civiles y de las fuerzas de seguridad muertas y heridas, por área geográfica.

I.1 Total de víctimas por mes

Capital Federal (CF)

	Civiles	Civiles	Funcionarios	Funcionarios
1997	Muertos	Heridos	Muertos	Heridos
Enero	10	10	1	2
Febrero	0	3	0	0
Marzo	4	15	0	4
Abril	2	1	0	1
Mayo	4	5	1	2
Junio	3	5	1	2
Julio	2	8	0	4
Agosto	3	8	1	0
Setiembre	1	4	1	3
Octubre	4	10	1	5
Noviembre	1	4	0	1
Diciembre	2	3	0	0
Totales	36	76	6	24

Total víctimas civiles: **112**

Total víctimas agentes: **30**

Media mensual: civiles muerto/as **3**

civiles herido/as **6**

agentes muerto/as **0,5**

agentes herido/as **2**

I.2 Total de víctimas por mes

Gran Buenos Aires (GBA)

1997	Muertos	Heridos	Muertos	Heridos
Enero	7	6	3	12
Febrero	9	11	4	6
Marzo	10	10	2	6

Abril	15	12	4	10
Mayo	9	13	2	3
Junio	13	7	4	1
Julio	11	6	3	4
Agosto	14	13	3	9
Setiembre	8	4	3	2
Octubre	14	17	6	9
Noviembre	8	13	1	5
Diciembre	5	11	4	5
Totales	123	123	39	72

Total víctimas civiles: **246**

Total víctimas agentes: **111**

Media mensual: civiles muerto/as **10,25**

civiles herido/as **10,25**

agentes muerto/as **3,25**

agentes herido/as **6**

I.3 Totales del período

Ciudad de Buenos Aires y GBA

Totales del período	Civiles		Agentes	
	Muertos	Heridos	Muertos	Heridos
Capital Federal	36	76	6	24
GBA	123	123	39	72
Totales	159	199	45	96

II. Serie: Víctimas según agencia participante

En los cuadros se ha discriminado la cantidad de víctimas resultado de la actuación de las diferentes fuerzas policiales y de seguridad.

II.1 Víctimas civiles por agencia participante

Capital Federal

Agencia	Civiles Muertos	%	Civiles Heridos	%	Total	%
Policía Federal	31	86	73	96	104	93
Policía de bonaerense	1	3	0	0	1	1
Servicio Penitenciario Federal	1	3	0	0	1	1
Prefectura	0	0	1	1	1	1
Ejército	3	8	2	3	5	4
Total	36	100%	76	100%	112	100%

II.2 Víctimas civiles por agencia participante

Gran Buenos Aires

Agencia	Civiles Muertos	%	Civiles Heridos	%	Total	%
Policía bonaerense	90	73	97	79	187	76
Policía Federal	26	21	21	17	47	19
Prefectura Naval	2	2	1	1	3	1
Serv. Penitenciario Federal	4	3	3	2	7	3
Ejército	1	1	1	1	2	1
Total	123	100%	123	100%	246	100%

Si comparamos estos cuadros con los de la serie I, encontramos un aumento importante en la cantidad de civiles muertos y heridos por agentes de la Policía Federal, actuando fuera de la Ciudad de Buenos Aires (el 21% del total de los muertos y el 17% del total de los heridos).

La Policía Federal tiene jurisdicción para actuar, fuera de la ciudad de Buenos Aires, en la represión de delitos federales. Sin embargo, en los casos que conforman las cifras expuestas, no se trata de la actuación por la comisión de este tipo de hechos, como podrá inferirse de la lectura de los cuadros de las series siguientes (series II y III).

II. 3 Policía Federal

II.3.1 Civiles muertos y heridos por agentes de la Policía Federal según grado que revestían
Capital Federal y Gran Buenos Aires

Grado	Civiles Muertos en CF	Civiles Heridos en CF	Civiles Muertos en GBA	Civiles Heridos en GBA	Totales
Suboficiales	13	33	21	16	83
Oficiales	8	12	5	5	29
Sin datos	10	28	0	0	38
Total	31	73	26	21	150

II. 4 Policía bonaerense

II.4.1 Civiles muertos y heridos por agentes de la policía bonaerense según grado que revestían
Gran Buenos Aires y Capital Federal

Grado	Civiles Muertos en GBA	Civiles Heridos en GBA	Civiles Muertos en CF	Totales
Suboficiales	40	46	1	87
Oficiales	13	16	0	29
Sin datos	37	35	0	72
Total	90	97	1	188

Tanto en los casos protagonizados por agentes de la Policía Federal como de la provincia de Buenos Aires, son los suboficiales los que cometen el mayor número de muertes y lesiones. Aunque hay un alto porcentaje de casos sin datos, no es posible inferir que estos sean atribuidos a oficiales de las fuerzas (en una distribución proporcional, no variarían el porcentaje).

III. Serie: Actuación de agentes franco de servicio

Según las leyes orgánicas del personal policial, sus agentes al ingresar a la institución adquieren lo que se da en llamar “estado policial”. Este estado supone que quien pertenece o ha pertenecido alguna vez a la fuerza debe estar disponible en todo momento y circunstancia para cumplir con las actividades propias de la profesión. También los habilita y obliga a portar armas.

La categoría “*en servicio*” describe a aquellos agentes que estaban cumpliendo tareas de vigilancia o investigación y represión del delito, al momento del hecho. La categoría “*de franco*” supone que el personal de seguridad estaba fuera de su horario de trabajo, vestía de civil y no estaba cumpliendo ninguna función específica. Actuó en el hecho porque aún en esta condición, reglamentariamente, están obligados a portar el arma. La categoría “*custodio*” describe a agentes que están cumpliendo funciones en agencias privadas de seguridad, aún cuando revisten como policías en actividad o retirados. La categoría “*retirado*” incluye a los agentes que ya no revisten en la fuerza, generalmente por haberse jubilado o haberse otorgado el retiro, pero que continúan portando armas, en virtud de la permanencia del “estado policial”.

III.1 Capital Federal

III.1.1 Civiles muertos y heridos según el carácter que revestía el agente Capital Federal

Carácter	Civiles Muertos	%	Civiles Heridos	%
En servicio	27	77	59	78
De franco	4	10	14	18
Custodio	2	5	1	1
Retirado	3	8	2	3
Total	36	100%	76	100%

III. 3 Gran Buenos Aires

III.3.1 Civiles muertos y heridos según carácter que revestía el agente Gran Buenos Aires

Carácter	Civiles Muertos	%	Civiles Heridos	%
En servicio	57	46	59	48
De franco	48	39	47	38
Custodio	5	4	10	8
Retirado	13	11	7	6
Total	123	100%	123	100%

Mientras en la Ciudad de Buenos Aires, el 79% de las muertes y lesiones son producidas por personal en sus tareas específicas, en el Gran Buenos Aires, este índice disminuye notoriamente. Sólo el 48% de los hechos son protagonizados por personal en servicio.

III. 4 Policía Federal

III.4.1 Civiles muertos por agentes de la Policía Federal según carácter que revestían Capital Federal y Gran Buenos Aires

Carácter	Civiles muertos	%
En servicio	26	46
De franco	18	32
Custodio	2	3
Retirado	11	19
Total	57	100%

III. 5 Policía bonaerense

III.5.1 Civiles muertos por agentes de la policía Bonaerense, según carácter que revestían Gran Buenos Aires

Carácter	Civiles muertos	%
En servicio	56	62
De franco	26	29
Custodio	5	6
Retirado	3	3
Total	90	100%

Aunque en la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires, el índice de personas muertas y lesionadas por personal de franco es muy bajo (18% cuadro III.1.1.), si analizamos la actuación por fuerza, encontramos que, en cambio, sube el porcentaje del personal policial de la Policía Federal que, actuando *de franco*, como custodio o estando retirado, produce muertes de civiles (32% de franco; 3% custodios; 19% retirados). Este índice es incluso superior al de la policía bonaerense (29% de franco; 6% custodios; 3% retirados).

IV. Serie: Agentes policiales y de las fuerzas de seguridad muertos y heridos en enfrentamientos

IV.1.1 Agentes muertos y heridos según el carácter que revestían

Capital Federal

Carácter	Agentes Muertos	%	Agentes Heridos	%
En servicio	1	17	12	50
De franco	2	33	8	34
Custodio	1	17	2	8
Retirado	2	33	2	8
Total	6	100%	24	100%

En la serie I se expuso la cantidad de agentes muertos en el ámbito de la Capital Federal, en enfrentamientos. De este total (6 agentes muertos) sólo 1 –que representa el 17%– estaba en servicio. Los 5 restantes (el 83%) no estaban cumpliendo tareas específicas.

IV.1.2 Agentes muertos y heridos según carácter que revestían Gran Buenos Aires

Carácter	Agentes Muertos	%	Agentes Heridos	%
En servicio	2	5	30	42
De franco	25	64	31	43
Custodio	8	21	5	7
Retirado	4	10	6	8
Total	39	100%	72	100%

La proporción constatada en el cuadro anterior, se agrava en el caso de las muertes de agentes ocurridas en el GBA. Sólo el 5% de las muertes son de personal en servicio.

Policía Federal

IV.1.3 Agentes de la Policía Federal muertos, según carácter que revestían Capital Federal y Gran Buenos Aires

Carácter	Agentes Muertos	%
En servicio	1	6
De franco	11	61
Custodios	2	11
Retirados	4	22
Total	18	100%

El 61% de los agentes de la Policía Federal muertos en enfrentamientos lo han sido estando francos de servicio. Si comparamos con el cuadro IV.1.1 es posible deducir que el mayor número de agentes muertos lo son en el ámbito del Gran Buenos Aires (83% si sumamos franco y retirados; 89% si incluimos custodios)

**IV.1.5 Agentes de la Policía Federal muertos y heridos en enfrentamientos según grado que revestían
Capital y Gran Buenos Aires**

Grado	Agentes Muertos Capital Federal	Agentes Heridos Capital Federal	Agentes Muertos Gran Bs. As	Agentes Heridos Gran Bs. As.	total Víctimas
Suboficiales	6	18	12	12	48
Oficiales	0	6	0	5	11
Sin datos	0	0	0	0	0
Total	6	24	12	17	59

La totalidad de los agentes de la policía Federal muertos, han sido suboficiales de la fuerza. Si comparamos con el cuadro, solo uno de ellos estaba en servicio.

Policía bonaerense

**IV.1.4 Agentes muertos de la policía Bonaerense, según carácter que revestían
Gran Buenos Aires**

Carácter	Agentes Muertos	%
En servicio	2	9
De franco	13	59
Custodio	5	23
Retirado	2	9
Total	22	100%

**IV.1.6 Agentes de la policía bonaerense muertos y heridos en enfrentamientos según grado que revestían
Capital y Gran Buenos Aires**

Grado	Agentes Muertos Capital Federal	Agentes Heridos Capital Federal	Agentes Muertos Gran Bs. As	Agentes Heridos Gran Bs. As.	Total Víctimas
Suboficiales	0	0	17	51	68
Oficiales	0	0	5	3	8
Sin datos	0	0	0	0	0

Total	0	0	22	54	76
--------------	----------	----------	-----------	-----------	-----------

También entre los miembros de la policía bonaerense, la mayor cantidad de agentes muertos son suboficiales de la fuerza. Y en este caso también, la gran mayoría ha muerto estando franco de servicio, retirado o cumpliendo otras tareas.

V. Serie: Caracterización de las víctimas civiles

V.1 Civiles muertos y heridos por sexo Capital Federal

Estado	Mujeres	%	Varones	%	Total	%
Muerto	1	20	35	33	36	32
Herido	4	80	72	67	76	68
Total	5	100%	107	100%	112	100%

V.2 Civiles muertos y heridos por sexo Gran Buenos Aires

Estado	Mujeres	%	Varones	%	Total	%
Muerto	7	54	116	50	123	50
Herido	6	46	117	50	123	50
Total	13	100%	233	100%	246	100%

Los datos nos indican que tanto en la Capital Federal como en el Gran Buenos Aires la mayor concentración de casos se encuentra en el sexo masculino, tanto se trate de víctimas muertas como heridas.

V.3 Civiles muertos y heridos por grupos de edad Capital Federal

Grupos de edad	Muertos	Heridos	Total	%
Hasta 12 años	0	3	3	7
13-18 años	2	6	8	17
19-24 años	3	5	8	17
25-30 años	9	6	15	33
31 años y más	5	7	12	26
Total	19	27	46	100%
Sin datos	17	49	66	

V.4 Civiles muertos y heridos por grupos de edad Gran Buenos Aires

Grupos de edad	Muertos	Heridos	Total	%
Hasta 12 años	0	0	0	0
13-18 años	18	23	41	29
19-24 años	23	19	42	30
25-30 años	22	10	32	22
31 años y más	21	6	27	19
Total	84	58	142	100%
Sin datos	39	65	104	

- En la Capital Federal el 41% de las víctimas es menor de 25 años. La mayor franja de víctimas corresponde a las dos franjas etarias siguientes (59%). Esto llevaría a presuponer que en estos casos la policía ha estado realizando tareas de seguimiento a pequeños grupos de delincuentes y ex - convictos, ya que esta última categoría aparece con frecuencia en las crónicas policiales. Sin embargo, si tenemos en cuenta que el porcentaje de casos en que se consigna la edad es cercano al 50%, podemos pensar que se trata de casos en los que la policía tiene interés en dar a publicidad su accionar y los datos de sus víctimas para demostrar eficiencia en la eliminación de personas que ya han estado detenidas.
- En el Gran Buenos Aires en cambio, el porcentaje de víctimas menores de 25 años es notoriamente mayor, 59%, y el grupo de edad que concentra más cantidad de víctimas es el que va de 19 a 24 años.
- En el Gran Buenos Aires, el perfil de la víctima es, entonces, el varón joven, menor de 25 años.

V.5 Terceros muertos y heridos por sexo Capital Federal

Sexo	Muertos	Heridos	Total
Mujeres	0	2	2
Varones	1	8	9
Total	1	10	11

- En la Capital Federal sobre 112 víctimas civiles heridas y muertas en hechos de violencia policial, el 10 % son personas que resultan víctimas incidentales que se encuentran en el lugar de los hechos en forma casual.

- El 90% restante son personas que han sido definidas por las fuerzas de seguridad como “sospechosos”, sin embargo ello no significa necesariamente que lo sean. Los casos descriptos al final de capítulo dan muestras sobrada de ello.

V.6 Terceros muertos y heridos por sexo Gran Buenos Aires
--

Sexo	Muertos	Heridos	Total
Mujeres	5	4	9
Varones	7	8	15
Total	12	12	24

- En el Gran Buenos Aires sobre 246 víctimas civiles heridas y muertas en hechos de violencia policial, el 10 % son personas que resultan víctimas incidentales que se encuentran en el lugar de los hechos en forma casual. Como se puede notar, es un porcentaje muy similar al de la Capital Federal.
- El 90% restante son personas que han sido definidas por las fuerzas de seguridad como “sospechosos”, sin embargo ello no significa que lo sean, tal como sucede en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

VI. Serie: Estadísticas comparativas años 1993/1997

Durante el período en análisis la violencia en manos de las fuerzas de seguridad agudizó algunas de las tendencias que se señalaran ya en años anteriores. Por un lado, se advierte un aumento de los índices de violencia con respecto al año 1994, en el que —al menos la exhibición en los periódicos— disminuyeran en comparación con lo ocurrido en 1993.

Por otro lado, se acentúan las siguientes tendencias: a) la relación entre civiles y agentes de seguridad muertos, como resultado de enfrentamientos, es altamente desfavorable para los civiles; b) una parte importante de la represión del delito de menor cuantía está en manos de agentes franco de servicio que actúan con brutalidad; c) el mayor número de víctimas policiales lo son cuando no están en horario de servicio y se trata de suboficiales de las fuerzas.

VI.1 Civiles muertos en hechos de violencia policial Capital Federal - Años 1993 a 1997

Año	1993	1994	1995	1996	1997
Civiles muertos	48	30	42	52	36

VI.2 Civiles muertos en hechos de violencia policial Gran Buenos Aires - Años 1993 a 1997

Año	1993	1994	1995	1996	1997
Civiles muertos	123	94	123	115	123

VI.3 Civiles muertos en hechos de violencia policial Capital Federal y Gran Buenos Aires - Años 1993 a 1997

Año	1993	1994	1995	1996	1997
Civiles muertos	171	124	165	167	159

VI.4 Agentes de seguridad muertos en enfrentamientos Capital Federal - Años 1993 a 1997

Año	1993	1994	1995	1996	1997
Total agentes muertos	7	6	1	10	6
Agentes muertos de franco	3	2	1	3	2

VI.5 Agentes de seguridad muertos en enfrentamientos Gran Buenos Aires - Años 1993 a 1997

Año	1993	1994	1995	1996	1997
Total agentes muertos	23	9	28	45	39
Agentes muertos de franco	10	7	22	24	25

- La disminución del número de víctimas durante 1994, tanto en el caso de civiles como de agentes, no parece deberse a cambios importantes dentro de las fuerzas ni tampoco a la toma de decisiones políticas relevantes. Ello es así, porque no se continúan en los períodos siguientes, donde se vuelve a las cifras de 1993, e, incluso, para el período en análisis, se constata un aumento preocupante.

Conclusiones

- La relación entre civiles y policías y miembros de las fuerzas de seguridad muertos y heridos es indicativa de un *modus operandi* de las agencias estatales que privilegia la eliminación del sospechoso, antes que otros medios de disuasión pacífica.
- Es posible suponer que un porcentaje importante de estas muertes es el resultado de la existencia de grupos policiales particularmente violentos, ligado a negocios ilegales y protegidos por jerarquías institucionales. La investigación de la muerte del reportero gráfico José Luis Cabezas, así como de varios casos ocurridos durante el período y durante años anteriores, dan sustento a esta afirmación.
- La mayor parte de los hechos descriptos y que informan las series estadísticas presentadas, ha sido protagonizada por policías que ingresaron a la fuerza durante el período democrático. Ello indicaría la persistencia de prácticas, reglamentaciones y, en general, una cultura autoritaria al interior de las policías que favorece la ocurrencia de hechos de violencia policial.
- El alto número de muertos y heridos resultado del accionar de funcionarios franco de servicio o retirados parece indicar una tendencia creciente de miembros de la fuerza a utilizar el poder de fuego como actos de “justicia por mano propia”, causando la muerte de los sospechosos, antes que deteniéndolos para que sean juzgados por los tribunales.

3. Casos documentados de violencia policial y de las fuerzas de seguridad

CABEZAS, José Luis *

Provincia de Buenos Aires, Pinamar. 25 de enero.

En la mañana del 25 de enero de 1997, José Luis Cabezas, reportero gráfico de la revista Noticias, apareció muerto en un campo cercano a la ciudad de Pinamar, provincia de Buenos Aires. Tenía 35 años, y era padre de tres hijos. El cuerpo fue hallado dentro de su automóvil, esposado y con un balazo en la cabeza. El automóvil había sido quemado.

En los primeros momentos de la investigación, la policía no tomó los recaudos necesarios para preservar la escena del crimen. Varias personas recorrieron el lugar, lo que provocó que muchas pruebas se perdieran.

Entre otros trabajos, Cabezas había realizado una nota titulada “Maldita Policía”, en abril de 1996. Aparentemente, a partir de esa época comenzó a recibir amenazas de muerte. El reportero gráfico también participaba de una investigación para un libro sobre la policía bonaerense que estaban escribiendo en ese momento dos periodistas para una importante editorial, y unos días antes de su muerte había realizado las fotografías de la cobertura de la revista Noticias sobre una serie de asaltos ocurridos en Pinamar. Estos hechos orientaron la investigación hacia un grupo de la policía bonaerense⁴.

MAIDANA, Maximiliano Roque

Gran Buenos Aires. 12 de enero.

El día 12 de enero el joven Maidana volvía de una fiesta acompañado por un amigo cuando, según la versión policial, quedó atrapado en medio de un tiroteo entre dos agentes de la policía bonaerense y un grupo de sospechosos. Según testigos del hecho, en cambio, los policías (uno vestido de civil y otro con uniforme) llegaron al lugar en un Ford Falcon, bajaron del vehículo y comenzaron a disparar arbitrariamente. Fue entonces cuando hirieron de gravedad al joven Maidana que murió poco después. Los vecinos relataron que la policía estaba persiguiendo, en realidad, a chicos de 10 y 12 años que habían apedreado un auto y no estaban armados. Como consecuencia del hecho hubo una importante reacción vecinal contra los agentes y se han organizado desde entonces marchas solicitando justicia.

BALBUENA, Cristina y AAP, Patricia

Provincia de Misiones. 17 de enero.

Las jóvenes Balbuena y Aap circulaban normalmente en un automóvil junto con unos amigos cuando una patrulla de Gendarmería Nacional, que estaba realizando un operativo de control de rutas para localizar a una pareja acusada de un delito, las confunde con los delincuentes

⁴ Las alternativas de este caso se narran en el capítulo *La Impunidad: "El Caso Cabezas"*.

y, sin dar voz de alto, comienzan a disparar. Las dos muchachas mueren acribilladas por las balas. Los cinco gendarmes que actuaron en el hecho fueron pasados a disponibilidad.

PEREZ, Carlos Darío

Provincia de Buenos Aires. 3 de marzo.

El 3 de marzo, personal de la División Narcóticos de la policía de Dolores matan al joven mientras este caminaba por la peatonal de la ciudad balnearia de Villa Gesell. Según la versión policial, la víctima habría disparado contra las personas que circulaban por la calle, hiriendo a un hombre con un revólver calibre 22. Los familiares del muchacho declararon que este no portaba armas, que estaba en esa ciudad de vacaciones y que trabajaba habitualmente como taxista.

GONZÁLEZ, Nora

Provincia del Chaco. 2 de abril.

El 2 de abril, el suboficial Daniel Randazzo de la policía chaqueña, dio muerte a una joven de 16 años, en un hotel alojamiento de la localidad de Sáenz Peña. El hecho ocurrió en las primeras horas de la mañana, según consta en el expediente judicial. El juez de Instrucción Dr. Daniel Freytes ordenó la detención del policía y de otro agente que colaboró con el homicida para trasladar el cuerpo de la menor a un descampado y borrar las huellas en el hotel.

RODRIGUEZ, Teresa

Provincia de Neuquén. 12 de abril.

El 12 de abril Teresa Rodríguez, de 24 años, murió como consecuencia de un disparo realizado por un agente de la policía de Neuquén, mientras otras dos personas recibieron heridas de bala en las piernas. El día de la muerte de Teresa Rodríguez, más de diez mil habitantes de las ciudades de Cutral-Có y Plaza Huincul realizaban una manifestación en apoyo a los docentes en huelga. La Gendarmería Nacional y la policía de Neuquén intentaron desalojar el lugar –una ruta– actuando violentamente. A las 6 de la mañana, más de trescientos gendarmes avanzaron –con un camión hidrante y una topadora– contra los piquetes de huelguistas que estaban cortando la ruta. Atacaron con gases lacrimógenos, balas de goma y perros, en cumplimiento de una orden del juez federal Oscar Temi.

Durante la investigación de la muerte de Teresa Rodríguez, su hermano, Nino Rodríguez, recibió amenazas por parte de dos policías que él había reconocido como quienes participaron en el hecho. También su esposa recibió amenazas e intimidaciones.

Hubo un amplio repudio del hecho, por parte de las organizaciones sociales, sindicales y de derechos humanos, que realizaron distintos actos en reclamo de justicia. En el mes de abril, más de dos mil personas asistieron a una misa que se ofició en Plaza Huincul en memoria de Teresa, en el mismo lugar donde cayó muerta, sobre la ruta provincial 17. Todos los meses se realizan manifestaciones, convocadas por la familia y la Asamblea por los Derechos Humanos de Neuquén.

ACOSTA, Cristian

Santa Fe, Rosario. 23 de mayo.

El 23 de mayo de 1997, Cristian Acosta, de 22 años, fue apaleado duramente por tres suboficiales y un agente del Comando Radioeléctrico de Rosario. Los policías también golpearon a sus padres, cuando intentaron salir en defensa del joven, y luego se los llevaron detenidos.

Según la versión policial, los agentes confundieron a un integrante de la familia con el autor del robo una farmacia. Luego se comprobó que la familia Acosta nada tenía que ver con ese hecho.

La mamá de Acosta declaró que “de buena manera les explicamos (a los policías) que no teníamos nada que ver con el robo, pero en vez de escucharnos nos empezaron a pegar y a gritar que éramos una familia de delincuentes”. Agregó que les dieron patadas y trompadas en el estómago, y que a Cristian —que tenía las esposas puestas— le lastimaron las costillas, los ojos y las piernas.

El joven permaneció detenido hasta que se realizó una rueda de reconocimiento. La propietaria de la farmacia asaltada no lo reconoció como autor del robo.

Los tres policías fueron sumariados y separados de la fuerza por orden del Secretario de Seguridad Pública de la provincia.

GONZALES, José Luis y SARACCO, Federico

Provincia de Santiago del Estero. 2 de julio.

En la madrugada del 2 de julio de 1997, José Miguel Figueroa, suboficial de la Policía de la provincia de Santiago del Estero, mató a José Luis González, de 15 años, e hirió gravemente a Federico Saracco, de 16 años.

Las víctimas —y otros tres amigos— habían sacado unos carteles de un negocio. El policía los persiguió y les disparó varias veces. Al regresar a la comisaría 45°, en la que prestaba servicios, reportó lo ocurrido sin informar que los proyectiles de su arma reglamentaria habían provocado la muerte a González y heridas graves a Saracco.

La autopsia realizada al cadáver de González precisó que el disparo fatal fue efectuado a escasos cinco metros de distancia, cuando el joven permanecía de rodillas en el suelo. Además, varios testigos declararon que Figueroa efectuó un primer disparo que hirió a Saracco y un segundo que recibió González cuando ya estaba arrodillado en el piso y sin posibilidades de escapar. Los testigos también aseguraron que Figueroa no llevaba el uniforme oficial y vestía de civil.

El jefe de la policía de Santiago del Estero resolvió pasar a disponibilidad al agente que quedó detenido en el Cuerpo de Infantería.

Bajo el lema “por el derecho a la vida”, el obispo de Santiago del Estero, monseñor Gerardo Sueldo, encabezó una marcha de silencio por las calles del barrio Campo Contreras, donde vivía la víctima, en repudio a la muerte del adolescente.

MOLINA, Manuel

Provincia de Santiago del Estero. 23 de julio.

El 23 de julio, la víctima se presentó en la comisaría 10° de Santiago del Estero por una citación que había recibido a raíz de una denuncia hecha por una vecina. Allí fue detenido y golpeado ferozmente, causándole graves lesiones. Por este hecho, la justicia santiagueña dictó el procesamiento de los dos policías que provocaron el hecho por “apremios ilegales, lesiones, abuso de autoridad y violación de deberes de funcionarios”.

PAGLIARUZZA , Ramón y ARCE, Héctor

Provincia de Entre Ríos. 6 de agosto.

El día 6 de agosto las víctimas –dos menores de edad– fueron arrojadas por la policía al pozo de un aljibe abandonado, en las afueras de la ciudad de Paraná en el paraje llamado Las Piedras. Los chicos estuvieron quince horas en el pozo, hasta que sus gritos de auxilio fueron escuchados por un hombre que pasaba por el lugar, que dio aviso a los bomberos. Fueron rescatados y hospitalizados, ya que estaban heridos y con principio de congelamiento en las piernas. Según la declaración de las víctimas, fueron arrojadas al aljibe por integrantes de una comisión policial de la comisaría 9° de Paraná que los habría confundido con los autores de un asalto a una iglesia Pentecostal. Antes de arrojarlos al pozo los desnudaron y golpearon, cortándoles la cara y el cuello con un cuchillo, lesiones que fueron constatadas por los médicos.

Todo el personal de la comisaría fue pasado a disponibilidad, y el agente Miguel Angel Gutiérrez fue individualizado como el que arrojó a los menores al pozo, por lo que fue detenido. El juez Dr. Héctor Toloy ordenó la reconstrucción del hecho y luego sobreseyó al acusado.

VILLALBA, Damián

Provincia de Santa Fe, Rosario. 3 de setiembre.

El día 3 de setiembre, un menor de 17 años fue detenido luego de ser allanada su casa por personal policial de la Subcomisaría 20 de la ciudad de Rosario. Transcurridas seis horas desde la detención, el padre del joven fue avisado que podía pasar a buscarlo, ya que sería puesto en libertad. Al llegar el padre al destacamento policial observó al personal muy nervioso y vio cómo ingresaba una ambulancia al edificio. Le informan entonces que su hijo se había ahorcado con un cinturón, mientras estaba en la celda. Según declaraciones de la familia, la víctima no tenía motivos para tomar tal determinación, no tenía antecedentes penales y nunca había sido detenido. Los médicos policiales determinaron que murió por asfixia y recibió un golpe en la frente que le dejó una marca del tamaño de un puño. La hermana del joven manifestó sus sospechas acerca de la versión policial. Asimismo se dio a conocer que en la misma comisaría pocos meses antes habían ocurrido dos supuestos suicidios más.

GARCÍA, César Eduardo

Provincia de Río Negro, General Roca. 29 de setiembre.

César García estaba con un grupo de jóvenes amigos bebiendo cerveza en la calle, luego de un partido de fútbol. En ese momento llegó al lugar una patrulla policial e intentó arrestarlos por ebriedad. Los jóvenes se resistieron argumentando que no estaban ebrios. En la discusión uno de

los policías dispara su arma –una itaka– en la cara de uno de los jóvenes resultando herido de gravedad. Producido el hecho, la patrulla se retira amenazándolos. El joven García debió ser trasladado por su padre al hospital zonal donde quedó internado en gravísimo estado.

LESCANO, Gastón

Provincia de Entre Ríos, Concordia. 28 de setiembre.

El 28 de setiembre, el joven Lescano, de 17 años, fue detenido por personal de la comisaría 2° de la ciudad de Concordia. Desde ese momento estuvo desaparecido. El día 2 de octubre el cadáver fue hallado en un descampado. El chico no tenía antecedentes penales y nunca antes había estado preso. La juez titular del Juzgado n° 3 de Concordia, dispuso la autopsia del cadáver, el secuestro de los móviles policiales y la participación de Gendarmería Nacional para realizar las pericias correspondientes.

El 9 de Octubre se realizó una marcha de más de 400 personas que le entregaron un petitorio a la juez reclamando justicia y el esclarecimiento del caso.

FLEITAS, Omar.

Provincia del Chaco. 30 de setiembre.

El 30 de septiembre, Omar Fleitas, de 26 años de edad, fue herido de gravedad por un disparo en la cabeza cuando un oficial de la comisaría de la localidad de Fontana le disparó con su arma reglamentaria. La víctima quedó en estado de coma cuatro. El joven estaba cumpliendo un arresto de diez días ordenado por el juez de paz local, por ebriedad. Según la madre del muchacho, ya había cumplido esa condena cuando fue herido. Cuando se produjo el hecho el joven estaba limpiando la oficina del oficial. La madre de la víctima se enteró que su hijo había sido herido a través de una vecina, ya que no recibió ninguna comunicación de parte de la seccional. El oficial fue puesto a disposición del juez.

ALVARADO, Roberto Fanor

Provincia de Tucumán. 9 de octubre.

El 9 de octubre, un cabo de la policía provincial le dispara a corta distancia en la nuca a un joven de 23 años, matándolo en el acto. La víctima, un detenido portador de HIV-SIDA que estaba alojado en el penal de Villa Urquiza, había sido trasladado hasta el Hospital Especial para unos exámenes médicos. Según la versión del policía, el joven habría intentado escapar cuando salía del hospital y tenía que subir al camión que lo había trasladado hasta allí. Siempre según la versión policial, se habría producido un forcejeo en el que el arma se le habría disparado accidentalmente. Según la versión de un testigo presencial –un menor de 15 años– el policía disparó al muchacho cuando éste se había rendido y suplicaba que no lo matara.

CARDULLO, Adolfo Alfredo

Provincia de Mendoza. 10 de octubre.

El día 10 de octubre, los agentes Martín Roldán de la Dirección de Tránsito Provincial y Guillermo Agüero de la comisaría 6° de la ciudad de Mendoza se dirigieron con Cardullo —de quien eran amigos— hacia las afueras de la ciudad. Allí lo condujeron hasta un despeñadero, diciéndole que querían que viera un auto que deseaban comprar. Al llegar al lugar lo inmovilizaron y le dispararon dos tiros en la cabeza. Inmediatamente arrojaron el cadáver por un barranco. El hermano del agente Agüero habría tenido una relación sentimental con la víctima, y la venganza habría sido el motivo del crimen. Los policías fueron procesados por homicidio.

BORDON, Sebastián Luis Alberto

Provincia de Mendoza. 12 de octubre.

El 12 de octubre de 1997 Sebastián Luis Alberto Bordón, de 18 años fue encontrado muerto en el fondo de un barranco de la zona de El Nihuil, provincia de Mendoza, luego de estar desaparecido durante diez días.

Sebastián había partido el viernes 26 de septiembre —junto con sus compañeros de curso— en un viaje de egresados hacia el valle de El Nihuil, en la provincia de Mendoza. Al llegar al lugar, Sebastián llamó por teléfono a su madre y a su novia, y dijo que había llegado bien. El primero de octubre, la policía de Mendoza se comunicó con la madre del joven para decirle que Sebastián se hallaba detenido. Pidió hablar con su hijo, y éste le contó que había tenido un altercado con sus compañeros, y le dijo que sentía que estaba en peligro.

Al día siguiente, a primera hora, el padre viajó para buscarlo. Ese día, a la mañana temprano, Sebastián habló nuevamente con su madre, pero al mediodía la policía llamó a la mujer para comunicarle que el joven se había escapado del destacamento.

La investigación posterior estableció que Bordón escapó y fue recapturado por una patrulla que salió en su búsqueda. La patrulla regresó dos horas después y no reportó ninguna información; en el libro de guardia quedó asentado el resultado: “sin novedades”. Sin embargo, los peritos de Gendarmería Nacional encontraron pelos y pelusas de la ropa de Bordón en el tapizado y las alfombras del móvil utilizado.

Pocos días después un baqueano encontró el cadáver en el fondo de un barranco, en momentos en que recorría la zona junto con el padre y dos amigos del joven. Esa zona había sido rastreada días atrás por mas de 150 policías, sin ningún resultado.

Como consecuencias del hecho el gobernador de la provincia destituyó al ministro de gobierno, al jefe de la Policía de Mendoza y al sub-jefe de la fuerza. Asimismo, puso en disponibilidad a toda la plana mayor de la Unidad Regional II.

Familiares, amigos y vecinos de Bordón han realizado numerosas marchas de silencio, en reclamo por el esclarecimiento del caso

CASTRO, Daniel

Provincia de Córdoba. 20 de noviembre.

El 20 de noviembre el joven se encontraba en la puerta de su casa tomando cerveza con unos amigos. Allí fueron increpados por una patrulla policial, que según sus dichos sorprendieron a los jóvenes en “actitud sospechosa”. La versión de la policía relata que cuando tratan de

identificar a los jóvenes estos comenzaron a disparar. Es en esas circunstancias que Daniel Castro fue herido de bala. La policía lo dejó en gravísimo estado en la puerta de su casa, en donde es auxiliado por sus padres que lo trasladaron al hospital zonal, donde llegó muerto. El padre de Castro ha declarado que su hijo fue asesinado y que se trata de un caso de “gatillo de fácil”.

CASTRO, Laura

Provincia de Mendoza. 1 de diciembre.

Laura Castro era una joven discapacitada que subsistía gracias a la solidaridad de los vecinos en un barrio humilde del Gran Mendoza. El día primero de diciembre la joven estaba en la puerta de la casa de un vecino pidiendo comida cuando dos policías de la comisaría 35° de Santa Teresita que, según su propia versión, perseguían a un sospechoso de asesinato, comienzan a disparar indiscriminadamente. Una de las balas mata a la joven. La policía alegó que la víctima quedó atrapada en un fuego cruzado. Los testigos del hecho declararon que no hubo ningún tiroteo, sino sólo disparos policiales. Detuvieron por el homicidio de la joven a un cabo y un agente de la policía provincial. La pericia balística confirmó que la bala que mató a la chica pertenecía al arma reglamentaria de uno de ellos.

4. DETENCIONES ARBITRARIAS Y TORTURAS. LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS POR PARTE DE MIEMBROS DE LA POLICÍA FEDERAL*

En base a las estadísticas y la descripción de casos, hemos visto que las graves violaciones a los derechos humanos —en especial al derecho a la vida— producidas por las fuerzas policiales y de seguridad de la Argentina, continúan ocurriendo a pesar de más de una década de vigencia del régimen democrático.

La tercera parte de este capítulo, tratará de reflejar ciertas prácticas de los miembros de la Policía Federal que constituyen violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos.

Se trata, específicamente, de dos instituciones de vieja historia: la facultad de detener personas por *averiguación de identidad* (denominada históricamente *averiguación de antecedentes*) y los *edictos policiales* o contravenciones⁵. La relevancia de analizar nuevamente⁶ estas detenciones reside en que, además de las violaciones a los derechos humanos que constituyen en sí mismas —derecho a la libertad ambulatoria y a las garantías judiciales— en no pocos casos constituyen también la antesala de violaciones más graves aún —a la integridad física, a la dignidad, etc.— ya que dan lugar a casos de torturas, apremios ilegales, hostigamiento cotidiano a través de detenciones sistemáticas, intimidaciones y otras prácticas policiales que encuentran su denominador común en el uso irregular del poder coactivo del Estado.

A. La facultad de detención por averiguación de identidad.

* Por Gaston CHILLIER, abogado, miembro del Programa Violencia Policial, Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, CELS.

⁵ En marzo de 1998 la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó el Código Contravencional que dejó sin efecto la vigencia de los edictos policiales.

⁶ Estas violaciones fueron tratadas en el Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos 1995”.

La facultad de detención por averiguación de identidad se encuentra regulada en el artículo 5° de la Ley Orgánica de la Policía Federal Argentina⁷. Su formulación original fue modificada por la ley 23.950, luego de la fuerte conmoción social producida por la muerte de Walter Bulacio, en el año 1991. Bulacio falleció a causa de los golpes recibidos en la comisaría 35, donde estuvo detenido en medio de una razzia en la puerta de un recital de rock. La modificación introducida por la ley 23.950, no sólo redujo el plazo de detención de 24 a 10 horas, sino que modificó los motivos y requisitos mínimos que la habilitan, reglamentando la detención únicamente para los casos en que existan circunstancias debidamente fundadas de la comisión de un delito o contravención o la posibilidad de que ello pueda suceder, y que el presunto “sospechoso” no acredite su identidad.

En este caso no existe orden de detención por juez competente, y tampoco control judicial sobre aquella ya que, si bien la norma establece la notificación al juzgado de turno, esta medida se cumple varios días después de consumada la detención y constituye en la práctica una formalidad burocrática. Tampoco se cumple con la notificación al detenido del cargo formulado en su contra —motivo de la detención— y a que tal cargo no existe. De lo contrario, la detención se produciría por la comisión de un delito o una contravención aplicando el régimen correspondiente en cada caso. Por último, la revisión judicial de la privación de la libertad tampoco es posible ya que la norma no la prevé y, el escaso lapso de la detención impide en la práctica la interposición de una acción de *hábeas corpus* con ese fin.

La privación de la libertad ambulatoria, contenida en el art. 14 de la Constitución Nacional, se encuentra reglamentada en el artículo 18, que sostiene “...Nadie puede ser (...) arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente...”. Para gran parte de la doctrina la frase “autoridad competente” hace referencia a la dispuesta por la propia Constitución⁸, con lo cual debe entenderse entonces que nadie podrá ser privado de su libertad sin orden escrita de autoridad competente. Salvo excepciones en que la norma autoriza a otras autoridades a emitir orden de arresto sobre las personas, ésta considera que son los jueces los que tienen a cargo esta prerrogativa.

Fuera de los jueces, es a los funcionarios policiales a quienes, por lo general se les otorga esa facultad. Sin embargo, en virtud de que se trata de un derecho constitucional, dicha facultad sólo puede ser utilizada en casos de extrema excepción. En el ámbito federal, el código de procedimiento en materia penal en su artículo 184, inciso 8 establece la facultad que tiene la policía de detener “a los presuntos culpables”, lo que se denomina detención *in fraganti delicto*, prevista en el artículo 285 del mismo código. Sin perjuicio de ello, será el juez del proceso quien decidirá sobre la procedencia de la privación de la libertad ejecutada por personal policial, atendiendo a la existencia de motivos suficientes que hagan presumir la comisión de un delito y la presunta autoría o participación de la persona detenida.

Ahora bien, como se ha visto, la detención prevista por el artículo 5 del decreto-ley 333/58, amplía la facultad de detención policial, ya que no sólo se puede detener en casos de *flagrancia* sino también en los casos en que el delito o contravención no se ha cometido. A pesar de que la norma exige —para que proceda la detención— que la persona no pueda acreditar su identidad, en la práctica la mayoría de las privaciones de la libertad que se producen en virtud de esta facultad se

⁷ Decreto-ley 333/58, ratificado por ley 14.467

⁸ Entre quienes sostienen esta interpretación podemos mencionar al Dr. Julio MAIER. Cfr. MAIER, Julio B. J., *Derecho Procesal Penal*, T. 1, Editores Del Puerto, Buenos Aires, 2° Ed. p. 512.

llevan a cabo aún cuando el detenido acredita debidamente su identidad y, las más de las veces no existen tampoco las circunstancias que la norma exige⁹.

La facultad de detención en cabeza de los miembros de la Policía Federal, contemplada por esta norma, carece de orden y de control judicial. La persona no tiene garantizado su derecho a defensa y por ende tampoco a un recurso judicial sencillo y rápido, constituyendo la privación de libertad una detención arbitraria que viola, en consecuencia, los derechos y garantías de la constitución y los pactos internacionales que la integran¹⁰.

Según datos estadísticos de la Policía Federal, en los últimos años la cifra de personas detenidas por averiguación de identidad supera los 50 mil. A modo de ejemplo, en el año 1995 fueron detenidas 53.293 personas. Si bien las cifras por detenciones por averiguación de identidad del año 1997 no han tomado estado público, todo indica que este tipo de detenciones han aumentado.

B. La detención por edictos policiales.

Los edictos policiales, aplicables en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, fueron, en su gran mayoría, redactados por jefes de la Policía Federal¹¹.

En 1956 debido a que la Corte Suprema de Justicia declaró la inconstitucionalidad de la facultad policial de legislar en esta materia, los textos de los edictos existentes fueron ratificados mediante decreto-ley 17.189. Luego adquirieron estatuto legal por la ley 14.467. A las conductas abarcadas por estos edictos tradicionales, se agregaron —en 1985, por medio de la ley 23.184 de espectáculos deportivos— nuevas figuras contravencionales.

Estos instrumentos normativos se caracterizaron siempre por ser un ilimitado muestrario de caracterizaciones personales y no de conductas —como exige la Constitución Nacional en sus artículos 18 y 19—. La mayoría de los edictos fundamentan la intervención policial en características tan íntimas de las personas como el sexo, la edad, la profesión, etc.

Sumado a ello, también padecieron serios vicios en cuanto a su aplicación. Efectivamente, la misma Policía Federal es quien detiene a los contraventores, quien produce la prueba y, por último quien los juzga. Según datos de la Policía Federal, el control judicial sólo se cumple en su aspecto formal ya que, debido al escaso tiempo para recurrir la condena y a las diversas formas de coacción por parte de la policía para evitarlo, las apelaciones judiciales no llegan al 0,5% de los casos, a pesar del elevado número de condenas impuestas.

Al igual que las detenciones para *averiguar identidad*, las detenciones por edictos policiales constituyen también violaciones masivas a los derechos y garantías que el Estado debe respetar en tanto se encuentran contenidos en la Constitución Nacional y los pactos internacionales de derechos humanos que la integran.

⁹ El art. 5° del decreto ley 333/58 establece en la parte correspondiente que “fuera de los casos establecidos en el Código de Procedimientos en Materia Penal, no podrá detenerse a las personas sin orden de juez competente. Sin embargo, si existiesen circunstancias debidamente fundadas que hagan presumir que alguien hubiese cometido o pudiese cometer un hecho delictivo o contravencional y no acreditase fehacientemente su identidad, podrá ser conducido a la dependencia policial que correspondiese”.

¹⁰ Fundamentalmente la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en sus artículos 7 y 8 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PDCyP) en sus artículos 9 y 14.

¹¹ Funcionarios habilitados para dictarlos conforme el decreto 32.265 dictado por el gobierno de facto en el año 1944, y ratificado en 1947 por la ley 13.030.

La cantidad de detenciones anuales producidas a causa de estos edictos también fue incrementándose en los últimos años. Según estadísticas de la Policía Federal, de 59.315 detenciones producidas en el año 1992, la cifra ascendió hasta 150.830 personas detenidas en el año 1995 y 84.600 en los primeros seis meses de 1996.

Ahora bien, luego de la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹², el año 1997 aparecía como un año de inflexión en materia de respeto de las libertades ambulatorias conculcadas históricamente por los edictos policiales.

En efecto, la Constitución otorgó vigencia transitoria a los edictos policiales hasta tanto se creara el cuerpo legislativo que, en el término de 90 días, debía reemplazarlos por un código contravencional. Sin embargo, la carta fundamental estableció que aquel cuerpo normativo debería respetar —en materia de fondo y forma— los principios consagrados en la Constitución Nacional, los pactos internacionales mencionados en el inciso 22 del artículo 75 de aquella y los contenidos en la propia carta magna de la ciudad¹³.

Asimismo y, con el fin de evitar en el futuro sistema contravencional detenciones policiales arbitrarias, la carta fundamental dispuso expresamente en su artículo 13, inciso 11 la siguiente *prohibición constitucional*: “... En materia contravencional no rige la detención preventiva. En caso de hechos que produzcan daño o peligro que hicieran necesaria la aprehensión, la persona deber ser conducida directa e inmediatamente ante el juez competente”.

Sin embargo, Policía Federal ignoró la nueva garantía y continuó con la política de detenciones masivas y arbitrarias, como lo había hecho hasta antes de la vigencia de la nueva constitución.

Esta circunstancia motivó reiterados reclamos a las autoridades, tanto nacionales como del Gobierno de la Ciudad, realizados por gran cantidad de organizaciones de defensa de derechos civiles. Sin embargo, los responsables del control institucional de la Policía Federal no tomaron medida alguna para impedir la violación expresa de la Constitución recién sancionada. Por otra parte, distintos planteos judiciales tachando de inconstitucionales a las detenciones por edictos a partir de la vigencia de la Constitución local fueron rechazados alegando, entre otros fundamentos, que el artículo constitucional de garantías no estaba vigente y cuestiones de competencia.

Si bien las cifras sobre detenciones por edictos policiales correspondientes al año 1997 no fueron publicadas aún, aquellas se habrían mantenido en los mismos valores que los últimos años. Según información de distintas organizaciones civiles —en particular aquellas que nuclean los grupos de travestis y prostitutas¹⁴— no sólo no varió la situación de las detenciones arbitrarias, sino que en muchos casos recrudesció la violencia con que la fuerza policial las llevó a cabo —tanto en la calle como en los lugares de detención dentro de las comisarías—.

Conclusión

Las detenciones que la Policía Federal realiza utilizando los dos institutos descriptos conforman un elevado porcentaje del total de las detenciones que la institución lleva a cabo a lo largo

¹² La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue sancionada en el mes de octubre de 1996

¹³ Cláusula transitoria decimosegunda, inciso e. de la Constitución de la Ciudad

¹⁴ Estos grupos, junto a los migrantes y los jóvenes fueron históricamente quienes sufrieron con mas intensidad la ejecución de estas políticas de detenciones masivas y arbitrarias por parte de la Policía Federal.

de un año. A los fines de analizar esta cuestión con mayor detenimiento, describiremos la totalidad de las detenciones que la fuerza policial produjo en el año 1995.

Las cifras de la Policía Federal indican que en el año 1995, la fuerza policial detuvo 246.008 personas. De estas detenciones, 150.830 fueron por edictos policiales, 53.293 por averiguación de identidad (antecedentes) y 41.885 a causa de la represión de delitos en flagrancia o la detención por orden judicial producto de una investigación. Esto es, el 83% de las detenciones que realizó la Policía Federal en un año —61% edictos policiales y 22% averiguación de antecedentes— conforman, de acuerdo a la descripción de las instituciones, detenciones arbitrarias que violan las más elementales garantías judiciales. Solo el restante 17% de las detenciones policiales respetaría, en principio, el marco legal exigido por el Estado de derecho.

Como se dijo al comienzo, estas detenciones masivas y arbitrarias constituyen una violación sistemática a los derechos humanos protegidos por el derecho interno y el derecho internacional de los derechos humanos y, lo que es más grave, en muchas ocasiones son la instancia previa de hechos de violencia policial más graves aún que la propia privación ilegítima de la libertad.

A los fines de reflejar esta realidad describiremos a continuación dos casos de detenciones arbitrarias en distintas comisarías de la Ciudad de Buenos Aires, que derivaron en aplicaciones de torturas y apremios ilegales ejecutados por miembros de la Policía Federal.

C. El caso de José Luis Ojeda

En el mes de febrero de 1996, José Luis Ojeda se encontraba jugando un partido de fútbol frente al barrio “Presidente Illia”, de la Ciudad de Buenos Aires, cuando arribó al lugar el sargento primero de la Policía Federal, Víctor Pablo Barrionuevo, quien —con una pistola en la mano— ordenó a la gente que se encontraba en la cancha que se tirara al piso.

Estando en el piso, Ojeda se identificó como miembro del personal del Estado Mayor del Ejército Argentino y, sin que mediara ningún motivo, el funcionario policial le pegó una patada en la cabeza, al tiempo que gritaba intimidándolo, que si no se callaba lo haría “*callar para siempre*”. Luego de esto, Ojeda, junto a un grupo de personas, fue conducido en calidad de detenido por *averiguación de antecedentes* a la comisaría 34° de la Policía Federal. Al arribar, un oficial de apellido Chávez indicó que le quitaran las pertenencias, obligándolo a firmar unos papeles sin permitirle leer su contenido previamente. Ojeda se negó debido a que no existía motivo alguno para la detención. A partir de allí, el oficial ordenó que lo condujeran al fondo de la comisaría, para ser “fichado”, a lo que Ojeda se volvió a negar, manifestando que no tenía antecedentes, obteniendo por respuesta que lo ficharían igual y que “*los antecedentes se los iban a fabricar*”.

Durante quince minutos Ojeda fue amenazado e intimidado por los policías, mientras insistía en su negativa a firmar, pues no había cometido delito ni falta que justificara su detención. Por este motivo los policías lo golpearon en distintas partes del cuerpo y lo condujeron a una celda. Allí quedó encerrado entre cuatro y cinco horas. Al cabo de ese tiempo ingresaron tres o cuatro policías uniformados pero sin identificación ni armas reglamentarias. Volvieron a golpearlo, preguntándole el motivo de los tatuajes que tenía en el brazo. Al finalizar los golpes, mientras

Ojeda era sostenido por tres policías, el restante le cortaba ambos brazos con un objeto filoso, produciéndole profundas heridas cuyas cicatrices aún son visibles.

Luego de media hora de torturas, Ojeda fue sacado de la comisaría por orden del principal Chávez. Tenía los brazos cortados envueltos en su remera y una capucha en la cabeza. Lo apuntaron con un arma en la cabeza mientras lo introdujeron en un auto obligándolo a agacharse para no ser visto desde el exterior. Luego de recorrer unas cuadras, Ojeda fue arrojado junto a sus pertenencias en la vía pública.

A causa de estos hechos la víctima fue conducida por su esposa y su padrastro a un policlínico perteneciente a la obra social del Ejército Argentino —donde presta funciones como personal civil—, y de allí fue trasladado al Hospital Militar, desde donde se realizó la denuncia policial. Al día siguiente, el Juez Nacional en lo Criminal y Correccional, Dr. Luis A. Schelgel, allanó la comisaría 34. Allí constató la veracidad de los dichos de la víctima. Extrajo fotocopias del libro de ingreso de detenidos —donde constaba que Ojeda había ingresado el día anterior por averiguación de identidad¹⁵—; inspeccionó el calabozo en el que éste habría estado y también el calabozo de algunos contraventores que habían sido detenidos junto a él —quienes luego ratificaron la versión de los hechos que probaba gran parte los denunciados por Ojeda—. Este magistrado calificó los delitos sufridos por Ojeda como torturas y lesiones y, por este motivo se declaró incompetente para continuar actuando.

A lo largo de la investigación judicial, el nuevo juez procesó al suboficial Barrionuevo y al oficial Chávez como autores de los delitos de apremios ilegales y lesiones leves. Para alcanzar esta resolución judicial fue indispensable la ratificación de la denuncia y posterior reconocimiento de los responsables de las torturas en sede judicial realizados por Ojeda.

A partir de estas resoluciones judiciales, Ojeda comenzó a ser hostigado por personal policial perteneciente a la comisaría 34. En varias oportunidades policías lo amenazaron de muerte y también le manifestaron que iban a imputarle falsamente la comisión de un delito

En los meses posteriores, estas amenazas comenzaron a cumplirse puesto que Ojeda —quien hasta el momento nunca había sido detenido por personal policial de la comisaría de su barrio ni de ninguna otra seccional— fue detenido arbitrariamente en cuatro oportunidades por edictos policiales o averiguación de identidad. En todas las ocasiones en que estuvo detenido fue hostigado por los policías de la comisaría, quienes en forma permanente le hicieron referencia a que su denuncia judicial provocó el procesamiento de sus compañeros de fuerza.

En el mes de septiembre de 1997, fue detenido por orden judicial en una causa por el delito de tentativa de robo. La investigación policial de este delito se inició por una denuncia del suboficial Guillermo Oscar Morini, miembro de la comisaría 34 que había sido sindicado por Ojeda como uno de los autores de las torturas¹⁶. Este policía había acudido a un lugar donde se encontraba la víctima que sufriera el intento de robo.

¹⁵ Como mencionáramos anteriormente, esta facultad está establecida en el artículo 5° de la ley 23.950, ley orgánica de la Policía Federal.

¹⁶ Pocos meses mas tarde, Morini fue imputado por el juez a cargo de la investigación de las torturas sufridas por Ojeda en la comisaría 34.

Esta persona ratificó la denuncia en la comisaría 34, y brindó en su declaración testimonial una confusa e imprecisa descripción física de sólo una de las cuatro personas que habrían intentado robarle. Utilizando esta descripción, personal policial de la comisaría 34 informó al juez de la causa que Ojeda sería uno de los autores del delito investigado. Sin embargo, en el sumario policial no existía prueba alguna que avalara esta afirmación.

En el mes de octubre, Ojeda fue procesado como autor del delito de robo con armas y en banda en grado de tentativa. Al mes siguiente, a pedido del fiscal y la defensora oficial de Ojeda el juez decretó la nulidad del reconocimiento de la fotografía de Ojeda, incluida en el sumario a través de la investigación realizada por personal policial de la comisaría 34. Esta resolución por violación a normas procesales nulificó todas las actuaciones posteriores respecto a la responsabilidad de Ojeda en los hechos, quedando éste desligado de la investigación judicial.

Esta no sería la última imputación falsa realizada por policías de la comisaría 34 en contra de José Luis Ojeda. En efecto, ante la muerte de un ciudadano peruano el día 25 de diciembre de 1997, nuevamente personal policial de dicha comisaría a cargo de la investigación realizó una serie de medidas que desembocaron nuevamente en la imputación apócrifa en contra de Ojeda del homicidio investigado¹⁷. Para alcanzar esta conclusión, los policías a cargo de la investigación cometieron serias irregularidades, entre las que se destacan la inclusión al sumario del apellido de Ojeda mediante una actuación policial, a pesar de que hasta ese momento sólo existía consignada la identidad de “un tal José”. Esta circunstancia fue introducida en la investigación por declaraciones testimoniales de cinco miembros de una familia que supuestamente habían presenciado los hechos, y se destacaron por contener profundas contradicciones.

D. Aníbal David Mongelos Martínez

El día 24 de mayo de 1997, a las 21 horas, Aníbal David Mongelos Martínez se encontraba viajando abordo del interno 38 de la línea de colectivo n° 46. Antes de llegar a la parada tuvo una discusión con uno de los pasajeros que conversaba con el chofer, quien lo golpeó produciéndole serias lesiones en su cara.

Descendió del colectivo y se dirigió hacia el destacamento de la Policía Federal, ubicado dentro de la estación ferroviaria de Constitución, perteneciente a la División Ferrocarril Roca.

Allí fue atendido por el jefe de guardia del destacamento, quien le explicó que esa dependencia policial carecía de jurisdicción para recibir la denuncia por que el hecho había sucedido en la jurisdicción de la comisaría 16. Por esa razón se comunicó con personal de esa comisaría con el fin de que enviaran un móvil policial para buscarlo y llevarlo hasta allí para asentar la denuncia por las lesiones que había sufrido.

Al cabo de un tiempo, arribaron al lugar dos suboficiales de la comisaría 16. Ante la pregunta de Mongelos sobre el lugar al que se dirigían, uno de los suboficiales —fastidiado por la tarea encomendada— de muy mal modo y con insultos, le contestó que se dirigían hacia la

¹⁷ En el mes de enero la Juez a cargo de la investigación del homicidio de José Luis Escobar Fernández, dictó el procesamiento en contra de Ojeda y otras tres personas por el delito de homicidio en riña. La Sala VI de la Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional revocó dicho procesamiento en lo que se refiere a Ojeda y declaró que no existía mérito para dictar tal medida en su contra.

dependencia policial. Le preguntó al policía el motivo de su contestación ya que él sólo quería realizar una denuncia. Al cabo de esa manifestación, el suboficial trabó las puertas del patrullero, tomó la radio y manifestó: “*llevamos a un detenido por ebriedad*”.

Mongelos, absolutamente sorprendido, solicitó varias veces al suboficial que se identificara, pero no obtuvo ninguna respuesta. Al llegar a la comisaría ingresaron al “detenido”, por la entrada trasera, a la oficina del oficial de guardia. En ese momento, Mongelos insistió en solicitarle al suboficial que se identificará y éste se negó a hacerlo, cubriendo con su brazo la identificación con su nombre y rango que llevaba en el uniforme.

A partir de allí, luego de la conversación del agente que lo había detenido con el oficial de guardia, este inició los tramites para ingresar al denunciante en calidad de detenido por infracción al edicto policial de *ebriedad*. El sorprendido “infractor” se negó en varias oportunidades al trámite, manifestando en todo momento que el motivo de su presencia allí era la realización de una denuncia policial por haber sido víctima de un delito unas horas atrás.

Si bien Mongelos reclamó que se le realizaran estudios para acreditar su condición de infractor, los policías continuaron presionándolo para que cumpla con las exigencias insólitas de realizar los trámites comunes a la detención de personas por la infracción a un edicto policial. Finalmente, sin otras alternativas posibles, entregó sus pertenencias, entre las cuales había 365 pesos —de los cuales le fueron devueltos menos de la mitad— y un juego de lapiceras de marca que jamás volvió a ver.

Luego de ese trámite, el mismo oficial ordenó al suboficial conducirlo, en calidad de detenido, hacia una oficina donde lo esperaba una persona vestida de civil para tomarle las fichas dactiloscópicas. Nuevamente se negó a tal diligencia, insistiendo que contaba con la documentación que acreditaba su identidad y, fundamentalmente, que no había razón para hacerlo debido a que no existía motivo alguno para ser detenido.

La negativa, motivó que el mismo suboficial lo condujera hacia los calabozos. Durante el camino fue constantemente empujado, y sufrió una crisis de nervios debido a que sufría claustrofobia y se trataba de calabozos individuales y oscuros. En ese instante empezaron a golpearlo con los puños y con bastones reglamentarios —lo que le provocó heridas, hematomas y dolores en todas partes del cuerpo—, hasta que finalmente lograron introducirlo al calabozo.

Entonces comenzó a gritar y a llorar mientras pedía que por favor lo sacaran de allí. Luego de 30 minutos se acercó una persona vestida de civil, *quien se identificó como el subcomisario* y, amistosamente, le recomendó que se tranquilizara y saliera del calabozo. Mongelos salió y, ante la pregunta del funcionario sobre los motivos de su detención, narró todo lo sucedido, inclusive los golpes que había sufrido durante la detención.

Expresó también al funcionario policial que, cuando saliera de la comisaría iría a presentar una denuncia por estos hechos. En ese momento, la persona que se había identificado como el subcomisario, imprevistamente lo golpeó en el estómago tirándolo al piso, donde nuevamente fue salvajemente golpeado, por aquél y por otro agente que lo secundaba. Luego de ello fue trasladado a una celda común.

David Mongelos, salió de la comisaría 16 el 25 de mayo a las 6.30 horas, luego de que lo obligaran a firmar cuatro copias de un acta sin que pudiera leer su contenido.

A la salida de allí fue a un hospital público, donde fueron certificadas las lesiones sufridas en todo el cuerpo, y luego se dirigió a radicar la denuncia ante la justicia, haciéndolo también en el consulado de Paraguay, su país de origen.

Durante la investigación judicial, se pudieron acreditar los hechos denunciados por Mongelos. Sin embargo, el juez de la causa resolvió el sobreseimiento de los policías responsables, al considerar que no existían suficientes pruebas en su contra. A causa del recurso presentado por el fiscal en contra de aquella resolución, la sala I de la Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional procesó a los policías Días, León y Seijas por los delitos de privación ilegal de la libertad, apremios ilegales y vejaciones en contra de Mongelos.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN.

1. Introducción

En años anteriores hemos remarcado las formas encubiertas de limitar ilegítimamente la libertad de expresión. Así, hicimos hincapié en la inflación de juicios contra periodistas promovidos por funcionarios públicos, por opiniones o informaciones. El gran número de causas iniciadas, así como la amenaza de graves penas nos llevaron a afirmar la existencia de una forma encubierta de promover la censura.

Si bien en algunos casos las resoluciones judiciales fueron más que "peligrosas", en otros, en contra de lo esperado por sus promotores, la intervención de la justicia permitió el reconocimiento de estándares internacionales positivos para la protección de este derecho.

En esta ocasión, el informe busca reflejar otras dos modalidades por medio de las cuales se ha restringido la libertad de expresión a lo largo de 1997: las amenazas y ataques a periodistas y el impedimento de acceso a la información pública.

2. CRONOLOGÍA DE LOS ATAQUES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN* .

El asesinato del fotógrafo de la revista "Noticias" —José Luis Cabezas— el 25 de enero de este año, implicó un ominoso salto cualitativo en una ya demasiado larga nómina de agresiones impunes contra periodistas. Para denunciarlas dentro y fuera del país se creó en 1995 nuestra Asociación, que ha producido varios informes semestrales y uno anual, difundidos en todo el mundo a través de nuestra pertenencia a organizaciones internacionales comprometidas con la defensa de la libertad de expresión. Si en años pasados los proyectos de legislación represiva de la libertad de prensa ocuparon el centro de la atención, este año asistimos a una eclosión de amenazas, agresiones e insultos que se suman a la proliferación de juicios en contra de periodistas por parte de funcionarios públicos.

El horrendo crimen de Pinamar, cometido con una alevosía que procura transmitir un mensaje al conjunto de quienes trabajan en los medios de comunicación, no constituye, entonces, un hecho aislado. Por el contrario, sólo su inscripción en el contexto de hostilidad que desde hace varios años padece el periodismo independiente explica cabalmente su significado. Del mismo modo, el cuerpo calcinado de nuestro colega completa y da sentido a las amenazas y ataques sufridos por centenares de colegas, a los reiterados proyectos de ley mordaza y al empleo de la justicia como modo de hostigamiento contra quienes cumplen con su deber de informar. Los integrantes de esta Asociación han sido blanco reiterado, aunque no exclusivo, de estas acciones.

Muchas de ellas son anónimas y la vía preferida es el teléfono. En cada caso, el gobierno nacional promete que investigará hasta las últimas consecuencias, una frase ritual

* Informe anual de PERIODISTAS Asociación para la Defensa del Periodismo Independiente. La Asociación tiene por miembros fundadores a Santo BIASATTI, Atolio CADORÍN, Oscar Raúl CARDOSO, Nelson CASTRO, Ariel DELGADO, Rosendo FRAGA, Carlos GABETTA, Rogelio GARCÍA LUPO, Andrew GRAHAM-YOOLL, Mariano GRONDONA, Roberto GUARESCHI, Jorge LANATA, José Ignacio LÓPEZ, Tomás Eloy MARTÍNEZ, Joaquín MORALES SOLÁ, James NEILSON, Magdalena RUIZ GUIÑAZÚ, Hermenegildo SÁBAT, Oscar SERRAT, Osvaldo SORIANO, Ernesto TIFFEMBERG, Jacobo TIMERMAN, Horacio VERBITSKY y María Elena WALSH. El CELS agradece muy especialmente a la Asociación, haberle cedido nuevamente, el presente informe para su publicación.

que de tanto mal uso ha llegado a significar lo contrario de lo que supone decir. Pero más allá de esas declaraciones, no ha habido medidas concretas tendientes a identificar a los autores, pese a que el Ministerio del Interior recibió una propuesta técnicamente viable y de moderado costo económico, formulada por el ingeniero electrónico y columnista periodístico Ariel Garbarz, que permitiría localizar en cuestión de segundos el aparato desde el que se efectúan las amenazas. Lejos de esos recursos que aquí parecen prodigios tecnológicos, Santo Biasatti recibió cuatro amenazas en un mes y pese a que sus teléfonos habían sido intervenidos por orden judicial, los llamados no fueron identificados, por supuestos problemas técnicos que nunca se explicaron en forma mínimamente satisfactoria. El único caso esclarecido en años por las fuerzas del orden es el de un lunático que, además de amenazar a periodistas, interfería las comunicaciones del avión presidencial. Entonces sí, la investigación culminó con felicidad.

A falta de capacidad investigativa ha habido ofrecimiento de custodias a algunos de los amenazados, pero su ineficiencia contribuye a reforzar el sentimiento de indefensión que con esos actos se intenta transmitir. El dispositivo policial no sirvió para impedir que a plena luz del día y en la puerta del colegio de sus hijos, fuera tajeada la hermana de nuestro colega Antonio Fernández Llorente y lo mismo había sucedido con el fiscal Pablo Lanusse y dos de sus hermanas, ya que las familias son usadas para reforzar el efecto, haciendo sentir a la víctima que por culpa de su actividad sufren sus seres queridos. La protección oficial tampoco bastó para impedir que una bala fuera depositada con delicadeza en el umbral del departamento de Magdalena Ruiz Guiñazú. La custodia en la puerta de calle no vio nada.

Estos hechos de autor anónimo coexisten con otros en los que se llega a ver la mano oficial, en el momento mismo en que trata de esconderse luego de arrojar la piedra. Las trompadas contra Jorge Lanata provinieron de una persona vinculada con el director del canal de televisión gubernativo; los carteles infamantes contra Magdalena Ruiz Guiñazú firmados por una revista inexistente fueron impresos por una editorial vinculada con un ex asesor presidencial; la solicitada de un ex diputado nacional en contra de Mariano Grondona fue dictada por el Jefe del Estado, según el testimonio de la periodista Gabriela Cerruti, que vio salir al firmante del despacho presidencial. Un programa en la televisión gubernamental desde el que se agravia semanalmente a periodistas y medios cuenta con el aval directo del Poder Ejecutivo. El propio presidente de la República se refirió de modo ofensivo a Horacio Verbitsky en una conferencia de prensa con corresponsales extranjeros, que ya provocó el reclamo del Comité para la Protección de Periodistas de Nueva York.

Como en 1993 y 1995, estos episodios coinciden con una campaña electoral, en la que se intenta presentar a los periodistas como si fueran parte del proceso proselitista. En ese sentido, es imposible dejar de recordar el discurso que el presidente de la República pronunció desde los balcones de la Ccsa de gobierno el 14 de mayo de 1995, en el festejo por haber sido reelecto. “Hemos vencido no solo a los partidos de la oposición sino también a los medios”, dijo. Esto tiende a deslegitimar cualquier información que se publique sobre temas sensibles para el gobierno, por ejemplo, acerca de casos de corrupción que tanto preocupan a la sociedad argentina y a observadores extranjeros y organismos internacionales.

Estos hechos de extrema gravedad son simultáneos con otros menos estridentes pero que apuntan en la misma peligrosa dirección, como la intervención del Poder Ejecutivo Nacional para evitar que los periodistas Marcelo Helfgot y Alberto Ferrari ejercieran su derecho de recurrir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (CIDH)

por la condena que les impuso la Corte Suprema de Justicia el 17 de diciembre del año pasado. El tribunal los había condenado a pagar una indemnización equivalente a 50 mil dólares a la juez Dora Gesualdi, quien se había sentido ofendida por una nota sobre el divorcio del presidente Carlos Menem publicada por ambos en la extinta revista “El Porteño”, en la que no atribuían a la magistrada ninguna conducta incorrecta y ni siquiera la mencionaban. Para evitar el remate de sus casas los periodistas aceptaron una propuesta del gobierno nacional, el que impuso como condición que renunciaran a llevar el caso a la CIDH y presentó su intervención como un aporte a la vigencia de la libertad de prensa. El acuerdo se limitó a eximir a los periodistas del pago de la indemnización, pero no cuestionó el fallo de la Corte, que conserva su plena inquietante vigencia. La resolución que Helfgot y Ferrari no pudieron impugnar ante la CIDH, adolece de fallas de forma y de fondo que la descalifican como una sentencia judicial válida, ya que no hubo una verdadera mayoría, sino un rompecabezas en el que ninguna posición pasó de los cuatro votos, y que motivó incluso una crisis interna en el tribunal. Uno de sus miembros, Carlos Fayt, presentó un escrito a sus colegas señalado que la Corte no había cumplido con lo prescripto por el artículo 281 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación que dispone que sus sentencias “se redactarán en forma impersonal, sin perjuicio de que los jueces disidentes con la opinión de la mayoría emitan sus votos por separado”. La mediación promovida por el Poder Ejecutivo evitó que la consecuente inseguridad jurídica fuera analizada ante los organismos internacionales. En una declaración publicada en “Clarín” el 11 de junio la subsecretaria de derechos humanos del Ministerio del Interior, Alicia Pierini, escribió que promovió “una concertación pacífica” para “mostrar que la guerra no es inevitable”. Es inadmisibles asociar el ejercicio de un derecho (como es el recurso legal a los organismos internacionales de los que la Argentina forma parte) con actos bélicos, y la capitulación por necesidad de los periodistas, promovida por el gobierno, con un acto pacífico.

Al dar a conocer esta Cronología de Ataques a la Libertad de Expresión ocurridos en la Argentina en 1997, Periodistas señala los riesgos de la concepción descalificadora de la prensa que inspira todos estos actos. También reitera su convicción de que en una sociedad libre y pluralista, el periodismo independiente es una fuente insubstituible de información y análisis y un instrumento para el control de los gobernantes por parte de la sociedad civil. Todo aquello que tienda a restringir su acción o amedrentar a quienes la realizan afecta la libertad de la ciudadanía y afecta la gobernabilidad democrática.

Cronología

ENERO

17 de enero: La revista Línea presenta un recurso de amparo contra la resolución del Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires, por la cual se separó de su cargo al director del Hospital Presidente Perón (ex Finocchietto) de Avellaneda, doctor Norberto Acerbi. Su “pecado” fue haber sido autor de una nota publicada en Línea en la que criticaba la política sanitaria del gobernador Eduardo Duhalde. El artículo se titulaba “Los ajustes insalubres”. La acción de amparo reclama la anulación de la medida por considerarla una violación a la libertad de prensa y de opinión. El recurso se resolvió favorablemente mediante un fallo del juez de Lomas de Zamora, Marcelo Soukop, quien ordenó reponerlo en su cargo aduciendo que el ministro no tenía facultades para removerlo y que Acerbi había ejercitado su legítimo derecho de opinión.

24 de enero: El corresponsal del matutino El Diario de la ciudad de Esquina, Corrientes, denuncia haber sido amenazado de muerte por el intendente local, Oscar Raúl Espinoza. El intendente irrumpió en la agencia del matutino esgrimiendo un cuchillo y profiriendo amenazas contra el periodista Dávila. La violenta reacción del funcionario se originó en publicaciones sobre el atraso en el pago de sueldos y despidos de personal municipal.

25 de enero: El fotógrafo de la revista Noticias, José Luis Cabezas, aparece muerto, quemado, con las manos esposadas en su espalda y dos tiros en la cabeza. El baqueano José Guevara encuentra el cadáver a las 6.30 de la mañana en el paraje Los Manantiales de General Madariaga, a unos 15 kilómetros de Pinamar, dentro de un automóvil Ford Fiesta blanco incendiado que se encontraba dentro de una cava abierta hacía 15 días. Una hora y media antes del hallazgo, José Luis Cabezas, de 35 años y padre de tres hijos, había sido visto por última vez en la fiesta de cumpleaños del empresario telepostal Oscar Andreani¹.

27 de enero: El periodista Daniel Navarro y el camarógrafo Juan Carlos Pellegrini, ambos de Canal 9, son amenazados por dos desconocidos mientras investigaban el asesinato de José Luis Cabezas en Pinamar. Los amenazados hacen la denuncia en la comisaría local, donde les aconsejan que eviten viajar a Pinamar (los periodistas estaban alojados en Madariaga) y que frecuenten lugares públicos para su mayor protección.

28 de enero: La casa paterna del periodista Alejandro Colussi, en la ciudad de Santa Fe, es atacada con una bomba molotov, ocasionando roturas de vidrios pero no heridas ni víctimas. El periodista de Radio Universidad no descarta que se trate de represalia por sus investigaciones periodísticas sobre supuestas coimas pagadas por funcionarios involucrados en “la guerra de los boliches”.

31 de enero: El diputado radical José Alberto Sarquís amenaza de muerte al periodista santiagués Orlando Guzmán en una confitería céntrica de la capital de Santiago del Estero. “Te voy a cagar matando, vas a terminar como Cabezas, hijo de puta”, le dice Sarquís al periodista mientras le apoya una pistola en el pecho. Presuntamente el diputado estaba ofuscado por un artículo que Guzmán publicó en el semanario La Columna, donde lo acusaba de utilizar su investidura parlamentaria “para realizar negocios con el gobierno provincial”.

FEBRERO

2 de febrero: La causa seguida a Diego Maradona por balear con un rifle de aire comprimido a un grupo de periodistas cumple tres años sin que se haya producido sentencia. El abogado de los agredidos, Marcelo Bermolén, afirma que con la demora de un fallo “se justifica la sensación de impunidad que reina en la sociedad y la existencia de dos justicias: una para ricos y famosos y otra para ciudadanos anónimos”.

¹ Ver en este Informe, el capítulo *La Impunidad: "El caso Cabezas"*.

2 de febrero: El corresponsal del diario Río Negro en Rincón de los Sauces, Fernando Wilhelm, es amenazado por el comerciante Omar Rivero. “Si seguís jodiendo te la voy a poner, te voy a hacer c...”.

2 de febrero: Mario Avila, un empleado del semanario El Periódico, de San Miguel de Tucumán, es secuestrado por tres individuos. Luego de recibir golpes y amenazas “por las cosas malas que están publicando en el semanario”, es liberado por sus captores.

3 de febrero: Varios periodistas son amenazados en Paraná por haber participado en un acto de repudio por el asesinato de José Luis Cabezas. El secretario general del Sindicato de Prensa de Entre Ríos, Rubén Sarmiento, denuncia haber recibido una amenaza telefónica de un autodenominado “Comando de la Policía de Buenos Aires”. Lo mismo les sucedió al director de la revista Análisis, Daniel Enz, y a los periodistas Luis María Serroels, Leonardo Pérez y Antonio Tardelli, y al fotógrafo Gustavo Germano.

4 de febrero: Desconocidos incendian el auto del periodista del diario Río Negro, Fernando Bravo, estacionado frente a su domicilio en la ciudad rionegrina de General Roca. Bravo relacionó el hecho con un programa suyo emitido 48 horas antes en la FM Manantiales donde muchos oyentes salieron al aire para quejarse por el recorte salarial dispuesto por el gobierno radical de la provincia.

4 de febrero: Ante 25 periodistas norteamericanos el presidente Carlos Menem dice que el asesinato del fotógrafo José Luis Cabezas no afecta la libertad de expresión y afirma que la Argentina “es uno de los países del planeta que ofrece más seguridad y más libertad de prensa”.

6 de febrero: La Corte Suprema de Justicia ratifica la sentencia que condena a Orlando Barone, editor del diario El Cronista, a pagar una multa de 500 pesos y una indemnización de 10 mil a María Emilia Paixao, una funcionaria judicial que dijo sentirse agraviada por un artículo titulado “Los espías del Yomagate”.

7 de febrero: Son amenazados el periodista Santo Biasatti y el dibujante Alfredo Sábat, hijo del ilustrador de las páginas políticas de Clarín, Hermenegildo Sábat. “Vas a ser el próximo Cabezas, te vamos a matar a vos y a tu nieta”, fue el mensaje que recibió Biasatti a través de un teléfono de Radio Rivadavia.

7 de febrero: Invocando “órdenes superiores”, la policía de La Rioja impide el paso de los periodistas que se dirigen a Anillaco para cubrir la inauguración de la residencia presidencial. “Si aparecen por Anillaco, los hago meter presos”, fue la amenaza de un policía a periodistas de las agencias DyN, Télam y del diario La Nación.

7 de febrero: Sergio Ruiz y Luis María Sorroels, dos fotógrafos de la ciudad de Paraná, en Entre Ríos, reciben amenazas de muerte a través de dos cartas. Una fue enviada al matutino El Diario, donde trabaja el primero, y otra al domicilio particular del segundo. Ruiz se había encargado de organizar una movilización en repudio al asesinato de Cabezas.

8 de febrero: El presidente Menem apela el fallo que absolvió a los periodistas de Página /12, Horacio Verbitsky, Fernando Sokolowicz y Ernesto Tiffenberg. La juez María Laura Garrigós de Rébora no solo rechazó el pedido del presidente para que se castigara penalmente a los hombres de prensa, sino que condenó al jefe de Estado a pagar 40 mil pesos por las costas del juicio. En su momento, funcionarios menemistas aseguraron que el presidente no apelaría la decisión judicial, pero cambió de parecer.

10 de febrero: Siguen las amenazas contra Santo Biasatti. Esta vez una llamada anónima dejada en el contestador automático del ombudsman porteño, Antonio Cartañá, advierte que “existe un plan para secuestrar al periodista” que podría ser realizado por un “grupo de operaciones” de la policía bonaerense.

10 de febrero: Nelson Castro es amenazado por entrevistar a Santo Biasatti. “Si seguís hablando con Biasatti, te va a pasar lo mismo que a él: vas a ser el próximo Cabezas”, le advirtieron por teléfono al conductor de “Puntos de vista”, por Radio del Plata.

11 de febrero: Amenazan de muerte a Fanny Mandelbaun. Un llamado a Canal 11 anuncia que la periodista iba a correr la misma suerte que Cabezas.

11 de febrero: Son amenazados en La Plata el fotógrafo Carlos Carmele y el redactor Daniel Veloso del diario Hoy, el reportero gráfico Mauricio Nieves de El Día, y el camarógrafo de América TV, Fabián Rubinaci.

11 de febrero: Advierten al periodista de Santiago del Estero, Mario Britos, director de la radio FM Capitán Giachino, que le iban a violar a su hija si “seguía hablando de más”.

13 de febrero: El periodista José “Pepe” Eliashev recibe una amenaza en el contestador automático de su casa. Así lo denuncia su compañero de radio Del Plata, Alfredo Leuco.

13 de febrero: La periodista Verónica Polet, conductora del programa “Informe legal”, emitido por el canal 74 de VCC, denuncia amenazas telefónicas en las que le advertían que iban a matarla a ella y a sus tres hijos si no levantaba su programa.

13 de febrero: Eduardo Peláez, secretario de Interior de la Federación Argentina de Trabajadores de Prensa (FATPREN) y secretario general del Círculo de Prensa de Santiago del Estero, es amenazado por alguien que se identificó telefónicamente como perteneciente al “Comando Azul de D’Amico”. El instigador le dice que “se deje de joder con las marchas por Cabezas, porque si no le iba a suceder lo mismo que al fotógrafo”. El autodenominado comando se refiere al secretario de seguridad de Santiago del Estero, mayor (r) Jorge D’Amico, quien días antes había salido al cruce de las declaraciones del obispo Gerardo Sueldo que había acusado a la policía de corrupta y violenta.

14 de febrero: El fiscal de Viedma, Juan Bernardi dispone que sean sometidos a juicio el comisario Jorge Chico y su subalterno José Álvarez Pebe, quienes agredieron a golpes y patadas a los periodistas Néstor Busso, Enrique Camino y Walter Gutiérrez, el 7

de diciembre de 1996 cuando cubrían frente a la comisaría 1° de Viedma una movilización de empleados públicos.

14 de febrero: José Stellato, vocal primero del Sindicato de Prensa de Tandil, recibe amenazas de muerte, al igual que el director del semanario El Espejo, Rubén Santis.

14 de febrero: El programa “Mónica dice”, conducido por la periodista Mónica Colunga, es abruptamente levantado de la programación de LT7 Radio Corrientes. Colunga denunció que el gobernador Raúl Romero Feris presionó personalmente al dueño de la emisora para que su espacio fuera sacado del aire, porque la temática que abordaba molestaba al titular del Poder Ejecutivo correntino y sus allegados.

18 de febrero: Los periodistas Jorge Kostinger y Vanesa Feuer, de la radio FM Residencias de Mar del Plata, son amenazados telefónicamente poco después de haber finalizado un comentario sobre el asesinato de José Luis Cabezas y su relación con la policía bonaerense.

19 de febrero: El periodista Ramón Ocampo, de la radio FM 88 de Vicente López, recibe a través del teléfono una amenaza de muerte mientras estaba en el aire con su programa “Y Usted, qué opina?”. Momentos antes de recibir el llamado había invitado a sus oyentes a participar de un acto en homenaje a José Luis Cabezas.

21 de febrero: Santo Biasatti recibe la cuarta amenaza desde principios de febrero. La nueva amenaza la recibió en el mismo teléfono de Radio Rivadavia en el que se concretó la primera intimidación y que por disposición de la justicia debía estar intervenido, pero el llamado no pudo ser rastreado porque un presunto “problema técnico” impidió cumplir la orden judicial.

24 de febrero: Sergio Elguezábal, periodista de Canal 13, denuncia haber sido amenazado para que no difundiera el informe periodístico que comprometía al juez federal Carlos Branca en el escándalo de ingreso ilegal de mercadería al país conocido como la “aduana paralela”.

26 de febrero: La periodista Ana Fiol, de LT 10 Radio Universidad de Santa Fe y Canal 2 de Cablevideo, recibe una amenaza telefónica horas antes de filmar un programa sobre los centros clandestinos de detención en la última dictadura militar.

26 de febrero: Las autoridades de América Dos, encabezadas por Eduardo Eurnekian, prohíben la emisión del programa televisivo “Sin límites”, conducido por Marcelo Longobardi, Alfredo Leuco, Román Lejtman y Luis Majul, en el que iba a mostrarse un informe sobre las propiedades del presidente Carlos Menem en Anillaco, incluyendo una pista de aterrizaje equivalente a la del aeropuerto de Buenos Aires a 800 metros de la finca privada del presidente. Según las autoridades del canal, la emisión del informe podía provocar reclamos legales contra la empresa. Según la producción del ciclo, funcionarios del gobierno le habrían planteado a la empresa la inconveniencia de emitir la nota. “Sabemos que han existido presiones del gobierno muy fuertes para levantar ese bloque”, aseguró Luis Majul, uno de los conductores. El gobierno lo negó. Debido a la

intensa presión pública el canal permite la emisión del programa sobre Anillaco, pero invocando la presencia de los conductores en un programa de otro canal, levanta el ciclo de su programación. El gobierno suministra sucesivas versiones contradictorias sobre los fondos con los que se construyó la pista y la justicia federal inicia una investigación por presunto enriquecimiento ilícito.

26 de febrero: Gabriela Rojas Pérez, del periódico Sentido Común de San Martín, recibe en su domicilio particular, al que acababa de mudarse y cuyo teléfono no figuraba en guía, un llamado de un desconocido que le dice: “Negra de mierda, periodista hija de puta, dejáte de joder con la policía y cuidá bien a tu hija cuando va a jugar al campito que tenés enfrente”. La periodista amenazada es hermana del joven músico Javier Rojas Pérez que en junio de 1995 fue asesinado de un tiro en la cabeza por el policía Diego Centurión.

27 de febrero: Ana Guzzetti, corresponsal de la agencia Télam en Trenque Lauquen, denuncia ante la policía haber recibido tres amenazas de muerte a través de llamadas telefónicas. El último llamado lo recibió el 25 de febrero, mientras su hijo de siete años salía de su casa. En ese momento una voz anónima la llamó y le dijo: “Vimos salir a Santiago. Le vamos a poner una granada y lo vamos a matar a él”. Las intimidaciones se deberían a su participación en la organización de una marcha en memoria de Cabezas.

28 de febrero: Los periodistas Alejandro Cancelares y Gabriela Rojas Pérez, de Muticanal 9 de Tres de Febrero, denuncian haber sido amenazados telefónicamente luego de comentar las declaraciones con tono racista del comisario del mismo partido, Ricardo Velasco. Rojas Pérez, productora del programa, había recibido amenazas dos días antes.

28 de febrero: Julio Fernández Cortés, director del diario La Unión de Lomas de Zamora, es amenazado de muerte mediante una interferencia en la radio de su automóvil cuando viajaba de su casa a la sede del diario. Fernández Cortés es autor de varios artículos sobre el asesinato de Cabezas y en esos días había criticado al gobierno por la censura del programa “Sin Límites”.

28 de febrero: La periodista Paz Tejerina, del semanario Tiempos del Mundo, denuncia haber recibido amenazas telefónicas por una investigación que había realizado en esos días sobre las actividades pesqueras en la Argentina. Las notas fueron publicadas por el semanario y luego reproducidas en el diario Ambito Financiero.

28 de febrero: La periodista Susana Wiedemann de Pescio, que trabaja en el noticiero de Multicanal de San Martín y en la FM Unión de esa ciudad, recibe llamadas telefónicas en las que le advierten: “No jodas más porque te va pasar lo mismo que a Cabezas. Sabemos que tenés dos hijos, cuidalos”.

MARZO

1 de marzo: El ex policía Carlos José Fernández, de 46 años, es detenido y acusado de ser el autor de las amenazas a Santo Biasatti.

2 de marzo: El periodista Mario Domínguez, de la FM América de la localidad jujeña de Yuto, es herido de un balazo en una carretera provincial. En febrero, Domínguez había denunciado que el intendente justicialista, José Rodríguez, y su secretario de Deportes, José Aparicio, integraban una banda delictiva, tras lo cual comenzó a recibir amenazas de muerte.

3 de marzo: El periodista deportivo José María Baez, luego de realizar un comentario en el programa “La Deportiva” que conduce Enrique Macaya Márquez por La Red, recibe un llamado telefónico en la emisora, en el cual una voz anónima le dice: “Primer aviso. No te metas con cierta gente. Sabemos cuales son tus actividades y sabemos por donde andás”. Durante la tarde del mismo día, en el domicilio particular del periodista, su esposa recibió varios llamados telefónicos intimidatorios.

3 de marzo: En la ciudad de Esquina, Corrientes, el director del periódico El Yaguareté, Julio Gutiérrez, y el periodista de radio Sapucay, Fabio Silvero, reciben amenazas de muerte luego de haberse referido críticamente al intendente local, Magno Ramírez.

3 de marzo: En Lules, Tucumán, los periodistas Juan Fernández y Carlos Páez de una FM local denunciaron ante el Concejo Deliberante de esa ciudad que “desde hace tiempo sufrimos presiones de la Municipalidad, lo que crea un peligroso precedente para la vida democrática”.

3 de marzo: El presidente Carlos Menem embiste contra los periodistas del levantado ciclo “Sin Límites” de América Dos. Refiriéndose a Marcelo Longobardi, Luis Majul, Alfredo Leuco y Román Lejtman, Menem dice que son “mentirosos y miserables” y que estaban “pagados por la oposición”. Leuco y Lejtman anuncian que lo querellarán por calumnias e injurias.

4 de marzo: El director del diario Tiempo Fueguino de Ushuaia, Edgardo Welsh de Bairo, denuncia que su camioneta fue baleada en pleno centro de la capital provincial. El periodista había hecho reiteradas denuncias sobre casos de corrupción y acusado al legislador Astesano, del Movimiento Popular Fueguino, por enriquecimiento ilícito.

4 de marzo: La periodista Ana Fiol de LT 10 Radio Universidad de Santa Fe vuelve a ser amenazada. A su vez el titular de la Asociación de Prensa de Santa Fe, Rubén Godoy, denuncia haber sido seguido por un grupo de sujetos a bordo de un Fiat Duna blanco, sin patente, y haber recibido el siguiente mensaje: “Te vamos a dejar más chiquito que a Cabezas”.

7 de marzo: El periodista Edgardo Miller de Canal 9 es amenazado de muerte. En días anteriores Miller había recibido otras seis intimidaciones.

7 de marzo: Es amenazado el Teatro Municipal General San Martín, donde se realiza una muestra de fotografías tomadas por José Luis Cabezas.

7 de marzo: El juez de instrucción César Quiroga le otorga la excarcelación al ex policía Carlos Fernández, presunto autor de las amenazas contra Santo Biasatti. El imputado habría reconocido ser autor de uno de los llamados intimidatorios que recibió el periodista. A su vez, el conductor del programa “Contacto Directo” de Radio Rivadavia dijo que recibió nuevas amenazas el último fin de semana, cuando el presunto autor estaba entre rejas.

9 de marzo: Es amenazada la periodista de Página /12, Susana Viau.

11 de marzo: El bloque de diputados nacionales justicialistas defiende al presidente Carlos Menem y califica a los autores del informe periodístico sobre sus propiedades en Anillaco de “difamadores”y “predicadores de la anarquía y la destrucción”.

12 de marzo: El presidente del bloque de diputados provinciales justicialistas de La Rioja, Ricardo Quintela, acusa a Canal 13 y a Todo Noticias de financiar las investigaciones que llevan a cabo legisladores del Frepaso para saber cómo se realizaron las ostentosas construcciones ordenadas por Menem en Anillaco.

12 de marzo: En un inédito fallo en defensa de la libertad de prensa, la Cámara Federal a través de la Sala integrada por los jueces Martín Irurzum, Eduardo Luraschi y Horacio Cattani, confirma la absolución del periodista Horacio Verbitsky en una querrela por calumnias e injurias que le había iniciado el ex jefe de gabinete del entonces canciller Domingo Cavallo, Matías Ordóñez, y ordena investigar si a fines de 1990 hubo un pedido de coimas en la frustrada licitación para la construcción de un gasoducto entre la Argentina y Chile.

15 de marzo: Los fotógrafos Sebastián Conde y Flavio Dimitri, de la revista Caras, son amenazados por el abogado Mariano Cúneo Libarona. El abogado de Cópola les advirtió que “serían un Cabezas más” cuando los fotógrafos lo sorprendieron de regreso de un viaje a Brasil acompañado por Samantha Farjat.

17 de marzo: El Comité para la Protección de Periodistas de Nueva York, califica al presidente Carlos Menem como “el jefe de Estado que más litigios inició contra periodistas en el continente americano”.

19 de marzo: El director del periódico En Foco de Valentín Alsina, Paulo Gerstein, es amenazado de muerte. En los diez días previos, Gerstein había sufrido otras cinco intimidaciones. El periodista había publicado una serie de notas sobre la seguridad en Valentín Alsina.

20 de marzo: Dos periodistas de la corresponsalía en Viedma del diario Río Negro reciben amenazas telefónicas por sus investigaciones sobre el funcionamiento de empresas privadas de seguridad y vigilancia. Los intimidados son Estela Jorquera y Enrique Camino. Los periodistas sospechan que algunos jefes policiales tendrían activa participación en estas agencias de seguridad y que incluso funcionarios del gobierno provincial estarían vinculados con ellas.

20 de marzo: En San Luis, Nino Romero, periodista de Radio Nacional y corresponsal de la agencia noticiosa Télam, recibe tres llamados telefónicos con la misma advertencia: “Dejate de joder con los retiros policiales”. Además su auto, un Renault 9, es parcialmente destrozado por desconocidos cuando estaba estacionado en la vía pública.

21 de marzo: El senador justicialista Héctor Maya intenta atropellar en Concepción del Uruguay al camarógrafo de Tele Río, Pedro Parpagnoli, cuando este tomaba imágenes del legislador saliendo en su auto para evitar contestar las preguntas que lo vinculaban con la quiebra de una empresa.

24 de marzo: El diario La Opinión Austral de Río Gallegos denuncia discriminación oficial contra el periódico. El matutino acusó al gobernador justicialista de Santa Cruz, Néstor Kirchner, de intentar descalificarlo por publicar notas y comentarios que el mandatario provincial consideraba adversas a su gestión. Kirchner calificó al diario como “el diario de la oposición”.

25 de marzo: El presidente Carlos Menem publica en el diario Clarín una columna de opinión agresiva contra los medios de comunicación. “No puede hacerse de hechos aislados un paraíso de la impunidad. La libertad de prensa o de expresión, garantizada por nuestra Constitución, no es un derecho absoluto, sin límites y superior a la honra y el honor de las personas”, dice el jefe de Estado. “Lo que se produce, más que transmitir una preocupación, es una lesión al estado de derecho, cuando se quiere hacer aparecer la corrupción como ínsita en los poderes públicos”.

26 de marzo: Nuevamente los periodistas Estela Jorquera y Enrique Camino del diario Río Negro recibieron amenazas de muerte por sus denuncias sobre la vinculación de la policía rionegrina en el manejo y control de empresas privadas de seguridad.

27 de marzo: Quinientos efectivos de Gendarmería Nacional reprimen a los manifestantes que mantenían cortada la ruta 22 y el puente interprovincial que une Neuquén con Río Negro. Los periodistas que cubrían el hecho son agredidos con carros hidrantes y gases lacrimógenos.

27 de marzo: El periodista rosarino Pablo Feldman, editor del suplemento local del diario Página /12, denuncia ante la justicia santafesina haber recibido reiteradas amenazas a través de llamados al diario y a su teléfono celular y haber sido perseguido durante varias cuadras por un Ford Taunus blanco sin patente. El intimidado había publicado que durante la dictadura militar “un tal Lo Fiego” encabezaba el grupo de tareas que aterrorizó la zona de Rosario y reveló que Lo Fiego era un alto jefe policial que sigue en actividad.

31 de marzo: El vicario general del Arzobispado de Córdoba, Monseñor Marcelo Martorell, afirma que la prensa “está dominada por el demonio” y que los periodistas “mienten por dinero”. De este modo pretendió descalificar las informaciones sobre su íntima relación con el empresario Alfredo Yabrán, quien según el propio vicario ha hecho millonarios regalos a la cúpula eclesiástica cordobesa que preside el Cardenal Primatesta, mientras otras fuentes, como el ex ministro de Economía Domingo Cavallo, afirma que se trata de inversiones de la Iglesia en las compañías del empresario sospechado por el

asesinato de José Luis Cabezas. Casi al mismo tiempo el diario La Voz del Interior denuncia que uno de sus redactores fue intimidado telefónicamente por investigar las vinculaciones entre Primatesta y Yabrán. Una voz anónima lo amenazó apocalípticamente diciéndole: “No te metas más en este tema porque te va a llover azufre”.

31 de marzo: El periodista José Luis Basualdo, del diario El Chubut de Puerto Madryn, es golpeado y amenazado de muerte por desconocidos. Dos encapuchados lo hicieron bajar de su auto, intentaron prenderle fuego a su cabellera, lo golpearon brutalmente y simularon un fusilamiento haciendo disparos al aire. El trabajador de prensa, que en estado de shock debió ser hospitalizado, venía publicando una serie de notas referidas al robo de un comercio en el que apareció involucrado un policía de Puerto Madryn.

ABRIL

1 de abril: El senador Eduardo Menem afirma que “desde sectores de la prensa se agrade a su hermano”, el presidente de la Nación, y pone como ejemplo el “Informe Anillaco” elaborado por Román Lejtman (ver 11/3/97). También agregó que la nota es “una sarta de mentiras elaboradas para favorecer a la oposición” y añadió que “el periodista que las hizo mintió alevosa y maliciosamente”. El hermano presidencial remató sus declaraciones afirmando que él es “un firme defensor de la libertad de prensa”.

2 de abril: La Federación Argentina de Trabajadores de Prensa (FATPREN) denuncia una maniobra persecutoria contra el periodista platense César Acuña, del noticiero Dardo Rocha Cablevisión. Acuña fue procesado por el juez Saraví Paz bajo la acusación de haberle causado lesiones leves a un policía durante la cobertura de una nota en la que declaraban dos efectivos policiales imputados de las torturas seguidas de muerte al estudiante desaparecido Miguel Bru.

3 de abril: Durante una concentración de taxistas frente a la sede del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para reclamar mayor seguridad, diez sujetos que actuaban como guardaespaldas de Omar Viviani, titular del Sindicato de Peones de Taxi, agreden a los periodistas que cubrían la movilización. La cronista Alejandra Martínez de Radio Continental es víctima de un inaudito atropello. Mientras se sucedían los golpes y empujones, uno de los matones le levantó la pollera y comenzó a manosearla groseramente. Por toda la explicación Viaviani dijo que “los muchachos estaban nerviosos”.

3 de abril: El titular del Partido Justicialista de Misiones, ex gobernador de la provincia y actual senador nacional, Julio César Humada, agrade y amenaza de muerte a un reportero de la revista Mensaje que publicó fotos de sus lujosas residencias. El periodista atacado, Sixto Fariña, tuvo que ser trasladado al Hospital Madariaga, luego de que el senador lo agarrara del cuello y lo pateara. La revista Mensaje es dirigida por Aníbal Kowalski, a quien el senador Humada también amenazó de muerte.

5 de abril: Destrozan la parte trasera de la camioneta que el periodista Jorge Caldas Villar usa como móvil de la Radio Pinamar. Este hecho forma parte de una serie de

amenazas y atentados que venía sufriendo como consecuencia de sus comentarios sobre varios casos ocurridos en la zona atlántica.

7 de abril: Un comunicado de la UTPBA contabiliza que “desde el asesinato del fotógrafo Cabezas transcurrieron 72 días. En ese lapso se registraron 73 casos de amenazas, agresiones e intimidaciones a la prensa”.

9 de abril: La radio y televisión oficial de La Rioja saca del aire al periodista Daniel López por negarse a difundir en forma destacada noticias contra un diputado radical. Además había sido obligado a retirar de su escritorio la foto de José Luis Cabezas. El periodista sancionado inicia una huelga de hambre frente a la Catedral Riojana. Finalmente, ante la repercusión pública del episodio, el gobierno dio marcha atrás.

9 de abril: Carlos Rodríguez, enviado especial de Página /12 en Zapala, Neuquén, recibe una amenaza telefónica en el hotel donde se aloja. Una voz masculina le dice: “Hola Carlos. Cuidate, mirá que te puede pasar algo. No te olvides de Cabezas”. Rodríguez cubría para el matutino porteño el juicio por encubrimiento del asesinato del soldado Carrasco.

9 de abril: El camarógrafo de CVN y América, Luciano Ferrari, es golpeado en Córdoba por la policía durante una represión de trabajadores de Luz y Fuerza que protestaban por la privatización de la empresa provincial de energía fueron reprimidos por la policía. Ferrari relató que además un oficial le arrojó gas paralizante en la cara para que no filmara la represión policial.

10 de abril: El Museo de la casa de gobierno imprevistamente suspende una muestra de caricaturas sobre Julio A. Roca de la revista Caras y Caretas y una serie actual de Carlos Menem, dibujadas por el humorista Nik. Un día antes de la inauguración y cuando las invitaciones oficiales ya habían sido repartidas, el secretario general de la Presidencia, Alberto Kohan, resolvió cancelar la exposición, argumentado que las caricaturas de Nik eran irrespetuosas con la figura del presidente.

12 de abril: Varios trabajadores de prensa son atacados con balas de goma y bombas de gas mientras cubrían la violenta represión de la Gendarmería Nacional y de la Policía de Neuquén contra manifestantes que protestaban contra las rebajas salariales a los docentes en las localidades de Cutral-Có y Plaza Huincul.

15 de abril: La periodista Mirta Espina, que dirige el programa “Y nos dieron las 10” que se emite por LU 12 Radio Río Gallegos, en Santa Cruz, es amenazada de muerte. Por teléfono una voz masculina le dijo que “iba a ser boleta” si “seguía hablando de la policía”. La intimidación la recibió el mismo día en que dedicó casi íntegramente su programa a hablar sobre la represión que sufrieron los habitantes de Cutral-Có y Plaza Huincul.

25 de abril: La Radio FM Nueva Generación de San Martín denuncia “otro atentado contra la libertad de expresión y el periodismo de investigación independiente”. En horas de la madrugada la emisora fue saqueada por ladrones que se llevaron todos los equipos de transmisión, grabadores, computadora, videograbadora, etc. El robo se produjo

cuando la radio investigaba la seguridad en la zona. Con anterioridad la emisora había sufrido interferencias al aire con amenazas, intimidaciones telefónicas y un intento de robo en agosto de 1996. Todos estos hechos fueron denunciados pero ninguno fue esclarecido.

28 de abril: Pablo Zabaleta, del diario La Arena de Santa Rosa, La Pampa, es amenazado por dos funcionarios de la comuna de Bernardo Larroudé. “Sos un Cabezas más. Te vamos a hacer cagar por escribir esas cosas”, le dijeron a Zabaleta. El periodista venía investigando irregularidades administrativas detectadas en esa municipalidad pampeana.

MAYO

6 de mayo: Suzanne Bilello, directora para América latina de The Freedom Forum, fundación estadounidense que trabaja por la libertad de prensa en todo el mundo, señala que la Argentina constituye “un caso excepcional” por la cantidad de demandas iniciadas por hombres del gobierno contra periodistas. Además recalcó que Menem es el jefe de Estado del continente que más litigios inició contra medios y trabajadores de prensa (ver 17/3/97).

11 de mayo: Es baleada en el Partido de la Costa la casa del periodista Bernardo Leonardi, quien venía denunciando coimas de la Municipalidad a otros periodistas.

12 de mayo: Un grupo de piqueteros de Tartagal y General Mosconi, que mantenían cortada la ruta 34, queman 6.000 ejemplares del diario salteño El Tribuno, que debían distribuirse en el departamento General San Martín de esa provincia. El diario es propiedad del gobernador justicialista Juan Carlos Romero.

13 de mayo: Por segunda vez son quemados 5.000 ejemplares del diario El Tribuno.

19 de mayo: El ministro del Interior Carlos Corach reclama la creación de un “tribunal de ética” para “que esclarezca y castigue a quienes no cumplen con normas de ética periodística”. El pedido del ministro surgió como una reacción a las informaciones periodísticas que dieron a conocer las reuniones entre miembros del gobierno y el empresario Alfredo Yabrán, en el contexto de la investigación del crimen de José Luis Cabezas. Por su parte, el secretario general de la Presidencia Alberto Kohan calificó como “delincuentes” a los periodistas que revelaron estas reuniones y el jefe de Gabinete Jorge Rodríguez respaldó la propuesta de crear un organismo que sancione a los periodistas.

20 de mayo: El periodista Cristian Rodríguez de FM Independencia de la ciudad jujeña de Libertador San Martín es herido en la espalda con un balazo de goma durante la violenta represión de la Gendarmería Nacional para desalojar la ruta 34.

20 de mayo: El titular del bloque de diputados justicialistas Jorge Matzkin respalda la creación de un tribunal de ética periodística haciendo un lamentable paralelismo con los crímenes cometidos por la policía: “Así como hay casos de gatillo fácil, hay casos de micrófono fácil”.

20 de mayo: El intendente justicialista de Calafate, Santa Cruz, Néstor Méndez amenaza de muerte al periodista Fabián Page. El intimidado es propietario de las radios FM Aéreo y Horizonte, desde donde denunció compras sospechosas realizadas por el intendente.

21 de mayo: Seis periodistas son heridos durante otra desmesurada represión de la Gendarmería en la provincia de Jujuy. Los trabajadores de prensa atacados fueron César Pérez Lugones, de Crónica TV, Rodolfo Flores de la radio local FM Independencia, Juan Carlos Toledo y el fotógrafo Antonio Carrizo, de La Voz del Interior de Córdoba, José Figueroa, fotógrafo de Clarín y una cronista del Canal 26 local. Toledo dijo que los gendarmes, luego de advertirles que no era conveniente que permanecieran en el lugar, se les acercaron, levantaron sus armas y les dispararon con escopetas cargadas con balas de goma. El corresponsal en Jujuy de Télam, Domingo Velázquez, también presentó una denuncia por privación ilegítima de la libertad y malos tratos. Explicó que los gendarmes lo detuvieron y, pese a que se indentificó como periodista, lo hicieron arrodillar y le pegaron con palos en la espalda a la altura del riñón derecho.

21 de mayo: Las autoridades de ATC levantan el programa político “Contragolpe”. Su conductor, el periodista Fabián Domán, interpretó esa decisión como un acto de censura. Dos semanas antes le habían levantado del aire una promoción del programa donde el diputado del Frepaso, Carlos Raimundi, pedía una investigación sobre los fondos reservados de Alberto Pierri en la Cámara de Diputados.

27 de mayo: Extravagante teoría del ministro del Interior: según Carlos Corach los cortes de ruta se deben a la excesiva difusión que da la prensa a esa modalidad de protesta social. De acuerdo a esta original tesis, los medios de comunicación ayudan a multiplicar esas protestas porque, dijo, “los que cortan las rutas lo hacen para generar la presencia de la prensa”.

27 de mayo: Los periodistas Marcelo Helfgot y Alberto Ferrari, condenados por la Corte Suprema de Justicia a pagar una indemnización equivalente a 50.000 dólares por supuesto “daño moral” a la jueza Dora Gesualdi, firman un acuerdo extrajudicial gestionado por el ministerio del Interior. Los periodistas quedan exentos del pago a cambio de abstenerse de recurrir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sin que el fallo de la Corte fuera cuestionado. La jueza se había sentido ofendida por una nota sobre el divorcio del presidente Carlos Menem publicada por ambos en la revista El Porteño, en la que no le atribuían ninguna conducta incorrecta y ni siquiera la mencionaban. Fueron condenados con un fallo en el que no se formó mayoría y la Corte no cumplió con las normas del Código Procesal que debía aplicar.

29 de mayo: La Cámara de Diputados a través de un proyecto de declaración manifiesta su desagrado y rechazo por la decisión de las autoridades de ATC de interrumpir intempestivamente el programa “Contragolpe”. La Cámara expresa que el levantamiento de ese espacio “lesiona la libertad de prensa y el derecho de opinión”.

JUNIO

3 de junio: El periodista de la ciudad bonaerense de Olavarría, Osvaldo Fernández, recibe amenazas por correo contra él y su hijo menor de edad. Previamente había recibido otra intimidación similar en la emisora FM Moebius, donde conduce un programa de actualidad periodística. En ambos casos le recordaron las investigaciones que había iniciado tiempo atrás y le mencionaron a José Luis Cabezas, augurándole un destino similar.

5 de junio: La familia del periodista Antonio Fernández Llorente, quien cubría desde hacía cuatro meses la investigación del caso Cabezas en Dolores, es amenazada telefónicamente. El cronista de Canal 13 y Todo Noticias informó que el llamado intimidatorio fue recibido en el domicilio de su madre y atendido por su hermana. El delincuente dijo que si Fernández Llorente no abandonaba el caso y regresaba de Dolores sus sobrinos la iban a pasar mal.

9 de junio: La corresponsalía del diario La Nación en La Plata recibe el siguiente mensaje: “Déjense de joder con la corrupción policial y terminen con las notas al hijo de puta de Del Guasta”. El comisario Del Guasta era en ese momento director de Asuntos Internos de la policía de Buenos Aires.

12 de junio: Desconocidos roban en San Carlos de Bariloche, Río Negro, cassettes grabados, material de archivo y anotadores de la casa del periodista local Daniel Ortiz, en tanto dejan en la vivienda objetos de mayor valor. En los últimos tiempos Ortiz se había encargado de distribuir entre sus colegas de Bariloche el material sobre el asesinato de Cabezas enviado a esa ciudad por la Asociación de Reporteros Gráficos (ARGRA). El periodista anunció que “no voy a hacer la denuncia porque se pierde tiempo y no pasa nada”.

12 de junio: La familia de Antonio Fernández Llorente es amenazada por segunda vez. Desconocidos llaman al colegio de su sobrino para avisar que iban a colocar una bomba. La intimidación telefónica ocurrió luego de que dos sujetos a bordo de un Fiat Tempra negro siguieran a la hermana del periodista, María José Fernández Llorente, cuando acompañaba a su hijo de cinco años hasta el jardín de infantes. En la puerta del colegio hay custodia policial permanente, pero los agentes no advirtieron que rondaba por el lugar un auto sospechoso.

13 de junio: A garrotazos y arrojando gases la Policía de Neuquén desaloja la municipalidad de Cutral-Có que había sido tomada por trabajadores desocupados. El fotógrafo Julio Giménez, del diario Río Negro, es amenazado por un policía que tenía el rostro cubierto y que le dice: “A vos te tenemos marcado. Rajá de acá porque te vamos a hacer recagar”. En los días previos Giménez había estado trabajando en la reconstrucción fotográfica del asesinato de la joven Teresa Rodríguez, la que había sido publicada 48 horas atrás por el periódico. Esa investigación probaría que las balas que mataron a la muchacha provenían de un grupo de policías.

17 de junio: Llega al despacho de José Claudio Escribano, subdirector del diario La Nación y presidente de la Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas (ADEPA), una

falsa carta bomba y una nota que decía “esta vez fue en el diario, la próxima puede ser en tu casa” y añadía “esta vez es en joda pero la próxima va en serio”.

17 de junio: Durante una conferencia de prensa con corresponsales extranjeros, el presidente Carlos Menem califica al periodista Horacio Verbitsky como “uno de los grandes terroristas que tuvo la Argentina” y afirma que “es un terrorista que está juzgando a gente honesta y decente”. Así Menem respondió a uno de los periodistas presentes que le preguntó sobre la información brindada por Verbitsky en Página /12, según la cual el gobierno había elevado al Senado el pedido de ascenso de un militar acusado de haber dirigido durante la última dictadura militar el centro clandestino de detención y torturas conocido como La Perla, en Córdoba. Sobre el militar, identificado como Carlos Enrique Villanueva, pesa la acusación de once testigos que lo incriminan como autor de secuestros, tormentos y ejecuciones clandestinas. A causa de la nota de Verbitsky el Senado negó el ascenso de Villanueva.

19 de junio: El ministro de Bienestar Social de la provincia de La Pampa, Santiago Alvarez, amenaza al periodista del diario La Arena, Norberto Asquini, cuando este trataba de interrogarlo sobre la muerte de un niño de cuatro años que no pudo ser trasladado a tiempo a Buenos Aires por falta de un avión sanitario.

23 de junio: María José Fernández Llorente, la hermana de Antonio, el periodista amenazado de Canal 13 y Todo Noticias, es atacada por tres individuos en Ocampo y Figueroa Alcorta, en Palermo Chico, que no fueron advertidos por la custodia. Uno de los delincuentes le hace un tajo con un navaja en la mano izquierda, al tiempo que le dice: “Decile a Antonio que tiene 48 horas para volver de Dolores. No importa que la yuta esté en cada esquina. La próxima vez ligan tus hijos, y nosotros cumplimos”. Canal 13 retiró al cronista de Dolores para preservar su integridad física y la de su familia.

23 de junio: El columnista de Página /12 y especialista en informática, Ariel Garbarz, es amenazado por dos altos oficiales de la policía bonaerense. “No hable más del Excalibur, que está dando información reservada. Si no deja de hablar va a tener problemas con nosotros”, decía el mensaje que le llegó a través de un ejecutivo de la empresa licenciataria de Excalibur en la Argentina momentos después de que Garbarz explicara en el noticiero de Telefé como funciona ese programa informático.

24 de junio: La periodista de Radio Mitre y Canal 9, Magdalena Ruiz Guiñazú, es amenazada de muerte a través de cuatro llamadas anónimas recibidas en el edificio de Sarmiento al 1100 de la editorial Perfil, donde se publica la revista Noticias. “La próxima va a ser Magdalena”, es el mensaje que repitieron desde las 9.30 de la mañana a las 12.05.

25 de junio: La cronista de Radio América, Genoveva Bejjier, recibe dos llamadas intimidatorias en su teléfono celular. La periodista venía investigando el caso IBM-Banco Nación y la muerte de Carlos Menem (jr).

25 de junio: Menem denuncia que existe una campaña de desprestigio contra el gobierno, instrumentada desde “algunos medios de comunicación”. Refiriéndose a informaciones publicadas en “Clarín” sobre su respaldo a Alfredo Yabrán, el presidente

dijo que el matutino, al que calificó de monopolio, “evidentemente trata por todos los medios de hacer quedar mal al gobierno y al presidente de la Nación”.

25 de junio: Siguen las intimidaciones. Reciben amenazas Cecilia Pirolo, del canal Torneos y Competencias, y Claudio Leveroni de Radio Del Plata.

26 de junio: Liliana López Foresi es amenazada mediante una llamada anónima que le advierte “voy a matar a tu criatura”, en referencia a su hijo de 12 años, que en ese momento iba camino a la escuela.

JULIO

1 de julio: La Corte Suprema de Justicia deja sin efecto la condena impuesta contra el director del diario *Río Negro*, Julio Rajneri, en una querrela por injurias que le había iniciado el presidente de la Unión Cívica Radical de esa provincia. El tribunal ratificó la doctrina de la real malicia, que había establecido en 1996 en la causa “Morales Solá”.

2 de julio: Entre las dos y las tres de la tarde, mientras la periodista Magdalena Ruiz Guiñazú participaba del programa de televisión “Almorzando con Mirtha Legrand”, un desconocido ingresa a su edificio y, custodia mediante, coloca una bala calibre 38 especial en el umbral de la puerta de su departamento. Magdalena radica la denuncia en la comisaría 17, la misma que le proveía el oficial que vigilaba el edificio desde el martes de la semana anterior, cuando la periodista recibió la primera amenaza de muerte. “Obviamente esto es una escalada contra el periodismo independiente”, dijo la periodista.

2 de julio: La periodista de Radio Municipal, Elena Taddei, denuncia haber recibido llamados en su casa con amenazas contra ella y Magdalena Ruiz Guiñazú. La voz anónima señaló que “vos y Magdalena están marcadas a fuego, les vamos a cortar la lengua”.

3 de julio: El periodista Daniel Burcheri del diario *La Zona* de San Isidro denuncia haber sido amenazado por Alfredo Péculo, el dueño de la empresa funeraria más grande del país y, en ese momento, asesor ad honorem del presidente Carlos Menem. Péculo le envió una carta y una Biblia señalada en el Libro de los Reyes -que describe masacres, asesinatos y maldiciones a granel- porque el periodista lo había llamado “funerero”.

12 de julio: Un individuo agrede en pleno día y en el medio de la avenida 9 de Julio a Jorge Lanata. Eran las cuatro y media de la tarde cuando el periodista, que venía conduciendo su auto acompañado de su hija, se detuvo en un semáforo de la avenida y Marcelo T. De Alvear. Entonces, según relató el periodista, un hombre de unos 40 años con pullover celeste se acercó a la ventanilla y le pegó una trompada en la mejilla derecha, provocándole un pequeño corte en el labio superior. Luego el agresor corrió hacia una moto en la que lo esperaba otro individuo y huyó. Lanata atribuyó la agresión a “la actividad periodística”. En cambio el jefe de la Policía Federal, Adrián Pelacchi, dijo que el hecho tenía “las características delictivas del robo por arrebato”.

13 de julio: Juan Bezbaj, el agresor de Jorge Lanata, queda detenido luego de entregarse “espontáneamente y abrumado” por la repercusión que tuvo la agresión, según informó Pelacchi. Bezbaj es un motociclista que trabaja en una contratista de Argentina Televisora Color. Lanata reconoció al detenido en rueda de presos y responsabilizó al director del canal estatal, Horacio Frega, por la agresión sufrida. “El mismo Frega llevó al motociclista hasta la policía y ese motociclista está procesado por hurto, lesiones y homicidio”, señaló el periodista. Pelacchi en cambio adhirió a la excusa del agresor y calificó el episodio como un “incidente de tránsito”. Tres semanas antes, Lanata había denunciado en su programa “Día D” el intento de Frega de privatizar el canal estatal mediante un acuerdo irregular con una empresa de cable de las islas Caimán, vinculada con la Fundación Carlos Menem (h), con el secretario general de la Presidencia Alberto Kohan, con el cuñado presidencial Emir Yoma y con el secretario privado presidencial Ramón Hernández.

13 de julio: El periodista Armando Cabrera denuncia haber recibido una amenaza de muerte mediante una pintada en el edificio donde vive y responsabiliza a un dirigente gremial por el hecho. Cabrera, quien trabaja en la radio LT 3 de Rosario, dijo que en el frente de su casa apareció pintado el mensaje: “Cabrera sos boleta”.

13 de julio: Buenos Aires amanece tapizada de afiches en contra de Magdalena Ruiz Guiñazú. La semana anterior el destinatario de los costosos afiches había sido Jorge Lanata. Los carteles simulan ser publicidad de dos revistas de aparición irregular sostenidas por el gobierno.

14 de julio: El motociclista Juan Bezbaj afirma ante el juez Francisco Ponte que el presidente de ATC, Horacio Frega, no solo aprobó la trompada al periodista Jorge Lanata si no que lo amenazó con despedirlo si la agresión no había sido lo suficientemente dura. “Si le rompiste la nariz te quedás conmigo. Si no, te vas o yo mismo te echo”, fue el comentario que le hizo Frega cuando se dirigían hacia el Departamento Central de Policía para entregarse a la Justicia, según declaró Bezbaj ante el juez en lo correccional.

15 de julio: Pese a tener custodia policial las 24 horas, el periodista Hernán López Echagüe recibe en el buzón de su casa una nota rociada con gotas que simulan sangre sobre los nombres de sus hijos y la dirección de su madre, quien se había mudado apenas dos meses antes. “Chau López Echagüe, los amigos de Alberto Bujía, el negro”, decía el mensaje. El texto estaba confeccionado con letras de diarios y revistas y con fragmentos del libro *El Otro*, que Echagüe publicó a principios de 1997 y por el cual recibió un cúmulo de juicios, entre ellos el de la familia de Bujía, que en ese momento estaban a punto de perder, según señaló el periodista. En el libro Echagüe da cuenta de las actividades de Bujía, mano derecha del gobernador Eduardo Duhalde durante 13 años, y de su misteriosa muerte en un accidente de tránsito.

15 de julio: Queda libre el agresor de Jorge Lanata, Juan Bezbaj, luego de pagar una fianza de 800 pesos. De todas maneras, continúa bajo investigación por el delito de “lesiones leves” por el golpe que le profirió al periodista.

15 de julio: Una bomba molotov es arrojada contra el local del semario *La Opinión de la Costa* de San Bernardo. “Fue una advertencia, la próxima vez quemamos todo”, dijeron luego por teléfono. El director-propietario, Mariano Bobryck, y el subdirector, Jorge Agnese, vincularon el hecho con la importancia que el diario dio a las denuncias de corrupción en la Policía de Buenos Aires”.

16 de julio: Un desconocido logra burlar la vigilancia policial con que cuenta el domicilio del periodista de Radio del Plata, Darío Lopreite, y amenaza a su esposa a través del portero eléctrico.

16 de julio: “Mi hijo -de 12 años- salía en un horario inusual y en ese momento me hablaron diciendo que iban a matar a la criatura”, contó Liliana López Foresi luego de denunciar otra amenaza de muerte ante el juez de instrucción Alberto Seijas. Allí radicó un “recurso de hábeas corpus preventivo” por las intimidaciones que sufre desde 1991.

19 de julio: La Cámara de Casación Penal rechaza un recurso con el que el jefe de Estado pretendió que se revisara la absolución de Horacio Verbistky, Ernesto Tiffenberg y Fernando Sokolowicz -columnista, director y editor de *Página/12*- por considerar “inconstitucional” esa sentencia. Para la Cámara, el recurso Carlos Menem fue “desprolijo” y carente “de la debida fundamentación”. De este modo, continúa firme el fallo de la jueza María Laura Garrigós de Rébori, quien en un importante avance para la libertad de prensa rechazó el pedido presidencial de condenas de un año de prisión para los querellados por haber informado sobre las condiciones del arresto que padeció el presidente durante la última dictadura militar.

21 de julio: Un fallo de la jueza en lo Contencioso Administrativo Susana Córdoba ordena a la Policía Federal brindar los datos estadísticos pedidos por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)². Con anterioridad la policía se había negado a entregar esa información por lo que en octubre de 1996, el CELS presentó un recurso de amparo. En su fallo, la jueza Córdoba consideró que la negativa policial a dar información viola el derecho constitucional a la información.

25 de julio: El ministro de Justicia Raúl Granillo Ocampo intenta desacreditar al fiscal Pablo Lanusse y a la periodista de radio América, Genoveva Beigier. “Hemos detectado amenazas al fiscal realizadas por sus propios parientes”, dijo Granillo Ocampo sobre el fiscal que debió abandonar la investigación de la “mafia del oro” por las reiteradas agresiones a él y a su familia. Sobre las amenazas a la movilera dijo que “fueron realizadas desde un teléfono del mismo multimedio”. Luego se rectificó y pidió disculpas.

28 de julio: El Comité para la Protección de Periodistas (CPI) de Nueva York le envía una carta a Carlos Menem expresándole su preocupación por el “lento progreso en la investigación del asesinato del fotógrafo José Luis Cabezas” y por los ataques y amenazas contra periodistas que cubrían la investigación del crimen.

² Sobre este fallo, ver en este Informe el capítulo *Derecho a la Información y Libertad de Expresión: "La Información como derecho"*.

31 de julio: Esteban Talpone, periodista de radio Mitre, es amenazado de muerte. “Te voy a matar, te tengo fichado, muy fichado, no me importa nada”, le dejaron grabado en su contestador automático. Talpone es coautor del libro *El Palacio de la Corrupción* sobre los negociados del Concejo Deliberante.

AGOSTO

3 de agosto: La productora de Telefé Lilian Legsman recibió un llamado de amenaza al periodista Fernando Menéndez, quien cubre el caso Cabezas: “Que Menéndez no hable más, porque sino va a ser boleta”

5 de agosto: El Tribunal Oral n° 2 de Catamarca, integrado por los jueces Santiago Olmedo, Jorge Alvarez Morales y Edgardo Alvarez, que lleva adelante el segundo juicio por el crimen de María Soledad Morales prohíbe la televisación en directo del juicio. La medida generó una fuerte polémica. El 11 de agosto la familia Morales pidió al tribunal que revea la resolución y que permita la transmisión por radio y televisión. Al día siguiente la Fiscalía de Estado del gobierno de Catamarca presentó un recurso de amparo ante la Corte Suprema provincial para que la medida sea revocada. La apelación fue rechazada. Finalmente el tribunal permitió la televisación de la primera audiencia (15 de agosto) y parte de la segunda, pero el tercer día no solo interrumpió las transmisiones televisivas sino que ordenó a la policía retirar los grabadores de los periodistas presentes luego de que la radio local Ancasti pasara casi completamente el testimonio de Luis Tula, uno de los acusados.

5 de agosto: Luego de recibir una amenaza telefónica en el hotel donde se alojaba, la fotógrafa de la revista *Noticias* Verónica Jacobson es relevada de la ciudad de Dolores donde se encontraba cubriendo la investigación del crimen de José Luis Cabezas. “Que no siga en el caso porque, si no, va aparecer en un zanjón” fue el mensaje que escuchó el conserje del hotel.

7 de agosto: Es amenazado en San Luis el periodista Alejandro Constanzo, quien cubrió el episodio en el que el gobernador Adolfo Rodríguez Saa atropelló con su auto a un grupo de desocupados que manifestaban en una ruta.

8 de agosto: Los diputados del Partido Justicialista intentan aprobar una ley de ética pública que mantiene la excarcelación para los delitos de corrupción pero establece penas de prisión para quien difunda el contenido de las declaraciones juradas de funcionarios públicos, a menos que lo haga “en defensa” de un “interés público vinculado con el ejercicio de la función pública”. Castiga con prisión de un mes a dos años a quien “con una finalidad encubierta o maliciosa, revelare el contenido de una declaración jurada”. Ese artículo fue retirado del proyecto el 13 de agosto ante las protestas que suscitó, y el día 20, la Cámara de Diputados sancionó el resto de la ley.

11 de agosto: El vicepresidente Carlos Ruckauf protestó ante el ministro del Interior Carlos Corach, el jefe de los servicios de Informaciones, Hugo Anzorreguy, y el jefe de la Policía Federal, Adrián Pelacchi, por la publicación en la revista paraoficial *El fiscal* de una foto suya con el ex dictador Jorge Videla. La foto provenía de la visita

protocolar que Videla hizo al entonces ministro de Trabajo al asumir como jefe del Ejército en 1975, circunstancia que la revista no consignó. Nunca había sido publicada y el vicepresidente entiende que proviene de archivos oficiales. “Los llamé a Corach y Anzorreguy para preguntarles quién financiaba una revista que pierde tanto dinero. Porque tiene infraestructura pero vende muy pocos ejemplares” dijo el vicepresidente.

15 de agosto: La subsecretaria de Derechos Humanos del ministerio del Interior, Alicia Pierini, se refiere despectivamente a la prensa. “El caso María Soledad se convirtió en paradigmático: más que un enjuiciamiento a los culpables parece poner a prueba la relación entre la sociedad y su sistema de administración de Justicia. Si se restablece la confiabilidad y credibilidad habremos ganado la batalla contra el descreimiento que propician algunos nuevos inquisidores que sin respeto por las garantías gustan de acusar sin pruebas, juzgar sin proceso y condenar por televisión”, afirma.

26 de agosto: Alberto Aguad, periodista riojano de FM La Ciudad, es amenazado de muerte a raíz de una investigación sobre presuntos ilícitos cometidos por el jefe de policía de la provincia, Ramón Vega Aciar. “Dejen de joder con Ramón Vega Aciar, les pasará lo de Cabezas” fue el mensaje que le llegó en sobre con un collage que tenía imágenes de José Luis Cabezas.

SEPTIEMBRE

5 de septiembre: A mediados de agosto, seis radios comunitarias de baja potencia que transmiten dentro de las frecuencias de los 98 Mhz fueron cerradas por el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) y la Policía Federal. FM Ilusiones 98.5 y FM Del Sol 98.1, dos de las radios cerradas, hacía nueve años que transmitían con el Permiso Precario y Provisorio otorgado por el comité. Personal de la Policía Federal sin presencia de funcionarios del COMFER, allanaron las instalaciones de las radios. En el caso de FM Ilusiones, no dejaron copia legal ni de otro tipo a las víctimas y se llevaron todos los equipos de transmisión sin hacer un inventario de los elementos. Ernesto Arrieta, director de FM Ilusiones fue esposado durante el operativo, apuntado con un arma e impedido de llamar a un abogado. Miguel Mangano, director de FM Del Sol, no fue víctima de un operativo semejante pero sí de uno tan irregular como el anterior. Además el comisario a cargo de los allanamientos le confesó que se iban a “limpiar” 160 radios en una área de 150 km a la redonda. Los operativos en contra de las radios comunitarias se realizaron a partir de una denuncia penal afectuada por la empresa Vottionis S.A., propiedad del periodista Daniel Haddad. Esta empresa maneja la radio FM News que transmite en el 98.3.

8 de septiembre: Al poner en funcionamiento la Oficina de Ética Pública y como reacción a una nota periodística crítica sobre su creación, el presidente Carlos Menem recomienda aplicar “la libertad del palo” para compensar “la libertad de prensa”. Utiliza para ello una dudosa cita de Benjamín Franklin . Antes de hacer su sugerencia, Menem afirmó: “Respeto la libertad de prensa y de opinar, pero creo que debe tener límites también”. El límite que la más alta autoridad política del país propuso fue “la libertad del palo”. La medida, propuesta en 1730 por Franklin en su obra “El libro del hombre de bien”, consiste en contestar las ofensas a la reputación cometidas a través de la prensa “con un puñetazo asestado sobre las sienes” y “en caso de reincidencia, una buena paliza”. La

propuesta presidencial "se reduce a dejar intacta la libertad de imprenta para que use de ella quien quiera en toda su extensión, fuerza y vigor, pero permitir al mismo tiempo que camine, *pari passu* con ella la libertad del palo".

9 de septiembre: Andrew Graham-Yooll, director del *Buenos Aires Herald*, recibe dos amenazas telefónicas en el mismo día. A las cuatro de la tarde un individuo llamó al diario y pidió hablar con él, llamándolo incluso por su nombre. "Mirá inglés de mierda, vos y ese diarito la van a ligar", fue el mensaje que escuchó. A las 7 de la tarde el mensaje se repitió aunque esa vez fue otra la voz que lo dejó. Graham-Yooll recién dio a conocer el episodio el jueves 11 de septiembre en su columna periodística.

10 de septiembre: El ex boxeador Jorge "Chano" Martínez, un testigo del juicio por el crimen de María Soledad Morales acusado de entablar supuestas negociaciones con Angel Luque para cambiar su declaración, atropella a varios periodistas frente a los juzgados catamarqueños, entre ellos a Juan Carlos Morbiducci, que fue herido en su pierna.

11 de septiembre: A 72 horas de la recomendación oficial de tratar con la prensa a palos, tres hombres que se identificaron como policías secuestran al ex capitán de corbeta de la Armada Argentina, Adolfo Scilingo, a una cuadra del Congreso Nacional, lo suben a un Ford Falcon, lo golpean y le graban tres letras en el rostro con una navaja: una G, por Mariano Grondona, una M, por Magdalena Ruiz Guiñazú, y una V, por Horacio Verbitsky. Luego de tenerlo más de una hora dando vueltas mientras lo insultaban y cortajeaban, los agresores que para ese entonces eran cuatro, le dijeron: "Los vamos a boletear a los cuatro, la tienen que terminar".

13 de septiembre: El diario estadounidense *The New York Times* informa en tapa sobre el secuestro a Scilingo y menciona la sucesión de atentados y amenazas contra periodistas, a los que interpreta como un intento por silenciar las denuncias de corrupción.

16 de septiembre: En un editorial titulado "Guerra contra los medios en la Argentina", el *New York Times* acusa al presidente Carlos Menem de "alentar la violencia", en especial contra los periodistas. Luego de relatar el secuestro a Scilingo, el editorial dice: "El presidente Carlos Menem parece alentar la violencia. Tres días antes del ataque a Scilingo incitó públicamente al ataque físico en contra de los periodistas que agraviaran. Interrogado acerca de la tajeadura a Scilingo, el presidente Menem dijo "no tengo confianza en gente así". En sus ocho años de gobierno, Menem ha hecho mucho para modernizar la economía del país, pero impidió su crecimiento democrático. Controla el congreso y ha llenado los tribunales de jueces corruptos. Una institución que no ha logrado someter es la vigorosa prensa del país".

17 de septiembre: El presidente Carlos Menem califica como "una burda y torpe patraña, producto de una mala información que se les transmitió desde aquí justamente en medio de un proceso electoral," al editorial de *The New York Times*.

18 de septiembre: La organización privada de derechos humanos más importante del mundo, Human Rights Watch, reclama al gobierno argentino que adopte en forma urgente medidas para esclarecer el secuestro de Scilingo. La carta además es remitida a la

Casa Blanca, al Departamento de Estado norteamericano y a la embajada argentina en Washington.

18 de septiembre: El juez de la Corte Suprema de Justicia Adolfo Vázquez calificó como “pasquín” a la revista *Tres puntos* y como “gentuza” a sus periodistas, que habían informado sobre una denuncia en su contra por un acto de corrupción. “Están tratando de subvertir el orden institucional”, dijo. Vázquez está siendo investigado por un juez penal y por la comisión de juicio político de la Cámara de Diputados.

18 de septiembre: El senador Jorge Yoma propuso acotar el derecho de los periodistas a mantener la reserva de sus fuentes, por considerarlo un privilegio. La reserva de las fuentes está garantizada en el artículo 43 de la Constitución Nacional

19 de septiembre: Luego de diez días de intenso debate el presidente Carlos Menem pide disculpas a los periodistas y se retracta de su cita sobre “la ley del palo”. En un comunicado dirigido a nuestra Asociación Periodistas y enviado a los directores de todos los medios, Menem afirma que “el Gobierno quitó todos los impedimentos para que periodistas y medios puedan desarrollar sus tareas. Sin embargo, una anécdota, que no tenía otro objetivo que eso, ser apenas una anécdota, ha provocado una reacción inquietante en la comunidad periodística. No quiero que esa mención inconveniente ponga en tela de juicio mis principios y los de mi gobierno. Pido disculpas y reitero mi voluntad inquebrantable de seguir luchando para que esas libertades permanezcan intactas”.

22 de septiembre: El periodista, investigador y asesor parlamentario del Frepaso, Carlos Suárez, es secuestrado a las 12.45 del mediodía al entrar a su casa de Palermo Viejo. Dos hombres lo apuntan y lo obligan a meterse en un auto. Inclinado, lo llevan a una casa donde lo encapuchan y lo someten durante ocho horas a un interrogatorio similar a los aplicados en la época del Proceso. Suárez estaba por publicar un libro titulado *Globalización y mafias en América latina*, donde se denuncian presuntas actividades mafiosas del Grupo Miami, conducido por el presidente de la Fundación Cubano-Norteamericana Jorge Mas Canosa y sus vínculos con el gobierno argentino.

25 de setiembre: El comisario retirado Luis Patti, intendente de Escobar y precandidato justicialista a la gobernación de Buenos Aires descalificó a la prensa: “Hubo un autoritarismo de los militares, luego el autoritarismo de la justicia y ahora hay un autoritarismo del periodismo (...) Los diarios son mentirosos (...) el periodismo dice cualquier cosa y pone a cualquier irresponsable al micrófono, sin siquiera analizar qué va a decir”.

26 de setiembre: En la séptima Conferencia Internacional que se realizó en Venezuela, el viceministro argentino de Educación, Manuel García Solá, sostiene que “hay comunicadores sociales que degradan el trabajo de los funcionarios. El ex gobernador cordobés Eduardo Angeloz tuvo que dejar sus fueros, juzgado por los medios de comunicación (...) Nos dedicamos a formar educadores, pero ¿de qué manera formamos a los periodistas para que sea posible mejorar la democracia?”

OCTUBRE

2 de octubre: Durante un acto de campaña en Tres Arroyos el presidente Menem denuncia una supuesta “dictadura de prensa”.

3 de octubre: En un acto de campaña con sindicalistas y el candidato de su partido en la Capital, Daniel Scioli, el presidente afirma que “todos los medios periodísticos están apoyando este rejuntado”, en referencia a la Alianza opositora a su gobierno.

4 de octubre: El reportero gráfico Delfo Rodríguez, subjefe de fotografía del diario mendocino *Los Andes*, es detenido por la policía provincial y amenazado de que “le iba a pasar lo mismo que a Cabezas”. El sábado Rodríguez había ido al estadio mundialista Malvinas Argentinas a cubrir un partido del campeonato Nacional B de fútbol. Cuando se dirigía a los vestuarios en su auto para descargar los equipos, un policía se lo impidió. Allí empezó la discusión que terminó cuando el policía llamó a su superior y le dijo que Rodríguez lo había insultado. Mientras los oficiales lo arrestaban, el fotógrafo escuchó que uno decía: “A este lo tenemos fichado, no quiere a la policía y es uno de los que anda en las movilizaciones por Cabezas”. En la comisaría siguieron las amenazas, no le permitieron llamar a su familia o a su abogado y lo alojaron durante seis horas en un calabozo con presos comunes. También lo obligaron a desnudarse para revisarlo mientras varios policías se dirigieron a su vecindario para averiguar sus hábitos de vida.

6 de octubre: El presidente sostiene en La Rioja: “Me río cuando algunos, no todos los medios de la Capital hablan del malhumor o de la bronca de la gente. Ese es un invento creado con fines puramente electoralistas”. Rechazó la idea de voto castigo que atribuyó a “la formación de una opinión errada que no capta lo que realmente la gente siente o es una actitud de corte netamente político desde algunos medios de difusión”.

7 de octubre: Se da a conocer que hacía una semana la policía mendocina había amenazado a punta de pistola a un periodista de radio El Nihuil. Angel Diego Acosta, periodista deportivo de esa radio, denunció que el hecho ocurrió en la cancha de fútbol de Gimnasia y Esgrima de Mendoza. Allí se produjo una pelea entre las hinchadas y cuando Acosta intervino para separarlas, uno de los policías desenfundó su arma y le apuntó a la cabeza. “Qué te pasa, inválido hijo de puta”, le dijo en alusión a la pérdida de una pierna que Acosta sufrió en un accidente automovilístico. En otro caso, el periodista deportivo Juan José Martínez, del diario *Uno*, fue amenazado por un policía en el Club Leonardo Murialdo, después de otro partido de fútbol.

8 de octubre: El gobierno de la provincia de Mendoza ordena el arresto de los tres oficiales de policía involucrados en la detención irregular de Delfo Rodríguez, a quien le insinuaron que podía pasarle lo mismo que a Cabezas. El ministro de gobierno, Angel Cirasino, informó que fueron sancionados con nueve días de arresto y traslado mientras se investigaba el caso, el subcomisario Pedro Pereyra, el subinspector Eduardo Torres y el principal Rubén Quintana, todos de la seccional 5° de la ciudad de Mendoza.

8 de octubre: El Círculo Sindical de Prensa de Córdoba denuncia que el periodista de Villa Dolores, Miguel Izquierdo, fue atacado “a puntapiés e insultado” por el jefe de Gabinete Jorge Rodríguez, presuntamente por “preguntas que le habrían molestado”

durante una visita del funcionario a esa ciudad del noroeste cordobés. Según el relato de periodistas de Villa Dolores, el sábado por la mañana, durante una conferencia de prensa que dio Rodríguez apenas llegó a esa ciudad, fue abordado por Izquierdo que lo interrogó sobre si el gasoducto Villa Mercedes-Villa Dolores había servido para financiar la campaña oficialista. Al mediodía Izquierdo volvió a aparecer ante el ministro y le reiteró la pregunta. Y a la noche, por tercera vez, se presentó ante el jefe de Gabinete cuando éste era entrevistado por un periodista del canal local. En ese momento, de acuerdo con la denuncia del gremio de prensa cordobés, el ministro reaccionó insultando y pegándole dos patadas a las piernas del periodista. Por su parte, Rodríguez emitió un comunicado pidiendo “disculpas” y dando su versión de los hechos según la cual, en el momento de la entrevista televisiva “se presentó un señor que dijo ser agente de la SIDE. Durante la entrevista con el canal este señor comenzó a realizar preguntas insistentemente, que yo contesté amablemente. Finalmente esta persona realizó un discurso agravante hacia el señor presidente ante lo cual expresé que era un insolente. Y, momentos después, opté por retirarme. De cualquier manera, si mis expresiones y gestos pudieran interpretarse como una agresión, pido a quien se sienta afectado, periodista o no, mis sinceras disculpas”.

9 de octubre: Durante un almuerzo con los editores de diarios de Buenos Aires, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, sostiene que el Estado debería ejercer un control más estricto sobre los propietarios y los contenidos de los medios. Opinó que la televisión “muchas veces transmite cosas abominables”. Previamente había reivindicado la educación tradicional “que se transmite desde la familia, la Iglesia y la escuela”, contraponiéndola con la actual, “difundida a través de los medios”. Agregó que muchas veces siente vergüenza cuando mira televisión con sus hijos.

10 de octubre: El juez de Formosa Ceferino Arroquigaray condena a tres meses de prisión en suspenso al director del diario *El Comercial*, Juan Honofre Amarilla, por reproducir la información contenida en un parte policial sobre el robo de un auto. La policía había señalado a un hombre como autor del robo de un auto a mano armada, pero luego el hombre fue absuelto y presentó una denuncia contra el diario por presuntas calumnias. El juez que condenó al diario había sido designado por la Cámara de Diputados, ya que en Formosa aún no se implementó el Consejo de la Magistratura. El Colegio Profesional de Abogacía se opuso a su nombramiento porque Arroquigaray estuvo procesado por la justicia federal por un caso de “falsificación, uso de documento falso y defraudación”. También el tribunal de disciplina del Colegio de Abogados de Mar del Plata lo suspendió por cinco días en el ejercicio profesional “por haber retenido fondos correspondientes a un cliente”. En la sentencia, Arroquigaray consideró que los diarios que circulan en la provincia tienen el criterio “de volcar en forma anónima imputaciones que van dirigidas contra funcionarios no identificados sino en forma subliminal la sagrada misión de informar y la libertad de opinión no pueden ser confundidas y tergiversadas”.

14 de octubre: Las radios comunitarias FM Del Sol 98.1, FM Ilusiones 98.5 y las otras cuatro que habían sufrido la confiscación de sus equipos vuelven a transmitir luego de que los jueces intervinientes establecieron que no habían cometido delito alguno y ordenaron la devolución de sus equipos.

17 de octubre: El presidente de los Estados Unidos Bill Clinton se reúne en Buenos Aires con cuatro periodistas, entre ellos los miembros de esta asociación, Nelson Castro y Roberto Guareschi, quienes le entregaron una foto del asesinado fotógrafo José Luis Cabezas. Durante la charla que duró 35 minutos, Clinton dijo que estaba al tanto del crimen y también “de que muchos de ustedes han sido amenazados. Y que el problema, desde el punto de vista de ustedes, debe ser si se puede poner un punto final a esto en casos específicos. Lo que yo le dije al presidente Menem fue que la Argentina está construyendo una sociedad civil, y tiene que hacerlo ladrillo por ladrillo. Que haya libertad de prensa es algo positivo. Que algunos se sientan con libertad para amenazar y dañar a la prensa es algo negativo. Para poder avanzar, tienen que colocar más ladrillos en la casa de la sociedad civil”. Dijo además que le había propuesto al presidente argentino la creación de un Defensor de la Prensa, como el que hay en Europa para entender en casos suscitados en los países que “pasan del comunismo a sociedades libres. Los contextos son diferentes, pero la cuestión es más o menos la misma”.

20 de octubre: Seis días antes de las elecciones legislativas y durante una entrevista por Radio América, el ministro de Economía Roque Fernández acusa a los medios de prensa de realizar “un golpe de Estado mediático” contra el gobierno de Carlos Menem. Fernández afirma que “los grandes logros que ha tenido este gobierno han sido neutralizados como por una especie de golpe de Estado mediático que ha achicado al caudal histórico del 40 por ciento. De lo contrario estaríamos ganando con un 60 por ciento de los votos”.

21 de octubre: La Sociedad Interamericana de Prensa impulsará la suspensión de ayuda económica internacional a los países donde se cometan crímenes contra periodistas o donde esos crímenes queden impunes, anuncia su nuevo presidente, Oliver Clarke, al inaugurar la 53ª Asamblea General del organismo en la ciudad de Guadalajara, en México. Entre los periodistas asesinados en América latina cuyos crímenes han quedado impunes, Clarke mencionó a José Luis Cabezas.

27 de octubre: América suspende al presentador de noticioso Enrique Llamas de Madariaga por una semana, por haber mencionado el posible relevo del jefe de Gabinete de Ministros, Jorge Rodríguez.

NOVIEMBRE

23 de noviembre: Durante una entrevista con un grupo de mujeres periodistas, el presidente Menem se refiere a Horacio Verbitsky en forma agravante, a raíz de una investigación periodística publicada ese mismo día en *Página/12*. Según la información oficial distribuida por la Secretaría de Prensa y Difusión, la primera pregunta de las periodistas versó sobre la nota de Verbitsky acerca del intento de licuar la deuda de las empresas de la familia Yoma durante la privatización del Banco Nación. La respuesta presidencial fue la siguiente: “Es un comentario de un verdadero delincuente, un terrorista al cual todavía la sociedad no lo ha juzgado como corresponde, responsable de muchas muertes en Argentina y que hace esta afirmación sin ningún tipo de fundamento. Yo no tengo nada que ver por ejemplo con el grupo Yoma, a no ser mi matrimonio con la hermana de los actuales titulares de la firma. Por otra parte, este proyecto de privatización del banco

no es a partir de una propuesta del presidente de la Nación. Viene desde hace mucho tiempo y es una idea que lanzó en su oportunidad el señor ministro de Economía, pero que es nada más una idea. Pero ya sabemos cómo se talla este personaje, quien desde siempre estuvo injuriando, ya no solo al presidente de la Nación sino a todos los gobernantes y que, reitero, fue uno de los actores principales de esta verdadera guerra sucia que vivió Argentina durante muchos años”. En una columna de opinión publicada el martes 25 de noviembre en *Página/12*, Horacio Verbitsky replicó la acusación presidencial. “La transcripción textual de tan exasperadas palabras permite apreciar quién practica la injuria como respuesta, no a un acto terrorista sino a un artículo periodístico colmado de información que no ha sido ni puede ser desmentida. El autor del artículo no es responsable de ninguna muerte, en ningún tiempo y lugar. Vivió en forma continua en el país, y nunca fue detenido ni procesado por ningún acto ilegal. Sólo ha debido soportar las permanentes querrelas del jefe supremo de la Nación y de los funcionarios de su gobierno a raíz de su labor como periodista, y en todas ha sido absuelto”, respondió el periodista.

27 de noviembre: El ministro de Economía de Santa Cruz, Julio De Vido, le envía a la encargada de prensa del bloque de diputados del FREPASO, Andrea Ruiz, una carta documento asignándole declaraciones que nunca dijo y amenazándola con iniciarle una querrela por calumnias e injurias. Dos días antes, la periodista había difundido un comunicado de prensa en el que se transcribían textualmente las palabras del diputado frepasista Carlos Perez Rasetti. En esas declaraciones Rasetti acusaba al ministro De Vido de la falta de control del gobierno provincial sobre las empresas que explotan hidrocarburos y sugería que “por alguna razón, es amigo de todas estas empresas y no está defendiendo los intereses de la provincia”. En su carta documento, De Vido le atribuye a la periodista las palabras de Rasetti y la intimó a que “en un plazo perentorio de 48 hrs. ratifique o rectifique la totalidad de los términos e imputaciones delictuales en mi contra”. La actitud del funcionario fue repudiada por la Alianza santacruzense, la FATPREN y la UTPBA.

28 de noviembre: La Central de Trabajadores Argentinos (CTA), entidades de derechos humanos y otras organizaciones intermedias exigen la renuncia del jefe de Policía de la provincia de San Luis, Pedro Prisma, quien además de cargar sobre sus espaldas varias denuncias por apremios ilegales y violaciones a los derechos humanos, calificó como “delincuentes y mameos” a los periodistas locales que habían denunciado esos hechos, al tiempo que los imputó de fabricar noticias. Al repudio se sumó también la Unión de Trabajadores de Prensa de San Luis, que además solicitó una entrevista con el ministro del Interior Carlos Corach para “pedirle acciones que nos brinden seguridad y libertad”.

29 de noviembre: El periodista entrerriano Daniel Enz recibe en su casa un anónimo con amenazas contra su esposa y su hija de nueve años, lo que se convierte en la intimidación más grave de las que venía recibiendo desde hacía diez días. “Hemos llegado a una situación extrema”, dijo el periodista que dirige en Paraná la revista *Análisis* y ABC Radio. En ambos medios se había difundido una investigación periodística sobre el secretario de Reforma del Estado del gobierno de Jorge Busti, Oscar Mori, en la que lo vinculaba con la apertura de cuentas bancarias en Suiza y otras operaciones financieras en las Bahamas.

30 de noviembre: Jorge Lanata anuncia que el canal América 2 decidió rescindir el contrato de su programa de televisión *Día D*, pese a que es el segundo en rating y en facturación en el canal, el segundo en su horario en el conjunto de la televisión abierta sólo superado por el fútbol y el programa periodístico de mayor audiencia junto con *Hora Clave*. “Si este es un canal que busca audiencia y dinero, no lo entiendo”, dijo el conductor.

DICIEMBRE

2 de diciembre: El diario *Página /12* informa que Lanata no se enteró de la rescisión del contrato por las autoridades del canal sino por el cuñado presidencial Emir Yoma. El asesor de prensa de Yoma, Guillermo Cherasny, también informó que América tampoco le renovarían el contrato al productor Miguel Rodríguez Arias y a su programa “Las patas de la mentira”. Sin embargo, Rodríguez Arias recibió la notificación formal del canal antes de enterarse por otras fuentes.

5 de diciembre: Un agente de seguridad de la empresa Guard S.A., contratista de la concesionaria Autopistas del Sol, golpea con una cachiporra a un camarógrafo del canal de noticias Crónica TV en un puesto de peaje cercano a Pilar. El incidente se produjo cuando un coche del canal quiso atravesar el puesto rápidamente porque tenía prisa, pero el agente se interpuso y, tras una discusión, le pegó al camarógrafo, que quedó tirado en la ruta durante 20 minutos hasta que llegó una ambulancia que lo trasladó a un hospital.

6 de diciembre: En su capítulo referido a la prensa en América latina, el informe anual sobre la situación de los derechos humanos en el mundo de la organización Human Rights Watch señala que “el acontecimiento más preocupante de 1997 fue la persecución en varios países de algunos de los periodistas y medios de comunicación más destacados de la región. Autoridades muy susceptibles a las críticas en Panamá, la Argentina y Perú arremetieron contra sus críticos en los medios de comunicación y demostraron una intolerancia más propia de los regímenes autoritarios que de los gobiernos democráticos”. Al presentar el informe en conferencia de prensa en Nueva York, el director ejecutivo de HRW, Kenneth Roth, afirmó además que el año próximo la Argentina podría ser objeto de una investigación in situ.

8 de diciembre: El tribunal que lleva el juicio por el crimen de María Soledad Morales resuelve autorizar la emisión televisiva en vivo de los alegatos y de la lectura del veredicto, que se realizará, presuntamente, antes de finalizar el año.

17 de diciembre: A las 10.30 horas el productor Miguel Rodríguez Arias se comunicó con esta asociación para informar que a raíz de un ofrecimiento de América había acordado empezar un nuevo ciclo en ese canal, con el mismo equipo y con el mismo archivo de “Las patas de la mentira” pero con distinto formato estético. El conductor Lalo Mir también seguirá al frente del nuevo programa. “Vamos a tener completa libertad de contenido”, dijo Rodríguez Arias.

18 de diciembre: El legislador radical porteño Roberto Clienti acusa a los medios de comunicación de orquestar una “infame” campaña en contra de su designación como presidente de la Comisión de Presupuesto de la Legislatura, en vez de reprocharles a sus

compañeros de bloque haberse opuesto a que ocupara ese cargo. “Página/12 y La Nación estan tratando de condicionar a esta Legislatura”, declaró Clienti.

21 de diciembre: Es herido en un ojo el camarógrafo chileno Manuel Gutiérrez durante un partido de fútbol entre River Plate y Argentino Juniors. Al otro día, los médicos que lo intervinieron quirúrgicamente informaron que Gutiérrez había “perdido la visión del órgano”.

25 de diciembre: El diario *El Oeste* de la ciudad de Esquel es víctima de un incendio intencional que provoca la pérdida casi total de su archivo periodístico, de parte de su archivo fotográfico y la destrucción de gran parte de sus instalaciones. Según la policía, los incendiarios habrían entrado por una ventana cuyo vidrio apareció roto. El director del diario, José Agustín Morán Aguilar, indicó que, en su opinión, el atentado podría ser una respuesta a las investigaciones realizadas sobre “media docena de crímenes impunes muy sangrientos”, cometidos en los últimos años en una zona cercana a Esquel. El viernes 26, el gobernador de Chubut, Carlos Maestro, confirmó el carácter intencional del incendio. Ese día el diario salió a la calle en una edición de emergencia y en el editorial anunció su intención de mantener la publicación, “aunque sea con un mimeógrafo escolar”.

3. LA INFORMACIÓN COMO DERECHO*

Durante el año 1997 la cuestión del acceso a la información ocupó un destacado espacio en la agenda de los derechos humanos.

La demora de las autoridades económicas en publicar la tasa de mortalidad infantil en la fecha en que regularmente lo hacía, originó un pedido de informes de algunos parlamentarios, tras lo cual el país conoció la información, claramente desalentadora.

El encargado de la oficina de ética pública del gobierno, lejos de contribuir a la transparencia de la administración, puso el celo de un guardián en mantener en reserva la declaración de bienes del Presidente de la República.

Sólo luego de una audaz investigación periodística el gobernador de La Rioja suministró alguna información sobre el origen de los fondos destinados a la construcción de un aeropuerto “presidencial” en Anillaco, ciudad natal del presidente. El programa de televisión que había difundido la investigación fue levantado de aire.

Un grupo de organismos de derechos humanos interpusieron una acción de habeas data, expresamente prevista en la Constitución Nacional, para saber que información recababan en relación a sus actividades, los organismos de inteligencia del Estado.

En un importante precedente jurisprudencial la justicia obligó a la Policía Federal a suministrar al CELS información estadística que necesitaba para elaborar un informe sobre violencia institucional y derechos humanos.

Por su importancia en relación a la vigencia del derecho a la información, consideramos oportuno reseñar en este informe anual, además de las principales nociones jurídicas, los hechos de este último caso y el alcance de la valiosa decisión judicial.

* Por Víctor ABRAMOVICH, abogado, director del Programa Exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, CELS, y Gastón CHILLIER, abogado, miembro del Programa Violencia Policial, Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, CELS.

El derecho a la información como un derecho humano.

El derecho a buscar y recibir información es un derecho fundamental que guarda íntima vinculación con uno de los elementos diferenciales de la República como forma de organización política: el principio de la publicidad de los actos de gobierno.

La libertad de información supone la existencia de dos aspectos adicionales, absolutamente complementarios. Por un lado, el derecho a informar y, por otro, el derecho a ser informado, esto es, tanto la libertad de expresar ideas como de ser receptor de las mismas, o bien a tener las posibilidades de optar libremente por ellas.

El derecho a la información, en tanto derecho fundamental, no lo podemos concebir, pues, delimitado al punto de vista del emisor, sino que, adicionalmente, requiere proteger también el punto de vista del receptor de la información. Sólo a partir de una protección integral de los dos aspectos del fenómeno de la información, podrá garantizarse la plena vigencia del derecho.

A su vez, el derecho a recibir información puede ser ejercido por el ciudadano en dos formas: a) constituyéndose como sujeto pasivo, en espera de esta información, como derecho a recibir información e ideas de quienes informan o opinan, eligiendo libremente las informaciones e ideas que le interesen³. b) asumiendo un rol activo, buscando información, investigando, procurando el acceso a las fuentes de información públicas o privadas.

El derecho a la información ha sido expresamente consagrado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; tanto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, artículo 13), como en Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19) y la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 19), todos ellos ratificados por el Estado argentino e incorporados a la Constitución argentina en artículo 75 inciso 22.

Respecto al alcance de este derecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha afirmado la protección y promoción de un concepto amplio de la libertad de expresión, sosteniendo que es una piedra angular de la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es, en fin, condición para que la comunidad a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada⁴.

En palabras de la misma Corte:

“El artículo 13 señala que la libertad de pensamiento y expresión ‘comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole...’ Estos términos establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a ‘recibir’ informaciones e ideas; de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado e impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un

³ Esta libertad es sumamente importante ya que puede oponerse a la formación de monopolios periodísticos o a la pretensión de censura previa directa o indirecta.

⁴ Opinión Consultiva OC-5/85, del 13/11/1985, Seria A, nº 5.

derecho de cada individuo, pero implica recibir cualquier información y conocer la expresión del pensamiento ajeno”⁵.

En última instancia, todas las disposiciones de la Convención pretenden maximizar las posibilidades de participar en el debate público, especialmente cuando además de proteger la expresión de ideas, reconoce el derecho colectivo a acceder a la fuente de información, de ser debidamente informado, y el derecho a réplica. La Convención protege el derecho a la información con el fin de promover y resguardar la diversidad de fuentes, como, también, la veracidad de la información difundida, por ello confiere el derecho a réplica para asegurar el acceso al ámbito público de aquellos afectados por informaciones inexactas o agraviantes. Con este esquema, se cierra el círculo que permite la verdadera realización del debate democrático. La Corte Interamericana destaca la relevancia política de la libertad de expresión en los siguientes términos:

“En su dimensión social la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista, implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia”⁶.

El derecho de acceso a la información, como todo derecho, puede ser limitado, pero por su naturaleza sólo se admite su restricción mediante una ley que expresamente la establezca y en la medida *estrictamente necesaria*, en defensa de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública, y el respeto a los derechos o a la reputación de los demás.

La Corte Interamericana estableció claramente la forma y alcance de las posibles limitaciones al derecho a la información en los siguientes términos:

“Esta norma (artículo 13 CADH) precisa que es la ley la que debe establecer las restricciones a la libertad de información y solamente para lograr fines que la propia Convención señala. Por tratarse de restricciones en el sentido en que quedó establecido (...) *la definición legal debe ser necesariamente expresa y taxativa*”⁷.

Sobre el alcance del término “necesarias” en relación a las limitaciones al derecho en el artículo 13 de la CADH, sostuvo la Corte:

“Es importante destacar que la Corte Europea de Derechos Humanos al interpretar el artículo 10 de la Convención Europea, concluyó que ‘necesarias’ sin ser sinónimo de ‘indispensable’ implica ‘la existencia de una necesidad social imperiosa’ y que para que una restricción sea ‘necesaria’ no es suficiente demostrar que sea ‘útil’, ‘razonable’ u ‘oportuna’ (European. Court H.R., The Sunday Times case, judgment of 26 april 1979, Series A n° 30, párr. n°. 59, ps. 35-36). Esta conclusión, que es igualmente aplicable a la CADH, sugiere que la ‘necesidad’ y, por ende, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión fundadas sobre el artículo 13.2, dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. Dado este estándar, no es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno, sino que para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben

⁵ Opinión Consultiva OC-5/85, cit. párrafo 30.

⁶ Opinión Consultiva OC-5/85, cit. párrafo 32.

⁷ Opinión Consultiva OC-5/85, cit. párrafo 40.

justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho que el artículo 13 garantiza y no limiten más de lo *estrictamente necesario* el derecho proclamado en el artículo 13. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo” (el destaque es nuestro)⁸.

El derecho de acceder a la información pública.

Fruto del derecho a la información y de esta regla republicana de publicidad de los actos, surge un nuevo derecho consagrado por las democracias modernas, que es el derecho de acceso a la información pública. Este derecho confiere a las personas la facultad de conocer la información contenida en archivos, estadísticas o registros en manos del Estado, por lo que representa un instrumento sumamente eficaz para concretar la participación de los ciudadanos en los asuntos del Estado.

El derecho de acceso a la información pública exige de la Administración ajustar su comportamiento a un claro patrón de transparencia. No sólo deben garantizar la difusión o promoción de sus actos, *sino desarrollar una actividad material positiva destinada a suministrar un quantum determinado o determinable de datos a los administrados*. Inclusive en algunos casos está obligada a producir información y asegurar el acceso material de los administrados a los lugares en los que esa información se encuentra disponible.

Aun cuando este derecho resulta comprendido por la protección normativa genérica del derecho a la información, es útil reseñar algunas normas de derecho comparado que lo han establecido expresamente.

En atención a su vinculación con el sistema constitucional argentino, es oportuno señalar los antecedentes de este derecho en el sistema constitucional de los Estados Unidos.

La Primera Enmienda de la Constitución Americana, introducida por el Bill of Rights de 1791, en la que se garantiza el principio de libertad de prensa, no contiene ninguna previsión respecto del derecho a la información, limitándose por el contrario a garantizar el derecho a comunicar libremente ideas y opiniones.

La plasmación de un derecho efectivo de acceso a la documentación administrativa vendrá de la mano de la publicación, en 1966, de la Freedom of Information Act (FOIA), con la que se pretendía paliar la insuficiencia manifiesta de la regulación precedente, y favorecer el acceso más generalizado posible a la información administrativa, fijando a su vez las excepciones que taxativamente corresponde oponer al principio básico de transparencia. La aprobación de la ley supuso un verdadero giro copernicano en la práctica administrativa de aquel país, llegándose incluso, en 1972, a la creación de un organismo al que le es asignada la importante tarea de velar por la eficacia práctica de la aplicación de la FOIA, la Freedom of Information Clearing House, órgano independiente de la Administración y sin personalidad jurídica propia, entre cuyas funciones se destaca su labor de auxilio a los peticionarios que no vean satisfecha una demanda de información.

En el derecho europeo el derecho a la información y en particular el de acceder a información pública ha sido consagrado desde la postguerra como medio para reformular la relación de la Administración con los administrados y del ciudadano con el Estado.

⁸ Opinión Consultiva OC-5/85, cit. párrafo 46.

En Francia, la plasmación legal definitiva del derecho a la información, en relación con la información producida o almacenada por la administración pública, va a concretarse en cuatro cuerpos normativos:

1. La ley 78-17, del 6 de enero de 1978, relativa a la informática, los ficheros y a las libertades.
2. La ley 78-753, del 17 de julio del mismo año, por la que se aprueban una serie de medidas para la mejora de las relaciones entre la Administración y el público. En lo que nos concierne es de especial interés el título I, *De la libertad de acceso a los documentos administrativos*.
3. Ley 79-18, del 3 de enero de 1979, sobre los archivos, en cuyo título 1 se regulan las condiciones de acceso a los archivos públicos.
4. Finalmente, la ley 79-587, del 11 de julio de ese año, relativa a la motivación de actos administrativos y a la mejora de las relaciones entre la Administración y el público, que reforma algunos artículos de la ley 78-753.

El sistema francés de acceso a la información pública se construye en base a dos elementos. El primero de ellos es un régimen especial de publicidad a que se encuentran sometidos los documentos administrativos considerados de interés general, toda vez que, a tenor de la disposición contenida en el artículo 9 de la ley del 17 de julio de 1978, la propia Administración habrá de proceder a la publicación regular de las directrices, instrucciones, circulares, normas y respuestas ministeriales que comporten una interpretación del derecho positivo o una descripción de los procedimientos administrativos, que podrán así ser alegadas por el administrado en sus relaciones con la administración conforme a lo dispuesto por el artículo 1 del decreto 83-1.025, así como la relación de los documentos obrantes en poder de las diferentes administraciones públicas y que puedan ser objeto de consulta por los particulares al amparo de las disposiciones de la ley.

En el derecho español, aun durante el período autocrático del franquismo, la ley 9/1968 sobre Secretos Oficiales, establecía en su artículo primero que los órganos del Estado "...estarán sometidos en su actividad al principio de publicidad...". La Constitución española de 1978 en su artículo 105 inciso b consagró definitivamente el derecho de los ciudadanos de acceder a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas". La ley 30/1992 sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común⁹ reglamentó el derecho constitucional en su artículo 37 al regular el derecho de acceso a archivos y registros.

Dice la norma: "Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud".

En el derecho constitucional argentino, antes de la reforma de la Constitución de 1994, ni siquiera el derecho primario a la información había sido consagrado expresamente, pero existían, sin embargo, normas que protegían la libertad de expresión y en particular la libertad de prensa¹⁰.

⁹ Boletín Oficial Español n° 285, 27/11/92.

¹⁰ Artículos 14 y 32 de la Constitución Nacional.

Desde la ratificación de la CADH la Corte Suprema de la Nación sostuvo en reiterados precedentes la incorporación al derecho interno del derecho a la información, señalando incluso que este derecho surgía ya de los artículos 14 y 32 de la Constitución. En el fallo “Vago, Jorge c/Ediciones La Urraca S.A. y otros” la Corte sostuvo que “La Constitución Nacional en sus artículos 14 y 32 y el Pacto de San José de Costa Rica aprobado por la ley 23.054 (...) contemplan el derecho de toda persona a pensar y expresar su pensamiento y a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento o elección”¹¹.

Luego de la incorporación a la Constitución Nacional de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, tras la reforma del año 1994, el derecho a la información resultó expresamente recogido por el ordenamiento jurídico local. Sin embargo, no existía en la jurisprudencia nacional ningún precedente que recogiera el derecho de acceder a la información pública como especie de aquel derecho.

El artículo 38 de la Constitución Nacional consagró expresamente el derecho de los partidos políticos de *acceder a la información pública*, siendo esta la única norma constitucional que se refiere expresamente a la información estatal.

Sin embargo, es obvio que el acceso directo de los particulares a la información pública es un derecho tutelado por la Constitución, en tanto se vincula con otros importantes derechos políticos, como el de participar en la sanción de las leyes¹² y en la dirección de los asuntos públicos¹³, pues el conocimiento pleno de la acción de gobierno y de los problemas generales del Estado es una condición indispensable para ello.

Además, la Constitución Nacional de 1994 ha procurado expresamente facilitar el acceso de los particulares a los archivos o documentos públicos con relación a datos personales¹⁴ y con la consagración del derecho de los usuarios “a una información adecuada y veraz”, que se vincula con el deber de la autoridad de proveer al control de la calidad y eficacia de los servicios públicos¹⁵.

El reclamo judicial del derecho a la información

En un fallo de gran relevancia en la jurisprudencia nacional, la justicia ordenó a la Policía Federal Argentina suministrar al CELS información que, hasta el momento del reclamo judicial, se había negado a brindar.

En el mes de febrero de 1996, el CELS, en el marco de una investigación del Programa de Violencia Institucional, Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, solicitó al jefe de la Policía Federal la siguiente información:

¹¹ Respecto a las responsabilidades por el ejercicio de este derecho, la Corte expresó en distintos fallos lo siguiente:

“La libertad de expresión implica la de dar y recibir información y tal objeto ha sido especialmente señalado por el art. 13 inc. 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, llamada Pacto de San José de Costa Rica, ratificada por la ley 23.054, pero tal derecho no es absoluto en cuanto a las responsabilidades que el legislador puede determinar a raíz de abusos producidos mediante su ejercicio, sea por la comisión de delitos penales o actos ilícitos civiles. (CS, marzo 12-987, “Costa, Héctor R. c. Municipalidad de la Capital y otros”, La Ley, 1987-B, 269, y CS, mayo 15-986, “Campillay, Julio c. La Razón y otros”, La Ley, 1986-C, 441).

¹² Artículo 39 CN, iniciativa popular; artículo 40 CN, consulta popular.

¹³ Artículo 25 inciso a del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

¹⁴ Artículo 43 CN, *habeas data*.

¹⁵ Artículo 42 CN.

- a. Cifras sobre personal policial muerto en cumplimiento del deber y heridos en cumplimiento del deber, consignando el grado que revestían al momento del hecho y, de ser posible, las circunstancias del mismo, para el período 1989-1995.*
- b. Estadísticas de detenciones por averiguación de identidad, discriminado por sexo, edad, nacionalidad y ocupación durante el año 1995.*
- c. Estadísticas de detenciones por edictos contravencionales, por tipo de falta, jurisdicción, sexo, edad, nacionalidad y ocupación. Indicando si hay apelaciones y las resoluciones correspondientes durante el año 1995.*

A los pocos días de realizado el pedido a la Policía Federal se sucedieron en el país una escalada de hechos de violencia policial de gran relevancia, que dieron origen a un importante debate público en el cual el CELS tuvo una importante participación a través de la difusión pública de distintos trabajos y estadísticas sobre dicha problemática. Luego de este hecho, en diversas comunicaciones informales mantenidas con personal de la institución policial las respuestas respecto al pedido de información públicas siempre fueron dilatorias y esquivas.

Al cabo de varios meses sin obtener una respuesta formal, se presentó ante la Policía Federal un reclamo administrativo de pronto despacho a fin de que la autoridad se expidiera sobre la solicitud de información realizada. Durante los meses siguientes a esta presentación la Policía Federal tampoco respondió sobre el estado del trámite que contenía el pedido de información realizado.

Finalmente, ante el silencio de la institución policial y, considerando a éste como una denegación tácita a la petición formulada varios meses atrás, en el mes de octubre de 1996 el CELS presentó un amparo judicial contra el Ministerio del Interior (Policía Federal Argentina) ante la Justicia Federal en lo Contencioso Administrativo con el objeto de que a través de un pronunciamiento de los tribunales sea garantizado el derecho a la información, constitucionalmente protegido.

El 28 de mayo de 1997, la juez Susana Córdoba, a cargo del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal nº 5, resolvió hacer lugar a la acción de amparo interpuesta por el CELS ordenando al organismo policial que “cese en la actitud renuente de brindar la información que requieren los actores”.

La decisión se fundamentó en que por el principio de igualdad ante la ley, tanto los distintos organismos de control del Estado, como todo aquel ciudadano interesado en los asuntos públicos tienen el derecho de acceder a la información pública que el artículo 38 de la Constitución Nacional garantiza a los legisladores. El fallo indica que el derecho ciudadano de acceder a la información pública no es más que la aplicación directa del principio republicano de la publicidad de los actos de gobierno, requisito esencial de todos los actos emanados de cualquier órgano del Estado.

La Policía Federal presentó un recurso de apelación contra el fallo de primera instancia. El 17 de diciembre del mismo año, la sala III de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal, con votos de los Dres. Guillermo Andrés Muñoz y Jorge Esteban Argento, confirmó el fallo de primera instancia.

El reconocimiento del derecho a la información en ambas instancias tiene el valor de “precedente judicial” y a partir de esta circunstancia el Estado deberá justificar plenamente, ante futuros reclamos, su negativa a brindar la información que se le requiera.

Con anterioridad, la jurisprudencia había reconocido ya como parte del derecho interno la existencia de un derecho a la información. Sin embargo, este reconocimiento lo había hecho en el marco de acciones en contra de periodistas o medios de prensa, fijando así un límite a eventuales sanciones penales o civiles. En aquellas decisiones, la justicia garantizó el derecho de la sociedad a informarse frente a otros derechos invocados por quienes sintieron afectados —principalmente su derecho al honor o a la intimidad— por el contenido de determinadas publicaciones. El derecho a la información, así entendido, actuaba como límite frente al poder punitivo del Estado y al derecho a una reparación económica de los particulares eventualmente afectados.

Por el contrario, en este caso, los tribunales afirmaron la existencia de un derecho de acceso a la información en cabeza en todos los ciudadanos en general, obligando al Estado a desplegar una conducta positiva tendiente a satisfacer el pedido de información planteado.

En tal sentido el Tribunal de segunda instancia expresó: “Los tratados internacionales, entre ellos la Convención Americana de Derechos Humanos (...) en su artículo 13, inciso a., acuerda a toda persona el derecho a libertad de pensamiento y expresión. Y establece que este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa, artística o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

Además, el fallo sentó el principio de que la acción de amparo es la vía idónea para hacer valer este derecho, pues la elección de cualquier otro procedimiento ordinario, al provocar demoras innecesarias podría afectar de manera irreparable el derecho reclamado.

Respecto a la legitimidad de una organización no gubernamental (ONG) de derechos humanos para plantear la acción, el tribunal sostuvo que “la legitimación activa para accionar contra el Estado a fin de garantizar el derecho a la información pedida oportunamente resulta suficiente a tenor de los propósitos del Centro de Estudios Legales y Sociales incluidos en su estatuto como asociación civil sin fines de lucro, entre los que se encuentran realizar investigaciones y estudios en el ámbito de las relaciones entre el derecho y la sociedad dirigidos a la defensa de la dignidad de la persona humana en tanto miembro de la sociedad. (...) De las constancias de autos surge, pues, corroborado que el requerimiento de información a la policía Federal se halla vinculado a la actividad que desarrollan los solicitantes relacionada a la investigación científica y a la defensa de los derechos humanos...”¹⁶.

Por último, la sentencia sentó el principio de que la acción de amparo, un procedimiento sencillo y breve previsto por la Constitución Nacional, es la vía idónea para reclamar el derecho de acceso a la información pública. Es decir que el amparo es el instrumento apto para que los ciudadanos sepamos sobre el Estado, pues nos abre la puerta a la información pública general que se encuentra disponible. De tal modo el texto constitucional es la fuente de dos acciones útiles para la tutela final del derecho a buscar y recibir información del Estado. La otra acción, el *habeas data* es la vía para saber qué sabe el Estado sobre nosotros, qué información sobre nuestra persona recopila y registra.

Importancia del fallo.

¹⁶ El Estado Nacional interpuso contra el fallo recurso extraordinario ante la Corte Suprema. En este recurso no se negó el derecho a la información reconocido al CELS por ambas sentencias, limitándose a cuestionar la existencia de la información requerida.

La importancia del precedente jurisprudencial reside en la posibilidad de su utilización por parte de cualquier miembro de la sociedad u organismo no gubernamental de protección de intereses ciudadanos, con el fin de ejercer un verdadero control sobre los actos de gobierno, garantizando así la vigencia del sistema democrático.

El acceso a la información sobre la *cosa pública* posibilita a las personas opinar con propiedad y veracidad contribuyendo de tal modo al debate de las ideas que es garantía esencial del sistema democrático. Les permite, además, investigar los problemas de la comunidad, controlar a los mandatarios y participar en la vida política.

Además, el acceso directo a la información pública permite valorar la actuación de gobierno, y el funcionamiento de las instituciones. Si este derecho no es garantizado debidamente, sería difícil el ejercicio adecuado del derecho de elegir autoridades y, en definitiva, el principio de la soberanía del pueblo.

La imposibilidad de acceso a la información en la Argentina constituyó históricamente una de las principales dificultades para ejercer el control ciudadano de las políticas públicas, en especial del diseño y la aplicación de las políticas de seguridad, amparadas usualmente en el secreto.

Este precedente garantiza a los ciudadanos un derecho fundamental que puede convertirse en un eficaz instrumento para democratizar y calificar el debate de ideas.

REPRESIÓN A LAS PROTESTAS SOCIALES Y A LA OPOSICIÓN POLÍTICA*

Introducción

El año 1997 se caracterizó por un importante número de protestas sociales y —en términos de masividad— por una nueva modalidad de reclamo: los cortes de ruta. Estos hechos, que abrieron una vez más el debate acerca de los efectos del proceso de exclusión social, nos obligan a poner en discusión la forma que encontraron el Poder Ejecutivo Nacional y los provinciales para —pretendidamente— enfrentarlos y disolverlos. La actitud implementada por el gobierno, parece en todo momento responder a una lectura del (des)orden social, en una clave política en la que las manifestaciones de distintos sectores sociales, las disidencias y las alteridades son pensadas como transgresiones y desviaciones que requieren de control y de una inmediata intervención represiva y punitiva¹.

En las páginas que siguen describiremos las distintas modalidades adoptadas por las protestas sociales, los reclamos de sus protagonistas y las reacciones del poder político. En este sentido, prestaremos especial atención a la represión organizada por las fuerzas de seguridad y a la persecución judicial a los dirigentes sindicales, que demuestran claramente la interpretación oficial acerca de las protestas y conflictos sociales, en términos de seguridad interior antes que en términos de oposición política y/o social.

Los protagonistas

* Por: María José GUEMBE, Estudiante de derecho, miembro del CELS y María Victoria PITA, Antropóloga miembro del Equipo de Antropología Política y Jurídica, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

¹ La asociación entre protestas sociales y delito como clave interpretativa hegemónica cuenta ya con cierta historia. El debate público acerca de la seguridad se cristalizó en la estructura institucional del estado en julio de 1994 con la creación de la Secretaría de Seguridad y Protección a la Comunidad. La justificación de su creación se sostuvo en "*la reiteración de hechos delictivos que caen bajo la competencia de la justicia federal, entre los que se destaca los atentados terroristas como el producido en la Sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), [que] requiere optimizar los recursos materiales y humanos para la lucha contra el delito -decreto 1193/94-*". Sin embargo, en los meses previos se planteó la necesidad de su creación y de la unificación e incremento presupuestario. Carlos Ruckauf —en ese momento Ministro del Interior—, señaló que el poder de operación y fuerza de la futura Secretaría "se usará en la lucha contra la delincuencia, porque no existe la más mínima posibilidad de disturbios sociales". No obstante, a mediados de mayo de 1994 el diario Clarín dio a publicidad, en forma exclusiva un informe especial del gobierno elaborado en marzo de ese año, poco después del enfrentamiento entre trabajadores estatales y la policía en las provincias de Salta y Jujuy (posteriores y similares a los ocurridos en Santiago del Estero en diciembre de 1993), en el que se destacaba la necesidad de avanzar en la creación de una fuerza de despliegue rápido para actuar en casos de estallido social. Según este informe, el objetivo era "poseer fuerzas de seguridad de alta eficiencia operacional" para "intervenir en forma inmediata, desbaratar o reprimir disturbios de diferente intensidad, que alteren el orden público produciendo desmanes o atentados" o cuando existiera "desestabilización gubernativa en ciudades de importancia o provincias, con los perjuicios que estos hechos ocasionan en el orden nacional". Con posterioridad a la creación de la Secretaría de Seguridad, el nuevo ministro de interior —Carlos Corach— explicó públicamente los alcances del nuevo organismo señalando que "sólo intervendrá en eventuales protestas sociales si es que se producen hechos delictivos". Sin embargo, la Secretaría de Seguridad debutó en sus funciones con un asunto interno: al mismo tiempo que se declaraba ilegal el paro nacional de actividades previsto para el 2 de agosto de 1994, el titular de la cartera declaró que intervendría para "garantizar la prestación de los servicios mínimos y que no haya agresiones a los choferes que decidan no acatar la medida de fuerza".

A lo largo del año hubo 104 cortes de ruta en el país: algunos duraron apenas horas, otros —como en Jujuy— hasta 15 días; unos surgieron de manera espontánea y desorganizada, otros fueron el resultado de una decisión orgánica. Participaron de las protestas hombres y mujeres; jóvenes, ancianos y niños; trabajadores y desocupados; de algunas formaron parte y/o convocaron centrales sindicales, otras fueron convocadas por los pobladores, los vecinos o las incipientes organizaciones de trabajadores desocupados. Algunos reclamos fueron fugaces: se generaron comisiones que articularon y condujeron el conflicto y luego se desarticularon; otros dieron lugar a la formación de comisiones y delegados que posibilitaron un nivel de organización sistemática y perdurable más allá de la protesta puntual. Las demandas se concentraron, en líneas generales, en reclamos contra la desocupación y por un incremento del gasto social (educación y salud especialmente).

Algunos de los protagonistas de las protestas que se desarrollaron en el ámbito nacional, fueron: los piqueteros jujeños; los fogoneros de Cutral-Có y Plaza Huincul; la coordinadora de desocupados “Los 40 Guasos de Córdoba”; los despedidos de las minas Pirquitas y El Aguilar; los “sin trabajo” de Ledesma en la Quiaca, los de Tartagal y los de Sierra Grande; los ocupantes del asentamiento Tres de Febrero, en el Gran Buenos Aires; y los vendedores ambulantes de Plaza Miserere, en la Ciudad de Buenos Aires.

Los otros protagonistas fueron las fuerzas de seguridad: Gendarmería, Policía Federal y policías provinciales. Prácticamente en todos los hechos hubo represión organizada y sistemática que, en algunos casos, movilizó fuerzas de apoyo y armamento en dimensiones desmedidas. El saldo más grave, además de las detenciones y golpizas a cientos de personas, fue la muerte de la joven Teresa Rodríguez, en Cutral-Có, Neuquén².

Las modalidades represivas

Represión organizada y sistemática

En el mes de marzo de 1997, se difundió el presupuesto de seguridad del Plan Nacional de Inversión Pública 1997/99. En éste, se destinaron 180 millones de pesos a equipar con material contra disturbios, movilidad, armamento y municiones a las fuerzas de seguridad y a las policías provinciales. Estos recursos fueron dispuestos para neutralizar, en forma simultánea y en cualquier lugar del país, hasta dos conflictos sociales de alta intensidad, 1 de alta y 3 de mediana intensidad o 1 de alta y 8 de baja intensidad³.

En este documento se justifica el incremento presupuestario en las hipótesis de conflicto social. La partida asignada es de 180.471.000 pesos, de los cuales 115 millones se gastarían en 1998 "para incrementar la capacidad operativa de los efectivos con aptitud de desarrollar operaciones conjuntas de seguridad interior". En detalle consiste en "equipar de material contra disturbios, movilidad, armamento y munición a 7 mil hombres de las fuerzas de seguridad y policías, capacitar a oficiales en operaciones de seguridad, instalar una sala de situación para ejercer la conducción de esos efectivos desde Buenos Aires, y prever los recursos financieros para apoyar a las fuerzas empeñadas".

Además de los 180 millones de pesos fueron previstos otros 530 para equipar a Gendarmería, Prefectura y Policía Federal. La Gendarmería recibirá 254 millones de pesos. Entre los proyectos

2 Sobre la muerte de Teresa Rodríguez, ver en este mismo Informe, el capítulo *Violencia Policial*, apartado 3.

3 Cf. *Operaciones Conjuntas de Seguridad* del Ministerio del Interior, que forma parte del Plan Nacional de Inversiones Públicas 1997/99 y diario *Página/12* del 29/03/97.

más significativos se cuenta la instalación de una red radioeléctrica, la compra de un sistema de comunicaciones móviles, la ampliación del sistema informático y la reposición del parque automotor. Prefectura, por su parte, dispondrá de 217 millones de pesos para la compra de 3 barcos y dos aviones. La partida para la Policía Federal asciende a 59 millones de pesos, cuyo plan de ejecución del gasto tiene como ítems la construcción de comisarías y la compra de unidades de transporte (automóviles identificables y no identificables, un helicóptero y camionetas).

Hacia fines del mes de abril, a través de los medios de comunicación⁴, se conoció la existencia de dos informes secretos producidos por la Gendarmería Nacional y otros 6 que no llevaban firma institucional dirigidos al Ministerio del Interior. En ellos se sostiene que “nuestro país atraviesa una suerte de etapa preliminar delictiva, con tendencias a generar una situación insurreccional” y que sus protagonistas tienen “intenciones manifiestas de lograr un cambio de estructuras, aún a costos intolerables en un orden democrático establecido”.

Los documentos, firmados por el subdirector de la Gendarmería, comandante general Paulo Enrique Garro, sirvieron para que el presidente Menem y miembros de su gabinete hablaran de un rebrote subversivo y calificaran la situación social como de “gimnasia pre-subversiva”. En el primero de ellos⁵ se señala que “se han detectado pintadas y obtenido un importante volumen panfletario” en diferentes ciudades y apunta que en ellos “existe incitación manifiesta a la comisión de hechos violentos”. En este mismo informe en el punto 1 —“Distribución de Panfletos”— se indica que “durante manifestaciones, actos y reuniones públicas efectuadas en distintas ciudades del país se arrojaron panfletos en los que se observa un lenguaje de alto contenido virulento e incitador de acciones directas en contra de las instituciones democráticas” y destaca como párrafos más significativos los siguientes:

*“1997 Año Internacional de Ernesto Che Guevara. PC – Comité Provincial Santafesino”;
“Hacemos un decidido llamado a solidarizarnos con la gesta de dignidad y rebeldía que protagonizan los trabajadores y el pueblo de Neuquén”;
“Trabajamos para la vida: basta de muerte, basta de impunidad. AMSAFE – ATE – CTA – CONADU – SIND PRENSA DE ROSARIO – AB ROSARIO – COORD DE JUBILADOS – UNION DE TRABAJADORES DESOCUPADOS – ATILRA – CCTYP (FUR – APYME – FAA – Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos) – UMA – Mujeres en Lucha – APDH – MADRES Y ABUELAS DE PLAZA DE MAYO – MEDH – SERPAJ – FAMILIARES DE DETENIDOS Y DESAPARECIDOS GRUPO ANGELELLI”;
“Por todo esto es necesario unirnos en la lucha, seguir creciendo en la organización popular, resistencia y movilización permanente”;
“Si fuéramos capaces de unirnos. Movimiento Político Sindical Liberación”.*

El segundo informe, también firmado por Garro, se refiere a la posibilidad de que se genere “una situación insurreccional” y dice que “la variedad y diversidad geográfica de acontecimientos enunciados marca una señal de alarma en materia de seguridad interior, ya que muchos hechos, tales como los asaltos tipo comando o las amenazas telefónicas, si bien pueden ser catalogados como circunstanciales, puestos en el cuadro de situación general del contexto psicosocial permitirían indicar una conjunción de acciones coordinadas hacia un mismo objetivo”.

La alusión a los “rebrotos subversivos” a modo de diagnóstico amenazante acerca de la situación social a escala nacional, sostenida en la información producida por la Gendarmería

4 Cf. entre otros, diario Clarín, 20/4/97, ps. 2 y 3.

5 AB 7-0003/3, Gendarmería Nacional, del 18/4/97 ampliatorio del informe del 14/4/97.

Nacional y Servicios de Inteligencia indica, a todas luces, la tendencia hegemónica a instalar la represión sistemática y la persecución penal como el patrón de procedimiento a la hora de dirimir conflictos sociales.

La definición del presupuesto nacional, así como la existencia de informes de inteligencia dan cuenta de la clave de interpretación oficial acerca de las protestas y conflictos sociales, en términos de seguridad interior antes que en términos de oposición política y/o social. Y la forma que se encuentra para el restablecimiento del orden (con el objeto de garantizar una supuesta “seguridad pública”) es a través de la intervención directa de las fuerzas de seguridad, lo cual no hace sino producir un creciente clima de inseguridad.

Las manifestaciones y protestas sociales con demandas de variado tenor son la modalidad colectiva de reclamo de sectores sociales que, afectados, entienden que tienen derecho de manifestar su oposición política. Estos reclamos y protestas, que debieran entenderse como expresión de disidencia, de divergencia o sencillamente de oposición, son vistas básicamente como un foco de agitación, como un problema de seguridad ante el que parece haberse privilegiado como primera respuesta la represión sistemática y organizada. Esto habla de la clausura de posibilidad de diálogo político, al tiempo que da cuenta de la sistemática violación de derechos fundamentales de la población.

Indudablemente esta concepción del conflicto social tiene efectos políticos, no sólo a corto plazo. Si se privilegia la perspectiva que concibe a la protesta social como “etapa preliminar delictiva” o “rebrote subversivo”, se está considerando la cuestión desde una posición autoritaria que entiende que la desactivación del conflicto debe ser resuelta por la vía coercitiva y represiva. La pregunta que se abre entonces, a partir de esta constatación, es qué posibilidad de construcción de espacios democráticos existe cuando no parece haber en el horizonte del gobierno una posición que privilegie la construcción de consensos —lo cual no supone de ningún modo la inexistencia de tensiones, disputas y conflictos— propia de una discusión democrática.

Persecución penal

De lo hasta aquí expuesto surge que las respuestas oficiales ante la protesta social o la oposición política se traman en un lenguaje punitivo. Esto se observa en la represión ante la emergencia de numerosos cortes de ruta y manifestaciones colectivas, pero también se hace patente en el análisis de aquellos casos de persecución penal a trabajadores sindicalizados, lo que pone de manifiesto la falta de voluntad política para que los conflictos sociales se puedan dirimir a través de los canales institucionales existentes.

En el “Informe anual de la situación de los derechos humanos en el movimiento obrero”⁶ el Comité de Acción Jurídica se pronuncia sobre el giro represivo de la situación en la Argentina y, en tal sentido, señala que “existen ya más de 600 causas penales contra dirigentes, delegados y activistas sindicales, iniciadas por el sólo hecho de ejercer los legítimos derechos constitucionales de peticionar ante las autoridades, de huelga, de expresar las ideas en forma pública, todos ellos amparados por el artículo 14 *bis* y 16 de la Constitución Nacional”.

En una extensa entrevista⁷ que mantuvimos con Víctor De Genaro, Secretario Ejecutivo de la Central de Trabajadores Argentinos, y Horacio Meguira, miembro del Comité Ejecutivo del

6 Este informe ha sido elaborado por el Comité de Acción Jurídica (CAJ), adherido a la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA). Parte de este material se incorpora como anexo al presente capítulo. Agradecemos a las autoridades de la CTA, de ATE y del CAJ, especialmente a Víctor De Genaro y Horacio Meguira su disposición y colaboración para la elaboración de este capítulo.

7 La entrevista se realizó en la sede de la CTA el 29 de diciembre de 1997.

Comité de Acción Jurídica, nos manifestaron su especial interés en poner de relieve la actitud que ha adoptado el gobierno frente a las protestas sociales.

En tal sentido, afirmaron que "se está intentando ilegalizar la protesta social a través de un proceso sistemático de persecución legal e ilegal. El modo de operar es el siguiente: si el dirigente tiene fuero sindical, ante la protesta social se inicia primero la exclusión de la tutela y luego el despido. De esta manera, para que recupere el puesto de trabajo, el dirigente debe acudir a la vía judicial. Simultáneamente, se le inicia un juicio penal por diversos delitos: delito de daños, de subversión (149 *ter* del Código Penal); en fin, se inician procesos por diversos delitos. Y, mientras tanto, el dirigente está excluido del lugar de la protesta, durante un año y medio o dos años".

El Dr. Meguira aclara que los delitos de los que se acusa a los trabajadores son diversos: usurpación de propiedad, violencia callejera, desorden público, daño. Sin embargo, afirma que "en los juicios que se han iniciado los compañeros han sido sobreseídos. Entonces, en ese sentido no hay inconveniente. El problema es, sin embargo, que mientras están procesados, al acumularse varias causas, cuando pasan determinado nivel de penas, no pueden ser excarcelados. Así, por ejemplo, el caso de Bazán en Jujuy, quien estuvo acusado de delitos por los que después fue sobreseído, pero que en un determinado momento, por la cantidad, no podía lograr la excarcelación. Además, esto le impide estar en la organización, en las asambleas con los compañeros, en la posibilidad de participar activamente en la defensa de los intereses de los trabajadores". En otro orden de ideas Meguira manifestó que "si se puede llegar a evitar que a los compañeros que son dirigentes se los procese, ¿qué hacer con los que no tienen tutela, que no tienen defensa? Por lo tanto, lo que se logra es atemorizar al resto para la actividad de defensa de sus derechos. Si se tratara de uno o dos casos sólo en alguna provincia, uno diría que puede ser una excepción. Pero cuando uno recorre el país y ve que en todas las provincias está pasando lo mismo, que en la mayoría de los casos existe este tipo de persecuciones y hay juicios por todos lados, uno entiende que hay una intencionalidad clara de ilegalizar la organización de la protesta social o de reprimir. Esto sucedió con los avances de la Gendarmería en Ledesma, en San Martín, en Jujuy, en Cutral-Có o en otros lugares. Después de lo de Teresa Rodríguez hubo una represión muy fuerte en Jujuy, donde hubo cientos de heridos y detenidos".

Por su parte, Victor De Genaro apuntó: "En Tartagal, por ejemplo, fue una pulseada muy fuerte, en donde todo estuvo a punto de estallar. Y a partir de ahí hubo como una suerte de debate, avanzando hacia el proceso electoral, de reprimir o no reprimir el conflicto de una manera abierta". Asimismo, remarcó como un hecho sorprendente a lo largo de 1997 "el crecimiento de los pedidos de desafuero de los dirigentes sindicales, por supuesto, de los que están en la oposición. Otra forma de operar, cuando hay cuestiones políticas, es la iniciación de un juicio de cancelación de personería, como en el caso de la Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén (ATEN). En este caso, después de los conflictos en Neuquén, el gobernador le mandó una carta al ministro de trabajo para la iniciación de un juicio de cancelación de personería. Imaginen lo que implica operar un sindicato con cancelación de personería. Otra de las modalidades es el juicio de responsabilidad civil contra dirigentes y asociaciones. En el Congreso de Abogados Civilistas de Mendoza del año 1994, se determinó que el accionar de los sindicatos implica actos de responsabilidad. Por lo tanto, si rompen la vidriera de enfrente del sindicato, éste es responsable. Ahí hay dos tesis: la de los laboristas, que dice que si no estaba dentro de lo que decidieron los cuerpos deliberativos o los cuerpos ejecutivos no puede haber responsabilidad. Y la de los civilistas, aplicando la teoría del abuso del derecho, que dicen que sí, que hay responsabilidad. Por lo tanto también inician juicio de responsabilidad a dirigentes y a las asociaciones..."

Esto demuestra que la represión violenta no es la única vía que encuentra el Estado para impedir las manifestaciones sociales. La persecución penal de los trabajadores sindicalizados constituye la otra forma actualmente en uso, intentando ilegalizar derechos legalmente reconocidos.

Consideraciones finales

Más allá de las nuevas de modalidades de protesta que se hacen visibles, que trascienden las formas tradicionales dando lugar a reclamos espontáneos y reiterados, lo que interesa remarcar son las formas implementadas desde el Estado y sus organizaciones para "desactivar" lo que entienden como "estallido social, estado pre-subversivo, o formas delictuales". La represión sistemática y organizada, que manifiesta una notable planificación evidenciada en una proyección presupuestaria a mediano plazo y la penalización de las disidencias que clausura derechos fundamentales de los trabajadores, ponen de manifiesto las limitaciones de un orden que no es capaz de articular mediaciones institucionales y opera desde una clave represiva y punitiva.

A pesar de la fragilidad de los lazos y de lo endeble de las instituciones, grandes sectores de la población no dudan en salir a reclamar lo que, entienden, les corresponde. Se debate, discute, moviliza, presiona, resiste. Así, parece haber en la sociedad una convicción democrática que no se observa en ámbitos oficiales a la hora de dirimir conflictos.

Resulta indispensable, como primera medida, que el Estado genere las condiciones para la plena vigencia de derechos fundamentales tales como la salud, la educación y el trabajo, entre otros. Cuando estos se ven conculcados asiste el derecho a reclamar por su efectivización. Un régimen democrático supone el reconocimiento de derechos que corresponden a la ciudadanía así como la utilización de los canales que el propio sistema prevé para resolver los conflictos. Interpretar cualquier tipo de manifestación, disidencia o conflicto social, en una clave penal y/o represiva no hace más que poner en evidencia una concepción unidimensional de la política y el juego democrático que no admite la divergencia.

PRONUNCIAMIENTO DEL COMITÉ DE ACCIÓN JURÍDICA*

La persecución de la que viene siendo objeto la clase trabajadora, la juventud y los sectores consecuentemente democráticos de la sociedad, se ha agravado en el curso de los últimos meses.

Existen ya más de 600 causas penales contra dirigentes, delegados y activistas sindicales, iniciadas por el solo hecho de ejercer los legítimos derechos constitucionales de peticionar ante las autoridades, de huelga, de expresar las ideas en forma pública; todos ellos amparados por los artículos 14 bis y 16 de la Constitución Nacional.

Ello ha motivado una denuncia de este Comité ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT.), encabezada por el asesinato del obrero Víctor Choque en la movilización de la

* Este documento forma parte del *Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos del Movimiento Obrero* y ha sido elaborado por el Comité de Acción Jurídica adherido a la Central de Trabajadores del Estado (CTA). El Comité está integrado por Horacio David MEGUIRA, Juan Carlos CAPURRO, Marcelo PARRILLI, Horacio Ricardo GONZÁLEZ, Marcelo Ezequiel BUSTOS FIERRO, León PIASEK, Beatriz SLAEN.

⁸ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

huelga metalúrgica de Tierra del Fuego, junto a la lista de todas las persecuciones desatadas bajo formas penales. La OIT ha hecho lugar a la denuncia.

El agravamiento de los hechos que motivara esta presentación se refleja en los siguientes ejemplos:

En Jujuy, los dirigentes de ATE (Asociación Trabajadores del Estado) Fernando Acosta, Luis Bazán y el municipal Luis Santillán, se encuentran procesados por supuestos "disturbios" ocurridos —según reconoce la propia acusación— en distintas marchas de protesta por reivindicaciones obreras. A Bazán, la justicia provincial le ha denegado el correspondiente derecho de excarcelación, cuando el Código autoriza su otorgamiento. La acusación pretende sostenerse, al igual que en los otros dos casos, en "testimonios" de funcionarios del gobierno del cual son reconocidos opositores.

En Neuquén se encuentran procesados, sin el derecho a excarcelación, los dirigentes obreros Horacio Panario y Alcides Christiansen, acusados de infringir el artículo 149 *ter* del Código Penal (coacción agravada). Las pruebas indican que hicieron uso, junto a centenares de ciudadanos, del legítimo derecho de movilización y petición ante las autoridades. Lo hicieron para pedir el cumplimiento de una ley preexistente, para que se les pagase un seguro al desocupado. Las pruebas en que se basa la acusación son afirmaciones de funcionarios del gobierno del que los detenidos son opositores.

En Santiago del Estero, en la localidad de Quimilí, doce trabajadores fueron detenidos y procesados luego de una manifestación multitudinaria en la que peticionaron la renuncia de algunos funcionarios públicos, pertenecientes al gobierno que encabeza el gobernador Juárez. Las pruebas del proceso se basan, exclusivamente, en dichos de funcionarios del gobierno.

En Capital, el delegado del gremio Unión de Trabajadores de Prensa de Buenos Aires (UTPBA), Jorge Luis Brodsky, se encuentra procesado y próximo a un juicio oral, acusado de "violación de domicilio" por el grupo empresario Fortabat. El representante sindical fue sobreseído tres veces por el juez, considerando que no había delito. A pesar de ello, ahora se lo cita a juicio siendo que el delito que se le imputa es inexistente, pues el delegado, por su fuero y derechos (art. 14 bis de la Constitución) puede entrar y salir libremente del establecimiento que representa, en cumplimiento de su mandato.

También en Capital, los delegados del gremio bancario Rossi, Ciorciari y Salmeron, han sido citados para procesamiento, acusados por el delito de coacción agravada. La denuncia la formula un funcionario, Juan Carlos Ahumada, que alega haber sido coaccionado a renunciar. Las pruebas documentales obrantes en la causa demuestran que Ahumada fue notificado de una solicitud de renuncia elevada por una asamblea democrática del gremio, hecho consentido por Ahumada con su firma, sin coacción alguna al punto que el funcionario estaba acompañado por personal policial que avala en sus declaraciones la inexistencia del delito imputado. Ahumada no renunció al cargo, continuando en su actividad normalmente, lo que confirma el carácter persecutorio de la causa penal lanzada en momentos de lucha sindical contra el despido de tres mil trabajadores.

Asimismo en la Ciudad de Buenos Aires, diversas publicaciones periodísticas —no desmentidas oficialmente—, denunciaron la existencia de un informe de espionaje ideológico, que habría sido ordenado por el Ministro del Interior, contra pobladores, organizaciones y dirigentes de las "villas de emergencia".

En el mismo sentido, se inició causa penal por "asociación ilícita" contra dirigentes y afiliados de los grupos políticos Quebracho y Patria Libre, basándose en informes de servicios de espionaje oficiales. El artículo 16 de la Constitución Nacional ampara como lícito a todo grupo

político, por lo que considerar ilícito a su accionar implica una proscripción política, algo que la ley argentina prohíbe y que sólo registra antecedentes en períodos de gobiernos dictatoriales.

En Tierra del Fuego, el Secretario de Organización de la Unión Obrera Metalúrgica (UOM) Río Grande, Oscar Martínez, fue condenado en mayo de este año por su mera participación en movilizaciones por el desalojo de la fábrica Continental, y próximamente será sometido a juicio por los hechos de la movilización de la huelga metalúrgica.

En Neuquén, Córdoba, Corrientes y Río Negro existen procesos similares iniciados contra dirigentes obreros y afiliados a organizaciones sindicales y coordinadoras de desocupados, con riesgo cierto de privación de libertad en cualquier momento.

Esta situación pone de manifiesto la existencia de un plan coordinado a nivel nacional para atacar el legítimo ejercicio de las libertades democráticas contenidas en la Constitución Nacional.

Es por todo ello que el Comité de Acción Jurídica resuelve:

1°) Constituirse en este acto en un comité de defensa legal nacional a disposición de todos los perseguidos, sin distinción de sector, corriente política o sindical, para actuar proveyendo a la lucha contra la persecución desatada.

2°) Comunicar esta decisión de acción inmediata a todos los afectados.

3°) Ampliar la denuncia ante la OIT por los nuevos casos, no contemplados en su decisión resolutive sobre el gobierno argentino.

4°) Elevar la denuncia correspondiente por estas violaciones a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

5°) Comenzar la campaña por la derogación del artículo 149 *ter* y conexos del Código Penal, utilizados para limitar las acciones democráticas y sindicales basadas en el derecho constitucional de peticionar ante las autoridades.

6°) Comunicar estas decisiones a todos los organismos de abogados del país (Colegios Públicos, Asociaciones de Abogados y Federaciones), así como a las federaciones de abogados de América y el mundo, barras de abogados y organismos de Derechos Humanos, locales e internacionales, a efectos de coordinar una efectiva acción en común contra estos hechos.

Firmado por: Horacio David Meguira, Juan Carlos Capurro, Marcelo Parrilli, Horacio Ricardo González, Marcelo Ezequiel Bustos Fierro, León Piasek, Beatriz Slaen.

DENUNCIAS PRESENTADAS Y PATROCINADAS POR EL COMITÉ DE ACCIÓN JURÍDICA ANTE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ARGENTINA.

1. Atentado contra delegado de Avellaneda

Oswaldo González del Hospital Fiorito de Avellaneda, provincia de Buenos Aires, fue atacado en la madrugada del lunes 22 próximo pasado.

Siendo aproximadamente las 1:15 horas, un desconocido irrumpió en una pequeña sala en la que se encontraba González y, pistola en mano, procedió a golpearlo en la cabeza, la boca y en una de sus manos, lesionándolo fuertemente con pérdida de dos piezas dentales.

El agresor (morocho, alto, pelo largo, de gran contextura física) actuó a cara descubierta y estaba acompañado por otro individuo que le hacía de "campana".

Ante los gritos de auxilio de González fue socorrido por un remisero que estaba en la puerta de la guardia del hospital. El testigo del hecho alcanzó a ver, cuando huía, a uno de los

agresores, el que una vez en la calle procedió a subirse a un colectivo de la línea 95, en dirección al supermercado "Wal-Mart".

La guardia policial (cuatro efectivos en la única puerta de entrada sobre la calle Italia) estaba en esos momentos fuera de sus puestos de servicio. Según refieren todos se encontraban realizando diligencias en otras dependencias del hospital. Los policías pertenecen a la Brigada de Quilmes.

En la investigación del hecho interviene el Juez en lo Criminal y Correccional, Ignacio Rolón, del Departamento Judicial de Lomas de Zamora. Han tomado también intervención directa en la causa la comisaría 1° de Avellandeda (Oficial Inspector Medina) y la unidad regional Lanús de la policía bonaerense.

Cabe consignar que en horas previas al atentado se recibieron varias amenazas en el teléfono particular de González y en la guardia del Hospital. La amenaza compelió a González y a sus compañeros "a callarse la boca".

Los miembros de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) Avellandeda realizaron 48 horas antes del atentado una movilización contra la privatización de los servicios hospitalarios y el pago indebido de sumas destinadas al presupuesto hospitalario.

Detenciones ilegales en Cutral-Có. Escalada represiva contra la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) de Neuquén – República Argentina

Los afiliados de ATE Cutral-Có en la Provincia de Neuquén, de la República Argentina, gremio integrante de la CTA, una de las dos confederaciones sindicales del país, ha sido objeto de reiterados atentados, amenazas y detenciones ilegales.

El 15 de mayo de 1997 el local de ATE. Cutral-Có fue objeto de un atentado con bomba incendiaria. Pocos días después, el 24 de mayo, un grupo de desconocidos tiroteó el frente de la sede.

En el local de ATE-CTA, Cutral-Có, funciona la Comisión de Derechos Humanos que impulsa la investigación del asesinato de la trabajadora Teresa Rodríguez, víctima de una bala que, según numerosos testimonios y fuentes periciales, fue disparada por la policía durante una manifestación de protesta antigubernamental realizada el 12 de abril de 1997.

El día 23 de julio de 1997 en horas de la noche un grupo operativo, de aproximadamente cuarenta efectivos policiales irrumpió en los domicilios de los afiliados de la CTA de Cutral-Có, Sandro Botron, Juan Bastias, Cristian Rodríguez, Oscar Chavez, Beatriz Parra, Cristian Valle y Angel Lucero, llevándoselos de sus hogares sin informar a que dependencia se los trasladaba.

El procedimiento fue ilegal, pues de acuerdo al Código de Procedimientos, las órdenes de allanamiento de domicilio deben realizarse en horario diurno.

La irregularidad de las detenciones se agrava ya que, según el testimonio de los familiares de los detenidos, varios de los efectivos que participaron del operativo lo hicieron encapuchados, golpeando a niños y ancianos, actuando con una violencia desmesurada, tratándose de humildes hogares de trabajadores. Asimismo, según pudo constatarse, los efectivos no pertenecían a la policía de Cutral-Có, careciendo de jurisdicción legal para actuar en esa ciudad.

Durante varias horas los detenidos figuraron con paradero desconocido. Posteriormente, en una dependencia policial se alegó tenerlos detenidos, pero negándose a exhibirlos físicamente.

Ante esta situación se presentó un recurso de *habeas corpus* en favor de los trabajadores.

Luego de una intensa movilización, la juez penal local, después de aproximadamente doce horas, procedió a clarificar la situación legal de los trabajadores, imputándoles a tres de ellos

Rodríguez, Botron y Parras el delito contenido en el art. 213 *bis* del Código Penal, que reprime a los miembros de una asociación lícita que cometa actos ilícitos.

La imputación fue realizada utilizando como única "prueba" las declaraciones de algunos funcionarios policiales que acusaron a los compañeros de haber participado en las movilizaciones con cortes de ruta realizadas en la localidad, en demanda de cumplimiento del acuerdo suscripto por el gobierno, otorgando trabajo a los desocupados del lugar.

La grave irregularidad de lo ocurrido se manifiesta, en que sobre la gran cantidad de detenidos en las condiciones descriptas, sólo se mantuvo una acusación legal contra tres de ellos.

Ninguna explicación fue dada, en términos legales, sobre estas graves violaciones a la legislación nacional que establece que nadie puede ser detenido sin orden fundada de autoridad judicial competente.

Tampoco encuentra explicación el hecho de que todos los arrancados de sus hogares son caracterizados vecinos y reconocidos dirigentes sociales de la zona, un pequeño poblado del interior de la provincial de Neuquén. De acuerdo al Código de Procedimiento Penal hubiese bastado con cursar una citación a comparecer al juzgado, como corresponde legalmente.

También resulta irregular en términos legales el hecho de que los detenidos fueron puestos en inmediata libertad "condicional" bajo apercibimiento de no participar en ninguna marcha o movilización en los días siguientes.

Este último hecho resulta particularmente significativo teniendo en cuenta que 24 horas después estaba prevista la realización de una marcha de protesta por el incumplimiento de las promesas del gobierno de otorgar empleo a los desocupados.

El Código de Procedimientos Penal no habilita supeditar la libertad a conducta determinada alguna, pues esto importaría una privación de las libertades contenidas en la Constitución Nacional, artículos 14, 14 *bis* y 18.

Amenazas de muerte a delegados en Ituzaingó, provincia de Buenos Aires.

Horacio Antonio Borja y Fabio Montiel Gregory denunciaron amenazas telefónicas por parte de personas no identificadas, conforme los siguientes hechos.

Los mencionados son representantes sindicales de ATE de la regional Ituzaingó. Durante los meses octubre y noviembre fueron objeto de reiteradas amenazas de muerte hacia sus personas y familias, por parte de voces anónimas en las cuales se los compelió a cesar en su actividad sindical.

El martes 28 de octubre de 1997, aproximadamente a las 11.30 horas, en el domicilio de Gregory se hizo presente un autobomba del cuartel de bomberos local a la que se le había informado que se estaba incendiando la vivienda, lo cual era falso.

Este último hecho fue entendido como parte de la situación intimidatoria.

Los delegados denunciaron, previo a las amenazas, diversas irregularidades administrativas en el pago de sueldos en los hospitales provinciales.

Represalias contra un dirigente sindical. Informe sobre la causa n° J-2945196, seguida contra Hugo Marcelo Norry por investigación de accidente ferroviario.

La presente causa tramita ante el juzgado de la Dra. María C. Arellano, de Primera Instancia en lo Penal con sede en la Ciudad de Río Turbio, provincia de Santa Cruz.

De acuerdo a la sentencia de procesamiento del ciudadano Marcelo Norry que obra en nuestro poder, se ha resuelto su procesamiento por el delito de "descarrilamiento culposo" (artículo 196 del Código Penal).

Se le imputa a Norry no haber avisado sobre el cruce de trenes en Río Gallegos el día 13 de Noviembre de 1995 (tren n° 5028 hacia Río Gallegos, con carga, y tren n° 5029, sin carga, hacia Río Turbio).

De acuerdo a las declaraciones del conductor del tren n° 5029 éste no habría sido avisado de la presencia inminente del n° 5028.

En su declaración, Norry alega la existencia de deficiencia en las comunicaciones lo que dificultaba interpretar las órdenes y recibirlas.

En este contexto es que se ha llegado al procesamiento. Cabe destacar que Norry es uno de los luchadores sindicales más reconocidos de la zona.

Es evidente que el deterioro manifiesto de todo el material ferroviario involucrado en la operatoria de la zona hace abiertamente inimputable la conducta de Norry. A nuestro entender, la Sra. Juez debió agotar la investigación del extremo invocado por Norry, para recién entonces, de no ser como él lo afirmase, proceder a su procesamiento. Entendemos que el procesamiento, en términos procesales, ha sido prematuro e indebido.

La Juez debió demostrar que la afirmación de Norry carecía de sustento, ordenando realizar las pruebas pertinentes. Al no hacerlo, debió tener en cuenta, a favor de Norry, el principio *in dubio pro reo*, según el cual de quedar una duda respecto de lo afirmado por el imputado, y no habiéndose probado que no es cierto lo que dice, (de las declaraciones de los testigos no surge una negación indudable a lo que afirmó Norry) se debió decretar, cuanto menos, la falta de mérito, es decir, la continuación del proceso, pero sin que Norry fuese procesado.

Finalmente, es de destacar que la Juez interviniente ha ordenado trabar embargo sobre bienes del procesado hasta cubrir la suma de pesos tres mil, una suma que quintuplica el magro salario del trabajador.

Informe sobre la causa contra "piqueteros" y dirigentes sindicales de Neuquén

El Juzgado Federal de Trelew, a cargo del Dr. Esteban Cerra, ha procesado a once trabajadores rionegrinos por los "supuestos" delitos de "motín y entorpecimiento de comunicaciones".

Cerra considera en su sentencia que los ciudadanos que peticionaron trabajo y soluciones a su situación particular en el cruce de la ruta 3 los días 8 y 9 de junio de 1997 se habían "atribuido los derechos del pueblo y la petición en su nombre".

Las pruebas de que se vale el juez para su resolución son los informes de la Policía Federal y de la Gendarmería. Los testigos son escasos y no imputan otro hecho que el de haber observado a los procesados en el lugar, en la mayoría de los casos a través de fotos presentadas por la policía.

El delito de "motín" se tipifica cuando existe alzamiento conjunto arrogándose los derechos de todos los ciudadanos.

Por el contrario, en los hechos denunciados se dialogó con el propio gobernador quien tomó nota de los nombres, acordó con los peticionantes soluciones a su situación particular, principalmente la falta de trabajo.

Es decir que las más altas autoridades de la provincia reconocieron, en los hechos, que los reclamantes hicieron uso del derecho constitucional de peticionar ante las autoridades contenido en artículo 22 de la Constitución Nacional.

Los trabajadores solicitaron —a través de la defensa— la citación del gobernador Maestro para que testifique en la causa penal, a la vez que se están estudiando la recusación del juez, ya que es el cuñado (familiar directo) del gobernador.

Informe sobre el atentado sufrido por el delegado del Hospital Evita, Jorge Villalba. Lanús, provincia de Buenos Aires.

En la madrugada del viernes 13 junio de 1997, siendo aproximadamente las 2.00 horas, un grupo de tres personas que se desplazaban en automóvil interceptó al miembro de la Comisión Interna del Hospital Evita de Lanús, Jorge Villalba.

Los desconocidos (uno de ellos encapuchado y los restantes con el rostro semicubierto) procedieron a sujetar a Villalba, golpeándolo duramente hasta que cayó en el piso. En esa posición fue baleado a quemarropa hiriéndolo en su mano izquierda.

Durante el ataque Villalba fue advertido por los agresores respecto de su lucha sindical, requiriéndole que cese en sus denuncias y reclamos, que involucran, entre otros hechos, irregularidades en el pago de horas extras en el Hospital Evita.

El ataque se produjo horas después de que Villalba recibiera amenazas telefónicas contra su hija, con las mismas advertencias.

El hecho delictivo está siendo investigado por el Juzgado en lo Criminal y Correccional n° 3 de Lomas de Zamora, a cargo de la Doctora María Eugenia Carranza. Las actuaciones iniciales se encuentran a cargo del subcomisario Rubén Budo, de la comisaría primera de Lanús.

Hasta el presente los autores materiales e intelectuales no han sido detenidos.

Denegación de libertad condicional a dirigente sindical.

La justicia jujeña insistió durante más de un año en denegarle el derecho a la eximición de prisión al dirigente gremial Luis Bazán. Tanto el Juez de Primera Instancia como la Cámara Penal ante la cual se apeló el tema, interpretaron que para conceder la eximición de prisión, Bazán debe constituirse físicamente en el juzgado penal.

Esta interpretación constituye una verdadera ilegalidad. El instituto de la eximición de prisión, ha sido creado precisamente, para que el imputado de un delito pueda saber antes de presentarse si va a quedar detenido o no. Este garantía hace al derecho de defensa, y en todo el país la jurisprudencia sostiene que no es necesario presentarse físicamente en el juzgado para solicitar el derecho.

A su vez, el artículo 61 del Código de Procedimiento Penal de Jujuy, concede este beneficio sin poner como requisito que el imputado se presente físicamente en el juzgado a ejercer su derecho. A tal efecto basta, según el Código, con que se presente aún con representación de un tercero, que puede ser el abogado.

La negativa a aplicar la Ley jujeña y la jurisprudencia Nacional ponen en evidencia que la Justicia de esa Provincia, está actuando políticamente, persiguiendo a un representante de los trabajadores, opositor al gobierno.

Se pretendía que Bazán se constituyese en el juzgado, lo que implicaba el riesgo cierto de quedar preso, tal como nos lo adelantaron en la entrevista que la CTA sostuvo en marzo de 1996 con el Juez y la Fiscal. Esto es así porque el delito que se le imputa (atentado con explosivos), más las otras causas que ya tiene, dejan en manos del Juez (discrecionalmente) otorgar o no la excarcelación.

Bazán fue imputado de "atentado con explosivos" porque habría arrojado un petardo festivo, utilizado habitualmente en las fiestas religiosas y deportivas en Jujuy, algo que de ninguna manera sería el delito atribuido, aun en caso de comprobarse lo que no ha ocurrido, ya que el Código Penal sanciona semejantes hechos para casos de terrorismo grave.

Todos los testigos son funcionarios del gobierno.

Escalada de atentados e intimidaciones contra organizaciones sindicales

Aproximadamente desde el 10 de junio de 1997 se sucedieron una serie de hechos intimidatorios contra dirigentes, delegados, trabajadores y afiliados de la ATE de la CTA.

El epicentro de estos hechos ha sido la provincia de Buenos Aires, en particular las seccionales de Quilmes, San Martín y Lanús de ATE-CTA. También han sufrido ataques, el domicilio del secretario adjunto de ATE Nacional, Juan González, y las seccionales Comodoro Rivadavia y Goya de ATE.

A ello se le agrega la situación planteada en numerosas seccionales del interior del país, en donde dirigentes, delegados y afiliados de ATE y CTA vienen siendo sometidos a una persecución de características legalmente irregulares, a pesar de estar encuadradas en procesos judiciales.

En este último sentido es de destacar lo sucedido en ATE-CTA Cutral-Có donde la Juez local ordena el allanamiento y detención en sus domicilios de tres afiliados a la CTA, Cristian Rodríguez, Sandro Botron y Beatriz Parras. Dicha orden fue cumplida en horas de la noche, contrariando las disposiciones legales vigentes que obligan a hacerlo en horario diurno. Participaron más de cuarenta efectivos en cada procedimiento, varios de ellos lo habrían hecho encapuchados, no siendo ninguno de ellos miembros la policía de Cutral-Có. La Juez ordenó estas medidas basándose en la mera denuncia de algunos policías. Tratándose de miembros destacados de la comunidad de Cutral-Có, no era necesaria una detención con uso de la fuerza, bastando, de acuerdo al Código de Procedimientos, con haberlos citado a prestar declaración.

Según informa la abogada de ATE Cutral-Có, Nancy Viedma, los familiares de los detenidos, incluidos mujeres y niños refieren haber sido golpeados y maltratados durante los procedimientos.

A este cuadro de situación se le agrega la prosecución de numerosas causas penales contra dirigentes y delegados de ATE-CTA en diversas zonas del país.

Estas causas tienen como rasgo común, el haber sido iniciadas utilizando como elemento de prueba meras declaraciones de personal policial involucrado en la represión a manifestaciones, marchas o actos públicos, por cuyo motivo se inician dichas causas penales.

En algunos de estos casos las causas se encaminan hacia juicios orales y públicos. Tal es el caso de Mar del Plata, donde se imputan delitos de amenazas calificadas y obstrucción de rutas nacionales.

En este contexto es que se ha evidenciado una creciente escalada de agresión e intimidaciones en el Gran Buenos Aires, de la que pasamos a dar detalle a continuación.

Situación en ATE-CTA. Lanús.

A partir del 13 de junio de 1997 se han venido sucediendo una serie de agresiones físicas y amenazas contra delegados y trabajadores afiliados a la ATE de la seccional Lanús, sito en la calle Hipólito Yrigoyen n°4348 de la mencionada localidad.

1) Como se mencionara anteriormente, el día 13 de junio siendo aproximadamente las 2.00 horas, en momentos en que salía de su lugar de trabajo, el Hospital Evita de Lanús, el delegado de ATE en ese establecimiento Jorge Villalba fue interceptado por tres personas del sexo masculino, una de ellas cubriendo su rostro con un pasamontañas y las dos restantes con el rostro oculto en las solapas de su vestimenta quienes procedieron a increpar al delegado por su actuación sindical para luego balearlo en su mano izquierda.

A raíz de este grave hecho, Villalba debió ser sometido a una intervención quirúrgica cuyos resultados todavía se desconocen.

La denuncia del hecho (que involucro la comisión de los delitos previstos en el art. 149 *ter* y las del 90, 91 y 92 del Código Penal) fue radicada por ante la comisaría primera de Lanús a cargo del comisario Atilio Bernardo, actuando como oficial sumariante el subcomisario Rubén Budo. Asimismo ha tomado intervención en la causa la Sra. Juez en lo Penal de Lomas de Zamora Dra. Evangelina Carranza.

2) El día 23 de junio de 1997 siendo aproximadamente las 10 horas en el número telefónico perteneciente a la Sra. Nélide Curto, miembro de la Comisión Administrativa de ATE Lanús y trabajadora del Sector Laboratorio del Hospital Evita, la madre de la mencionada recibió la siguiente amenaza: “Decile a tu hija que se deje de joder en el Hospital Evita porque la vamos a hacer boleta; a ella y a los delegados de ATE.”

La causa se encuentra radicada ante el Juzgado n° 4 en lo Penal de Lomas de Zamora, de turno en el momento de los hechos. Asimismo, obran actuaciones sumariales en la Comisaría de Temperley (jurisdicción del domicilio de la denunciante) a cargo como oficial sumariante, el subcomisario Desole.

3) El día 25 de julio de 1997 se recibió en el conmutador del Hospital Evita una llamada dirigida a la delegada del Hospital en la cual se la amenazó diciéndole que si continuaba en su tarea sindical iba a ser "tajeada". La denuncia ha sido radicada en la comisaría primera de Lanús.

4) El día 26 de junio de 1997 siendo aproximadamente las 8.10 horas la delegada de ATE, Ana María Lugercho, que trabaja en el Hospital Arturo Melo de Remedios de Escalada sito en la calle Luján 3050, fue interceptada a metros de su domicilio —sito en la calle Chascomús 2561, Lanús Este— por un auto de marca desconocida por la víctima, de color negro, con vidrios polarizados del que descendieron dos hombres de aproximadamente de unos 50 años, uno de ellos con ojos color celeste, que procedieron a detener a la mencionada diciéndole: “...No te vamos a hacer nada, no te vamos a lastimar; este es un mensaje para ATE; decile a los de A.T.E. que se dejen de joder porque les vamos a poner bombas en los lugares de trabajo...”. Luego de ello se subieron al auto y se fueron.

Situación en ATE–CTA San Martín

El Secretario General de ATE San Martín, Víctor Bordiera, fue amenazado de muerte mediante un llamado telefónico anónimo recibido en su domicilio.

Bordiera actúa sindicalmente en el Hospital Eva Perón de San Martín en donde ATE viene sosteniendo una campaña de denuncias contra la privatización de la salud y por la correcta asignación de los fondos presupuestarios de ese establecimiento.

De la denuncia del hecho ha pasado a tomar intervención la Unidad Regional de San Martín de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, y por su intermedio el Juzgado Penal de turno del Departamento Judicial de San Martín.

Situación de ATE y CTA Quilmes

Durante los días previos a la agresión física sufrida por el delegado Jorge Villalba del hospital Evita de Lanús, fueron vistos apostados en la puerta del local de Quilmes, sito en la calle Vicente López y Rodolfo López de Quilmes, un automóvil Renault azul con vidrios polarizados, con patente desconocida y un automóvil Ford Falcon gris con vidrios polarizados sin patente. Ambos vehículos merodearon reiteradamente el lugar tanto en los días previos a la agresión de Villalba como con posterioridad a la misma.

En cada uno de los dos vehículos se pudo visualizar a tres individuos. En el caso del Ford Falcon gris, sus tripulantes no sólo se apostaron en la puerta sino que trataron de hacer evidente su presencia mirando hacia el local, comunicándose mientras lo hacían mediante "Handys" o teléfonos celulares. Dos de ellos eran individuos de unos cincuenta años, de aspecto fornido.

Con posterioridad a la denuncia de estos hechos —en cuya investigación interviene la Unidad Regional Quilmes de la Policía de la Provincia de Buenos Aires y el Juzgado Penal de tano— los merodeadores dejaron de presentarse en el lugar.

Ataque al domicilio del secretario adjunto de ATE Nacional.

En la madrugada del sábado 28 de junio de 1997 fue tomado por asalto el domicilio del Secretario Adjunto de ATE Nacional, Juan González.

Los atacantes rompieron totalmente la puerta de entrada al domicilio, en el que circunstancialmente no se encontraba González.

El carácter del atentado se revela en el hecho de que los atacantes no se llevaron ningún objeto de valor, ni cosa alguna del domicilio.

El grado de operatividad de los atacantes se pone de manifiesto si se advierte que González vive en pleno centro de la Capital Federal, a una cuadra de la comisaría de la zona, y próximo al Congreso de la Nación, zona con alta protección policial.

Ataques a los locales de ATE de Comodoro Rivadavia y Goya.

En la madrugada del 2 de julio de 1997 fue atacado por desconocidos el local de ATE Seccional Comodoro Rivadavia. El lugar fue saqueado, dejándose las puertas abiertas ostensiblemente.

También en este caso el grado de organización de los atacantes se pone de manifiesto en el hecho de que a menos de cien metros del lugar, se encontraba apostado, al momento del ataque, un móvil de custodia policial, que alega no haber visto ningún movimiento sospechoso, aun cuando los atacantes se llevaron todo el mobiliario, computadoras y fax del local.

Asimismo, resultó víctima de un atentado similar el local de la Seccional Goya de ATE. En este caso solamente se llevaron algunos enseres insignificantes, procediendo a destruir las instalaciones, realizando pintadas en las paredes.

Ambos casos están siendo investigados por la Justicia Penal de turno de las localidades de Comodoro Rivadavia y Goya.

Un fallo contra la Constitución Argentina.

En un fallo sin precedentes en lo que va de gobiernos constitucionales, el Juez Federal de Bariloche (Río Negro), Dr. Leónidas J. G. Moldes ha considerado necesario procesar a un grupo

de trabajadores desocupados que reclamaban el cumplimiento de promesas gubernamentales de dar trabajo (art. 14 y 14 bis de la Constitución Nacional).

En su pronunciamiento el Juez Moldes considera que ésta y otras actividades (como, por ejemplo, las "encuestas", las "huelgas" y las "reuniones multitudinarias en plazas o lugares públicos") son sediciosas, es decir, típicas del alzamiento contra el poder constitucional.

Para el magistrado, el derecho de peticionar ante las autoridades contenido en la Constitución Nacional sería un "delito" y los procesados, la mayoría desocupados sin ingresos, deberán responder con un embargo personal (cada uno) de 10 mil pesos (20 salarios promedio según cifras del organismo estatal INDEC⁹).

Transcribimos a continuación la parte pertinente del fallo. El CAJ analizará en su próximo plenario la iniciación de juicio político a este magistrado.

"... Expresa Miguel Angel Ekmekdjian —en Tratado de Derecho Constitucional tomo II, página 599, editorial De Palma—, que "lo que afirma el art. 22 de la Constitución Nacional es que la única forma legítima y verificable de la expresión soberana del pueblo es el sufragio. Por medio de éste, el pueblo rechaza o acepta las alternativas que le propone la clase política. Este artículo rechaza la anarquía del populismo y el autoritarismo de derecha o de izquierda, así como cualquier intento de quebrantamiento del sistema constitucional y de las instituciones políticas. Otros tipos de presunta expresión de la voluntad popular, distintos del sufragio (tales como reuniones multitudinarias en plazas o lugares públicos, encuestas, huelgas, lock-out u otros medios de acción directa, vayan o no acompañadas por las armas), son a lo sumo la expresión de un grupo sedicioso (...) Por todo ello, de conformidad artículos 306, 334 y 336 inciso 4° de Código de Procedimiento en Materia Penal (...) Resuelvo:

1) Decretar el procesamiento de Eduardo Alberto Llop —de las demás condiciones personales expresadas en la causa—; Marina Schifrin —de las demás condiciones personales expresadas en la causa—; Enrique Alberto Carfagnini —de las demás condiciones personales expresadas en la causa—; Mirta Angélica Abdala —de las demás condiciones personales expresadas en la causa—; Armando Angel Aligia —de las demás condiciones personales expresadas en la causa—; y de Ana María Fernández —de las demás condiciones personales expresadas en la causa— como autores (art. 45 del Código Penal) del delito de impedir, estorbar o entorpecer el normal funcionamiento de los transportes por tierra sin crear una situación de peligro común previsto en el artículo 194 del Código Penal, mandando trabar embargo sobre los bienes o dinero hasta cubrir la suma de diez mil pesos (\$10.000) a cada uno, debiendo librarse el correspondiente mandamiento que diligenciará el Sr. Oficial de Justicia..."

La presente causa es defendida por el abogado de San Carlos de Bariloche, Rubén Omar Marigo.

⁹ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

PERSONAS PRIVADAS DE SU LIBERTAD*

1. Introducción

Este capítulo presenta —como en años anteriores— una cierta cantidad de datos y de relatos que pretenden dar un panorama general de la situación de las personas encarceladas en la Argentina. Como punto de partida es importante señalar que, en términos generales, las condiciones de detención no han tenido cambios significativos durante el año 1997 y los principales problemas —ya señalados en informes precedentes— se repiten una y otra vez con alarmante recurrencia. Ello no hace más que confirmar que en muchos casos se trata de problemas estructurales, y que los mismos sólo pueden encontrar solución a través del diseño y la implementación de políticas que den prioridad al respeto de los derechos humanos.

El hacinamiento y la sobrepoblación en las cárceles (y el consecuente deterioro en las condiciones de detención que ellos conllevan), la falta de higiene y la deficiente atención de la salud, la mala comida, la violencia y los malos tratos, las requisas violentas y el trato vejatorio a las visitas, siguen siendo problemas centrales que motivan reclamos y demandas permanentes por parte de los presos, sus familiares y las organizaciones sociales y de derechos humanos. Asimismo, la lentitud de los procesos judiciales y la práctica —en uso en la provincia de Buenos Aires y también en otras provincias— de encarcelar en comisarías a detenidos que están cumpliendo prisión preventiva, originan permanentemente situaciones de gran tensión y agravan las de por sí malas condiciones de detención.

La información que se presenta a continuación está ordenada en torno a una serie de ítems y pretende exponer algunos de los efectos concretos que los problemas mencionados en el párrafo anterior tienen en la vida cotidiana de las personas detenidas. En el primer apartado se presentan las cifras de cantidad de población carcelaria, tanto para la ciudad de Buenos Aires como para la provincia del mismo nombre; también se ha realizado una cronología de los episodios violentos y muertes de detenidos ocurridos en ámbitos de encierro (cárceles y comisarías) y se han reseñado algunos hechos que ponen de relieve los malos tratos que sufren los menores detenidos en la provincia de Buenos Aires. El segundo apartado refiere algunos problemas existentes en materia de salud y educación, especialmente la situación de los enfermos de HIV/SIDA y la enseñanza universitaria en las cárceles. El tercer y último apartado reseña algunas decisiones judiciales y de organismos internacionales en materia de protección de derechos de las personas encarceladas.

Las fuentes de información utilizadas fueron las siguientes: noticias aparecidas en cuatro diarios de circulación nacional en nuestro país¹ (Clarín, La Nación, Página 12 y Crónica), entrevistas a empleados y funcionarios del Ministerio de Justicia y de la Intervención de la policía bonaerense y a profesores de la Universidad de Buenos Aires.

* Por Josefina MARTÍNEZ. Antropóloga, miembro del Equipo de Antropología Política y Jurídica, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. La autora agradece especialmente al Dr. Gustavo Plat de la Procuración Penitenciaria de la Nación.

¹ Es necesario aclarar que las fuentes periodísticas ofrecen sólo algunos datos. En lo que a este informe respecta, seguramente hubo una cantidad de episodios violentos al interior de las cárceles que no han podido ser relevados. También es necesario señalar que es muy difícil acceder a este tipo de información, si no es publicada en los diarios. Un dato sí es seguro: los episodios de violencia pueden haber sido muchos más que los reseñados aquí, pero nunca menos.

2. Población carcelaria y conflictos violentos

Uno de los elementos generadores de tensión dentro de los establecimientos carcelarios —pero de ninguna manera el único²— es la sobrepoblación, y la consecuente falta de espacio, pues produce un gran deterioro de las condiciones de detención. Ello genera permanentemente situaciones de tensión y reclamos por parte de los presos, que ven empeorar continuamente las condiciones de vida dentro de los establecimientos carcelarios y luchan por el respeto de sus derechos.

A continuación se presentan las cifras de población carcelaria existente en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires y de la provincia del mismo nombre, y una cronología de los episodios de violencia producidos en dichos ámbitos durante el año 1997. También se hace mención a los casos de muerte bajo custodia (policial o penitenciaria) ocurridos durante el año, y que trascendieron a los medios de comunicación, y se presentan datos sobre trato a menores en algunas instituciones de encierro de la provincia de Buenos Aires.

2.1 La población carcelaria en cifras

a.1 Establecimientos del Servicio Penitenciario Federal: población al 30/12/97

Establecimientos de Capital Federal y Gran Buenos Aires

Procesados	%	Condenados	%	Total	Capacidad real
3.296	75,4	1.078	24,6	4.374	4.262

Fuente: Servicio Penitenciario Federal

Cárcel de Villa Devoto (Unidad 2)

Procesados	%	Condenados	%	Total	% de la población total	Capacidad real
1.296	77,8	370	22,2	1.666	38,1	1.740

Fuente: Servicio Penitenciario Federal

² Los malos tratos y las requisas violentas realizadas por el personal penitenciario son factores que generan tanta o más tensión dentro de las cárceles.

Cárcel de Caseros (Unidades 1 y 16, y Anexo)

Procesados	%	Condenados	%	Total	% de la población total	Capacidad real
1.257	77,5	365	22,5	1.622	37,08	1.525

Fuente: Servicio Penitenciario Federal

Cárcel de Mujeres de Ezeiza (Unidad 3)

Procesados	%	Condenados	%	Total	% de la población total	Capacidad real
386	83,73	75	16,27	461	10,54	350

Fuente: Servicio Penitenciario Federal

Al finalizar el año 1997, el Servicio Penitenciario Federal tenía 4.374 internos alojados en sus establecimientos de Capital Federal y Gran Buenos Aires, a pesar de que la capacidad real de los mismos era de 4.262. Esto quiere decir que 112 internos (2,56%) estaban alojados en establecimientos en donde no había lugar para ellos, con los efectos de hacinamiento esperables en esos casos. El 75,4% de los presos estaba cumpliendo prisión preventiva durante el proceso judicial, en tanto que el 24,6% restante estaba cumpliendo una condena. El 85,71% (3.749 internos) de esa población se hallaba alojada en solamente tres establecimientos: Caseros, Devoto y la Cárcel de Mujeres de Ezeiza.

a.2 Establecimientos del Servicio Penitenciario de la provincia de Buenos Aires: población a diciembre de 1997.

Población carcelaria total

Procesados	%	Condenados	%	Total	Capacidad real
7.373	80,2	1.818	19,8	9.191	10.429

Fuente: Servicio Penitenciario de la provincia de Buenos Aires

A fines de 1997, el Servicio Penitenciario de la provincia de Buenos Aires tenía 9.191 internos alojados en sus establecimientos, cuando la capacidad real de los mismos era de 10.429. El 80,2% de los presos estaba cumpliendo prisión preventiva durante el proceso judicial, y sólo el 19,8% restante tenía condena.

a.3 Comisarías de la policía bonaerense³: cantidad de detenidos al 30/12/97

Cantidad de detenidos mayores de edad

Total	Mujeres	Hombres
2.232	160	2.072

Fuente: Intervención de la policía bonaerense

Cantidad de detenidos menores de edad

Total	Mujeres	Hombres
114	6	108

Fuente: Intervención de la policía bonaerense

A fines de diciembre de 1997, las comisarías de la policía bonaerense alojaban a 2.346 presos (2.232 mayores y 114 menores).

2.2 Cronología de conflictos y hechos de violencia

2.2.1 Conflictos y hechos de violencia en establecimientos carcelarios

2/1/97

Un grupo de presos de la Unidad Penitenciaria del barrio San Martín, en la ciudad de Córdoba, fue duramente reprimido con gases lacrimógenos por el Servicio Penitenciario provincial. Dos presos resultaron heridos.

15/1/97

Seis presos de la cárcel de Batán, en la provincia de Buenos Aires, tomaron el pabellón de sanidad y durante tres horas retuvieron como rehenes a cinco guardias. Reclamaban ser trasladados a otro establecimiento carcelario. El juez en lo criminal de turno y un fiscal concurren al lugar y conversaron extensamente con los internos, quienes dieron fin al conflicto y fueron trasladados a tribunales. Allí, el juez tomó declaración a cada uno de ellos y quedaron alojados en distintas comisarías de la ciudad de Mar del Plata.

29/1/97

³ El problema no es exclusivo de la provincia de Buenos Aires. También en la provincia de Santa Fe el tema de la sobrepoblación carcelaria y los detenidos en comisarías constituyó un problema en el año 1997. El 21 de enero de 1997 los diarios publicaron la siguiente noticia: el ministro de gobierno de la provincia de Santa Fe, Roberto Rosúa, anunció la construcción de una cárcel en Rosario a partir de 1998, para aliviar la superpoblación de detenidos que existe en las comisarías de Rosario. Según voceros de ese ministerio, el promedio de detenidos oscila entre 750 y 800, lo que duplica la cantidad de plazas habilitadas en las comisarías de Rosario.

Seis internos (menores adultos) de la cárcel de Las Flores, provincia de Santa Fe, realizaron una protesta y tomaron a dos guardias de rehenes. Reclamaban ser trasladados a un lugar con mejores condiciones de higiene.

29/1/97

Las 35 personas detenidas en la alcaldía de Comodoro Rivadavia, provincia de Chubut, realizaron una huelga de hambre en demanda de mejoras carcelarias. Pedían que les dieran elementos de limpieza para mantener limpio y habitable el pabellón, y mejoras en la calidad de la comida. Los presos denunciaron, asimismo, que la comida que les sirven “no se puede consumir, porque frecuentemente se encuentra en mal estado”, y que no se respetan las dos horas reglamentarias para las visitas.

11/2/97

Unos 40 presos de la cárcel de Villa Devoto, en la Ciudad de Buenos Aires, alojados en tres pabellones diferentes, realizaron una “batucada” para pedir el relevamiento del director del penal y la finalización de las “requisas vejatorias”. Unas 130 mujeres con sus hijos, que estaban en el lugar porque era día de visita, se plegaron a la medida. Intervino el procurador penitenciario para solucionar el conflicto.

23/2/97

El preso Hugo Sosa (integrante de un grupo encabezado por Luis Valor, acusado de varios delitos), detenido en la cárcel de Rawson, provincia de Chubut, encabezó una medida de protesta para reclamar inmediata respuesta a su pedido de *habeas corpus* y su solicitud de traslado a otro establecimiento. Los presos tomaron a cuatro guardias como rehenes. Durante la represión del hecho, Sosa fue herido con balas de goma.

24/2/97

Los presos de la Unidad Penitenciaria Federal nº 9, en la provincia de Neuquén, iniciaron un conflicto y quemaron colchones. Hubo una fuerte represión.

19/4/97

Más de 200 presos de la cárcel Villa Urquiza, en la provincia de Tucumán, realizaron una protesta. Los 60 detenidos en prisión preventiva comenzaron quemando colchones para protestar por las malas condiciones de detención. Al escuchar disparos, otros 160 reclusos (del sector de condenados) se sumaron al conflicto. Concurrieron al lugar el secretario de gobierno de la provincia de Tucumán, el jefe de la policía provincial, un juez de instrucción y un fiscal, e intercedieron para que las autoridades del penal y los presos llegaran a un acuerdo. El resultado fue de dos internos heridos.

22/4/97

Aproximadamente 150 presos del penal de Villa Urquiza, provincia de Tucumán, realizaron una medida de protesta. A través de un petitorio, exigieron la renuncia del director del establecimiento y de siete guardiacárceles señalados como violentos. Asimismo, solicitaron que se agilicen los

procesos judiciales y que se garanticen mejores condiciones de detención (sanitarias y alimenticias). El conflicto comenzó cuando los guardias reprimieron violentamente una pelea entre dos internos con disparos de balas de goma y gases lacrimógenos. El establecimiento fue rodeado por 250 efectivos de la policía provincial, apoyados por un helicóptero de la Policía Federal que sobrevolaba el penal. Legisladores e integrantes de organizaciones de derechos humanos concurren al lugar. El resultado fue de siete internos heridos. El gobierno resolvió cambiar las autoridades penitenciarias provinciales y reemplazar al director de la cárcel.

24/4/97

Los presos de un pabellón de la cárcel de Olmos, en la provincia de Buenos Aires, fueron duramente reprimidos luego de un conflicto. El resultado fue de siete internos y un guardia heridos.

30/6/97

Unos 400 internos de la Cárcel de Mercedes (Unidad nº 5 del Servicio Penitenciario de la provincia de Buenos Aires) realizaron una protesta luego del intento de fuga de tres presos. Esta unidad penal tenía en ese momento una población de 1.200 internos. Luego de la mediación de diputados, religiosos y funcionarios provinciales, y con la intervención del juez de turno, el conflicto terminó. Hubo dos guardias e internos heridos.

29/7/97

Un centenar de internos de la cárcel de la ciudad de Mendoza realizaron una protesta ante el traslado de un menor. El resultado fue de 12 lesionados, entre guardias y presos.

8/8/97

Más de 150 presos de la cárcel de San Nicolás, en la provincia de Buenos Aires, tomaron dos pabellones en señal de protesta. Pidieron que los diez detenidos trasladados desde la cárcel de Mercedes, luego del conflicto ocurrido a fines del mes de junio, fueran llevados a otro establecimiento. También reclamaron la aplicación de la ley del cómputo de prisión (conocida como “ley del dos por uno”) y del régimen de libertad asistida, y la provisión de medicamentos para los enfermos de HIV/SIDA. Los internos conversaron con el director provincial de derechos humanos y pusieron fin al reclamo.

20/8/97

Más de 50 internos del penal de Villa Las Rosas, en la provincia de Salta, realizaron una protesta para reclamar que se agilicen los procesos judiciales y que se conmuten penas.

16/9/97

Unos 20 presos alojados en el penal de Sierra Chica, en la ciudad de Olavarría, provincia de Buenos Aires, tomaron a cuatro guardias de rehenes luego de un frustrado intento de fuga. Tras la intervención de dos jueces el conflicto terminó y los rehenes fueron liberados.

21/10/97

Unos 100 presos de la cárcel de encausados de Córdoba tomaron como rehenes a dos guardias e hirieron a otros dos, en reclamo de la agilización de sus causas judiciales y de una mejora en las condiciones de detención. Luego de conversar con el juez, los internos finalizaron el conflicto.

29/10/97

Varias internas y personal de seguridad de la cárcel de mujeres de Ezeiza resultaron heridas, luego de un conflicto que fue violentamente reprimido.

30/10/97

Los presos de la cárcel de Batán en la ciudad de Mar del Plata, provincia de Buenos Aires, realizaron una protesta y tomaron como rehenes a tres guardias. Luego de conversar con el juez, el conflicto terminó. El resultado fue de dos reclusos y tres guardias heridos.

10/11/97

Un preso de la alcaldía de la ciudad de Ushuaia inició una huelga de hambre y se cosió la boca, para reclamar a la justicia que revea la condena de siete años de prisión que le fuera aplicada por robo agravado, pues asegura que es inocente.

24/12/97

Los presos de la cárcel de Mendoza (más de 1.000) realizaron una protesta para reclamar el beneficio de visitas especiales con motivo de las fiestas de Navidad y de fin de año, pero fueron violentamente reprimidos por agentes del servicio penitenciario y de la policía provinciales, con gases lacrimógenos y balas de goma. Policías y guardias también amenazaron con armas de fuego a varios periodistas para que no tomaran imágenes de lo que ocurría. Hubo 20 internos, 16 guardiacárceles y 12 policías heridos.

2.2.2 Conflictos y hechos de violencia en comisarías

6/1/97

Las 28 personas detenidas en la comisaría de la localidad de Libertad, en el Gran Buenos Aires, realizaron una protesta y tomaron a varios policías como rehenes. Reclamaron mejor trato y mejores condiciones de detención. Gran cantidad de policías, con escopetas y ametralladoras, rodearon la comisaría. A pedido de los presos, una juez concurrió al lugar para mediar en el conflicto. Una mujer, familiar de un detenido, declaró a la prensa: “A los detenidos los tratan como si fueran animales, porque el lugar permite tener a sólo una decena de presos y normalmente hay más de 30. Además la comida y el trato son de lo peor. A nosotras, cada vez que venimos de visita, nos somete a toda clase de vejámenes con la excusa de requisarnos para saber si estamos armadas”.

10/1/97

6 policías y 12 detenidos de la comisaría 11° de la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe, resultaron heridos a raíz de un conflicto que —según la versión oficial— comenzó cuando se descubrió un boquete por donde presuntamente los detenidos pensaban escapar. Fueron

reprimidos por el Cuerpo de Guardia de Infantería de la policía provincial. El subjefe de la comisaría atribuyó el conflicto a las condiciones de hacinamiento en que se hallaban los 35 detenidos alojados en un lugar que sólo tiene capacidad para dieciséis personas.

13/1/97

Cuatro detenidos se amotinaron en la comisaría de la localidad de Balcarce, en la provincia de Buenos Aires, y tomaron a un policía como rehén. Según la versión policial, todo comenzó a las cinco de la madrugada, cuando personal policial ingresó a los calabozos para hacer una requisa y los detenidos allí alojados, que simulaban estar dormidos, se levantaron sorpresivamente y redujeron a uno de los policías. Los otros agentes cerraron entonces la doble reja e impidieron una eventual fuga. El juez en lo criminal de turno y el jefe de la Unidad Regional IV concurren al lugar y conversaron con los detenidos, en presencia de un religioso y de representantes de los medios de prensa locales. El conflicto duró seis horas, no hubo heridos, y a su término los cuatro presos fueron trasladados a la comisaria de Batán, una localidad vecina. Según la información periodística, uno de los detenidos estaba preso desde el año 1993 y, si bien tenía condena, la sentencia había sido apelada. Los detenidos se quejaron de las condiciones de alojamiento.

29/1/97

Las 40 personas detenidas en la comisaria 1° de la localidad de Tigre, en el Gran Buenos Aires, iniciaron una protesta en horas de la madrugada. Según la versión oficial, los presos redujeron a dos policías, los golpearon y los tomaron como rehenes. La policía reprimió con gases lacrimógenos. El resultado fue de dos policías y tres detenidos heridos.

16/2/97

Tres detenidos alojados en la alcaldía de la comisaría departamental de Andalgalá, provincia de Catamarca, iniciaron una huelga de hambre y se cosieron los labios. Reclamaban mayor celeridad en el trámite de sus respectivos procesos y mejores condiciones de detención.

27/3/97

En una comisaría de la localidad de Gonnet, en el Gran Buenos Aires, 12 personas detenidas tomaron a un policía como rehén e intentaron fugarse. Según la versión oficial, los presos fueron interceptados por dos agentes y, entonces, se generó un tiroteo. Un detenido y dos policías resultaron heridos de bala.

22/4/97

Un intento de motín de 17 detenidos en una comisaría del centro de Mar del Plata, en la provincia de Buenos Aires, comenzó como una pelea entre reclusos y fue reprimido por personal de la policía bonaerense. En un lugar para 10 ó 12, había 37 detenidos.

7/5/97

En la comisaría 1° de la ciudad de Mar del Plata, en la provincia de Buenos Aires, 15 personas detenidas tomaron a un agente como rehén. Reclamaban la presencia del juez, para entregarle un peticionario en el que pedían mayor celeridad en sus causas, mejoras en las condiciones de

alojamiento, ampliación del régimen de visitas, mejoramiento en la calidad de la comida y un mejor trato por parte de la policía. Luego de unas horas, y ante la presencia del juez de turno, los detenidos terminaron el reclamo. El juez ordenó el traslado a la cárcel de Batán de seis de los detenidos.

26/5/97

Las 11 personas detenidas en la comisaría 8° de la localidad de Lanús, en el Gran Buenos Aires, realizaron una protesta y quemaron colchones, en reclamo de mejor trato y de la aceleración de sus causas judiciales. Luego de la intervención del juez competente, el conflicto terminó. Tres detenidos fueron trasladados a otras dependencias.

27/5/97

Siete personas detenidas en la comisaría 1° de Monte Grande, provincia de Buenos Aires, realizaron una protesta y tomaron como rehenes a tres policías. El conflicto comenzó cuando personal policial ingresó a las celdas para efectuar una requisa y —según la versión oficial— siete presos golpearon a dos agentes. Tras un diálogo de cuatro horas con las autoridades de la comisaría, los detenidos aceptaron ser trasladados a otras dependencias. Uno de los agentes resultó herido.

28/8/97

Unos 20 detenidos alojados en la Unidad Regional XVII de la Policía de la provincia de Santa Fe, en la localidad de San Lorenzo, fueron reprimidos por el Cuerpo de Infantería luego de un intento de fuga. El resultado fue de 11 policías y 10 internos heridos, y el traslado de los 10 internos restantes a otros establecimientos.

12/9/97

Tres de los cuatro menores alojados en la comisaría 10° de Lomas de Zamora, en el Gran Buenos Aires, quemaron un sweater en señal de protesta porque los querían trasladar. No hubo lesionados.

19/9/97

En la comisaría 6° de la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe, se inició un conflicto cuando algunos de los 20 menores detenidos allí comenzaron a quemar colchones en señal de protesta por un traslado.

3/10/97

Unas 25 personas detenidas en la comisaría 9° de la ciudad de La Plata, provincia de Buenos Aires, tomaron como rehén a un agente en demanda de mejores condiciones de detención. La comisaría sólo está preparada para alojar a ocho detenidos. Luego del conflicto, varios de los detenidos fueron trasladados a otros establecimientos.

29/10/97

En la comisaría de Berisso, en el Gran Buenos Aires, se inició un conflicto cuando dos policías realizaban una requisa en los calabozos. El resultado fue de dos agentes y un preso heridos.

30/10/97

En la comisaría 1° de la localidad de Ensenada, en la provincia de Buenos Aires, 15 personas detenidas iniciaron una protesta luego de un frustrado intento de fuga. Con la intervención de un juez, el conflicto terminó. Cinco de los detenidos fueron derivados a la cárcel de Olmos, por razones de seguridad.

2/11/97

Cinco personas detenidas en la comisaría 7° de la ciudad de Mar del Plata, provincia de Buenos Aires, realizaron una protesta en reclamo de mejoras en la calidad de la comida, agilización de las causas judiciales y traslados a la cárcel de encausados de Batán. Con la presencia del juez, solicitada por los detenidos, se dio por terminado el conflicto.

22/11/97

Unas 20 personas detenidas en la comisaría 13° de la localidad de La Tablada, en el Gran Buenos Aires, iniciaron una protesta y quemaron colchones. Varios detenidos resultaron heridos, así como también algunos policías que intervinieron para controlar la situación, resultaron heridos. Por orden del juez, algunos detenidos fueron trasladados a otras dependencias policiales.

2.2.3 Muertes bajo custodia

26/1/97

Un agente del Servicio Penitenciario Federal asesinó, en la cárcel de Devoto, al interno Julio César Fernández Corrales de un tiro en la nuca. Según la versión de las autoridades, el interno habría intentado fugarse junto con otros dos compañeros y el agente le disparó. Según los familiares y varios presos que presenciaron los hechos, Fernández Corrales había bajado al patio —con autorización de un guardia— para buscar una zapatilla que se había caído desde la ventana de su celda, cuando otro guardia lo hizo arrodillar y le pegó un tiro en la cabeza, a corta distancia. El hecho generó disturbios en la puerta de la cárcel, entre los familiares que esperaban para entrar que fueron brutalmente reprimidos.

25/3/97

Damián Esquivel, de 17 años, murió tras 50 días de agonía, como consecuencia de las quemaduras sufridas en el 80% de su cuerpo, cuando la celda de la comisaría 6° de San Martín, provincia de Buenos Aires, en la que estaba encerrado junto con otro compañero se incendió.

15/5/97

Carlos Trillo —un ex miembro de la Policía Federal y custodio de una empresa transportadora de caudales— apareció ahorcado con un cinturón en la celda de aislamiento que ocupaba en la cárcel de Caseros, donde cumplía prisión preventiva por estar acusado de haber participado en el robo de una gran suma de dinero a una empresa transportadora de caudales. Unos días antes había dicho a su defensora oficial que lo habían amenazado de muerte.

19/8/97

Alejandro Aranda, de 31 años, acusado de violación (aún no comprobada), se suicidó ahorcándose con una cuerda en su celda de la comisaría primera de Puerto Madryn, provincia de Chubut. Su esposa sostuvo que “estaba detenido desde el 8 de julio por un capricho de la justicia, debido a que la denunciante no pudo demostrar en ningún momento daño alguno hecho supuestamente por mi marido”.

20/8/97

Leandro Sosa había sido detenido por embriaguez y sufrió graves quemaduras al prenderse fuego el colchón en su celda de la comisaría de Oncativo, a 70 kilómetros de la ciudad de Córdoba murió tras dos meses de agonía.

5/9/97

Damián Fernando Villalba, de 17 años, fue encontrado ahorcado con su propio cinturón en la celda de una subcomisaría de la zona sur de Rosario, Santa Fe. Estaba demorado, acusado de un robo menor. Cuando su padre lo fue a buscar para llevarlo de vuelta a su casa, la policía lo encontró muerto. El joven tenía un hematoma en la frente.

10/10/97

Roberto Fanor Alvarado, de 23 años, fue muerto por un guardia. El joven tenía HIV/SIDA y estaba preso en la unidad penitenciaria de Villa Urquiza, provincia de Tucumán. Ese día lo habían llevado al hospital para hacerle unos análisis y, según la versión oficial, habría intentado fugarse. En su declaración ante el fiscal de instrucción, el agente dijo que la bala se le había escapado en un forcejeo.

La repetición de los conflictos violentos en el interior de los establecimientos carcelarios y las comisarías se vinculan, por un lado, con las pésimas condiciones de detención existentes y, por el otro, ponen al descubierto una serie de prácticas violentas y autoritarias de las fuerzas de seguridad (agentes del servicio penitenciario y policías) que conforman la realidad cotidiana de las personas privadas de su libertad.

Frente a estos problemas, se hace necesario, por una parte, insistir en la denuncia de los hechos de violencia puntuales, en tanto gravísimas e inaceptables violaciones a los derechos humanos y las garantías individuales de los presos y, por la otra, impulsar debates sobre las políticas penales que contemplen la necesidad de encarar reformas infraestructurales, normativas e institucionales, que permitan modificar las deficiencias estructurales actualmente existentes.

La similitud en el desarrollo de los distintos episodios hace pensar en la existencia de una gran cantidad de prácticas violentas y autoritarias que forman parte de la metodología de trabajo cotidiana de los agentes del servicio penitenciario y de la policía que tienen a su cargo la custodia de presos. Este problema no se soluciona con más recursos (más tecnología, más armamento), sino con políticas que a un tiempo desmilitaricen el esquema de custodia y permitan humanizar el trato a las personas detenidas.

2.3 Menores detenidos en la provincia de Buenos Aires: malos tratos y condiciones

infrachumanas

Se presentan a continuación tres ejemplos de las graves violaciones a los derechos humanos que fueron denunciadas por menores internados en institutos y comisarías de la provincia de Buenos Aires.

En el mes de enero de 1997, un grupo de mujeres menores alojadas en el Instituto Saturnino Unzué, de Mar del Plata, provincia de Buenos Aires, trataron de tomar las instalaciones. La protesta se originó por el despido de tres celadores que, en su momento, habían denunciado en la justicia los malos tratos que se proporcionaba a las menores en el establecimiento. Según los trabajadores despedidos, la dirección del asilo prescindió de sus servicios “porque fuimos a declarar ante la justicia y la policía que acá había chicas que eran drogadas y maltratadas”.

En el mes de abril de 1997, uno de los menores internados en el Instituto de Menores Almafuerde de la ciudad de La Plata, provincia de Buenos Aires, denunció ante la justicia que en varias oportunidades fue esposado a una reja, con ambos brazos en alto, para que quedara en puntas de pie. En esas condiciones fue golpeado en diversas partes del cuerpo con un bastón que utiliza el personal policial. Otro menor declaró en el mismo juzgado que él y otros seis internos fueron esposados a las rejas en puntas de pie, luego de haber sido atacados con fuertes chorros de agua que llegaron a romper vidrios de las celdas.

Estas son solamente dos de las numerosas denuncias por maltrato y tortura de menores en institutos oficiales y comisarías de la provincia de Buenos Aires que se sucedieron durante el año. A partir de las mismas, varios jueces iniciaron investigaciones al respecto. Las denuncias relatan también que los menores son obligados a comer “junto al inodoro” o son encerrados en los baños “con una bolsa plástica negra en la cabeza con sensación de sofocación”.

En el mes de junio, otro menor de 14 años fue víctima de castigos corporales en el Instituto Almafuerde de La Plata, provincia de Buenos Aires. Al tomar estado público unos meses atrás que los menores eran sometidos a castigos corporales, se dispuso el traslado preventivo de agentes aparentemente involucrados en esas agresiones. Sin embargo, uno de ellos volvió a ser señalado por un menor ante la juez Irma Ofelia Lima. El menor contó que fue golpeado por tres celadores; más tarde, el menor fue trasladado a otra dependencia, donde fue golpeado otra vez. Finalmente fue trasladado al gimnasio, donde lo colgaron del travesaño de un arco y sostenido por las esposas. Luego de amenazarlo con que lo dejarían “verde a gomazos”, fue recluido en su calabozo. Allí reclamó que lo trasladaran a un hospital, debido a los dolores causados por la fuerte golpiza. Sin embargo, el médico que lo atendió se limitó a ponerle hielo.

La juez de menores Irma Lima, de La Plata, visitó el Instituto Almafuerde para investigar estas denuncias sobre malos tratos y luego señaló que, “con muchísimo temor”, cuatro menores le expusieron que “son golpeados con gomas y colgados de las esposas a las rejas”.

En octubre de 1997, los internos del Instituto de Menores Almafuerde, de La Plata, protagonizaron un conflicto y fueron duramente reprimidos por guardias y policías. A mediados de noviembre, seis menores se fugaron de dicho establecimiento.

Otro establecimiento sobre el cual pesan acusaciones de malos tratos es la Casa de Admisión, también en La Plata. A este lugar son derivados los chicos en conflicto con la ley penal para que, en 24 horas, se decida a qué instituto deben ir. Sin embargo, suelen permanecer largos

meses en un lugar de “alojamiento transitorio” cuya infraestructura edilicia “no responde en absoluto a las mínimas pautas de funcionalidad para lo que está destinado y su estado es manifiestamente deplorable” y allí “los chicos están alojados en celdas para uso propio de animales peligrosos, pero para nada de ningún ser humano”, según una acordada de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

3. Algunos problemas en materia de salud y educación en las cárceles

3.1 Situación de los presos enfermos de HIV/SIDA

Si las condiciones de detención son muy malas para casi todos los presos, los enfermos de HIV/SIDA⁴ ven multiplicadas las dificultades y su situación es doblemente agobiante.

Como ejemplo de su situación, es importante tomar en cuenta el relato que hizo una mujer —esposa de un preso enfermo de HIV/SIDA— ante los medios de comunicación. En sus declaraciones denunció que su marido, preso en la cárcel de Caseros, no quiere que lo internen en el pabellón de presos con HIV/SIDA del hospital Muñiz (Unidad 21) porque tiene miedo. A principios de mayo, este hombre había ingresado en el hospital Muñiz luego de una derivación realizada por la infectóloga de la cárcel, para que le hicieran los estudios necesarios y le aplicaran la medicación correspondiente. Su esposa relató que en esa oportunidad lo pusieron en una habitación con otros cuatro enfermos y que unos días más tarde su marido discutió con uno de ellos (que debería haber estado internado en el Borda pero no había sido trasladado por falta de espacio) y se pegaron. Entonces entraron los guardias del Servicio Penitenciario Federal y se llevaron a su marido, lo encerraron en una habitación a oscuras y lo empezaron a golpear. Le rompieron dos dientes, le dieron patadas en las piernas, puñetazos en el cuerpo y le pegaron en el orificio del drenaje pleural. Según el relato de la mujer, luego entró una médica de turno, lo revisó y dijo que estaba bien; entonces la requisita entró nuevamente y, otra vez a oscuras, lo volvieron a golpear.

Luego de la golpiza, fue trasladado a otro cuarto. El lunes siguiente, las autoridades no permitieron que su padre y su esposa entraran a visitarlo, porque estaba “sancionado”. La esposa pidió hablar con el jefe de seguridad que, luego de hacerla esperar un rato, la recibió y le dijo: “No se preocupe, a su marido todavía no lo matamos”. Además, señaló la mujer, “me dijo que había hablado con mi marido y que si no decía nada, iban a hacer desaparecer el sumario para que no quedara la sanción y así poder pedir arresto domiciliario a raíz de su etapa terminal”.

Otro preso enfermo de HIV/SIDA, Carlos Néstor Alberto Valenzuela, también denunció haber sido víctima de apremios ilegales en el hospital Muñiz a fines de abril. El juez de ejecución penal, Jorge Broullon Sigler, pidió un peritaje de las lesiones que presentaba, que arrojó como resultado magulladuras en distintas partes del cuerpo.

A las difíciles condiciones estructurales de detención se suma, entonces, el maltrato permanente, aun sobre aquellos presos que por su estado de salud se hallan internados en un hospital, pero que igualmente corren el riesgo de ser golpeados y castigados por los guardias.

En la cárcel de Caseros se realizó un estudio oficial —sobre voluntarios— con el objetivo

⁴ Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida.

de determinar qué cantidad de la población de dicho establecimiento está infectada por el virus del HIV/SIDA. El informe se basó en 820 personas (el 45% de la población del establecimiento) que se sometieron voluntariamente al análisis de sangre realizado por laboratorios privados. Además, se contó con un equipo interdisciplinario para el estudio del problema y para dar contención a los casos que dieran resultado positivo. El primer paso fue la realización de unos talleres de información sobre el HIV/SIDA, en los que participaron casi el 70% de los presos. El resultado del estudio puso de relieve que el 10,57% de los presos son positivos

3.2 Educación universitaria

Centro Universitario de Devoto (CUD)

El Centro Universitario de Devoto (CUD) tiene unos 180 alumnos. Allí se cursan las carreras de economía, psicología, sociología, derecho, y también se dan cursos de computación. Dentro del CUD funciona además la asesoría jurídica, atendida por los propios presos, quienes asesoran a los otros internos de la cárcel e inclusive de otras cárceles, a través de cartas enviadas por correo.

La escuela de computación tiene gran cantidad de alumnos y pueden acceder a ella tanto los estudiantes del CUD como el resto de los presos del penal. Concurren varios internos, pero no todos los que tal vez tienen interés, porque es el Servicio Penitenciario el que tiene poder para determinar de hecho quién puede bajar a tomar su clase y quién no, y esto genera algunas dificultades. Inclusive, durante el año 1997, la escuela de computación estuvo cerrada, después de una requisita realizada por el Servicio Penitenciario. Luego de una negociación con el Centro de Estudiantes del CUD, volvió a abrirse.

En el segundo cuatrimestre del año 1997, se inició el dictado de las clases de un seminario extracurricular, titulado “Aproximaciones teóricas a la problemática de los Derechos Humanos”, dictado por el Dr. Eduardo Barcesat y su equipo de trabajo. En este seminario se empezó a trabajar con instrumentos que sirvan para recuperar derechos, como el derecho al voto. Su finalización está prevista para julio de 1998. Si bien se organizó desde la carrera de sociología, es abierto a todos los integrantes del CUD.

Centro de Informática Aplicada (CINAP) de la Cárcel de Caseros

El Centro de Informática Aplicada (CINAP) tiene 100 alumnos, y allí se cursan las carreras de derecho y sociología. Además, siguen adelante con su proyecto de ediciones, en el marco del cual editaron un libro de Luck HULSMAN. El libro fue presentado allí, en la misma cárcel, por el autor. También editan apuntes y bibliografía de las materias de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). En el mismo sentido tienen mucho trabajo en el campo de la computación aplicada a las ciencias sociales.

Durante el año 1997 se hicieron algunas actividades y charlas, con el objetivo de recuperar la presencia de los 150 menores que hay alojados en Caseros y no pueden ser trasladados al nuevo establecimiento para menores construido en Marcos Paz, porque no hay lugar. También se realizó un seminario sobre HIV/SIDA, organizado por la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

Cárcel de Mujeres de Ezeiza

Es la cárcel con menos recursos en materia de educación, y tiene problemas serios en materia de espacio. La Universidad no tiene un lugar para dar las clases, y el espacio destinado a todo el tema de educación es muy chico; hay cuatro aulas para compartir entre enseñanza primaria, secundaria y el servicio social de la cárcel.

También aquí hay una escuela de computación (que es muy convocante para todas las presas, sobre todo para las extranjeras) que tiene su espacio propio alrededor de cinco computadoras.

En total hay 22 alumnas; dos están en la carrera de sociología, y el resto en el Ciclo Básico Común (CBC) para ingresar a la Universidad.

El conflicto permanente es la falta de estímulo para que el espacio universitario crezca, pues es el propio servicio penitenciario el que canaliza las demandas de estudio. Así, son ellos los que realizan las entrevistas a las presas, en tanto que la Universidad no tiene acceso a reunirse con las internas de todos los pabellones, para saber quién quiere estudiar. De esta manera, nunca se sabe si las que llegan son todas las presas que quieren estudiar o si hay más que no pudieron llegar.

Durante el año 1997 se dieron dos seminarios extracurriculares, tanto para las internas de la carrera de sociología como para las que están haciendo el CBC. Uno lo dictó Susana Murillo y el otro Enrique Marí. Si bien fueron dos actividades muy convocantes, hubo algunas dificultades para su continuidad.

4. Algunas resoluciones oficiales y dictámenes de organismos internacionales en materia de protección de derechos de las personas encarceladas

A principios del año 1997, se hizo público un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)⁵, emitido en octubre del año 1996, por el cual se establece que las revisiones vaginales que practica el Servicio Penitenciario Federal sobre las mujeres que visitan a los presos son violatorias de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En sus conclusiones, la Comisión considera que “al imponer una condición ilegal a la realización de las visitas a la penitenciaría sin disponer de una orden judicial ni ofrecer las garantías médicas apropiadas y al realizar revisiones e inspecciones en esas condiciones, el Estado argentino ha violado los derechos de la Sra. X y su hija Y”⁶. La Comisión se refería a los derechos a la integridad personal, de intimidad y del niño.

En el mes de octubre de 1997 se sancionó el decreto n° 1.058/97, que reglamenta el artículo 33 de la ley 24.660, norma que regula la ejecución de la pena privativa de la libertad. El decreto afirma que “la posibilidad de que en esos casos la ejecución de la pena la continúen en prisión domiciliaria se fundamenta esencialmente en razones humanitarias”. El beneficio puede ser

⁵ CIDH, Informe 38/96, Caso 10.506, Argentina, 15 de octubre de 1996, publicado en el *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1996*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 7 rev., 14 de marzo de 1997.

⁶ CIDH, Informe 38/96, cit., p. 78. Debido al carácter de las violaciones, la Comisión ha preferido mantener el anonimato de las víctimas.

“pedido por un familiar, persona o institución responsable que asuma su cuidado, previo informe médico, psicológico y social que lo justifique”. Por aplicación de este decreto, los presos con HIV/SIDA u otra enfermedad incurable, y los presos mayores de 70 años, podrán cumplir la pena en su casa.

En una acordada del mes de mayo de 1997, la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires sentenció que, con relación a la situación planteada por los jóvenes detenidos en comisarías e institutos de la provincia “Se encuentran los menores alojados en celdas para uso propio de animales peligrosos”. El tribunal demandó del gobernador Eduardo Duhalde que opere para hacer cesar “el impropio alojamiento” de los menores tanto en dependencias policiales como en establecimientos dependientes del Consejo Provincial del Menor que no tienen las condiciones mínimas para alojar a los menores que hayan incurrido en hechos calificados por la ley como delictivos.

En el mes de octubre de 1997, el juez federal Gabriel Cavallo consideró que negar el voto a un preso preventivo viola los principios de inocencia e igualdad consagrados en la Constitución Nacional y dispuso que se permitiera a un detenido votar en las elecciones. En el fallo, el juez declaró la inconstitucionalidad del artículo de la ley electoral que priva a los procesados con prisión preventiva del derecho de votar; en tal sentido apuntó: “La limitación prevista en el artículo 3º, inciso d), de la ley electoral, alcanza sólo a los procesados con prisión preventiva y no a los procesados que se encuentran en libertad, con lo que se llega al poco defendible resultado de que dos personas en estados similares, inocentes aunque sospechadas de haber cometido un ilícito, gozan en forma distinta de sus derechos, sólo porque uno ha recibido en su contra una medida cautelar, que tiene por base no su mayor culpabilidad sino el peligro de que entorpezca el accionar judicial”.

INMIGRANTES*

1. INTRODUCCIÓN*

La Argentina exhibe actualmente serios problemas en materia de derechos humanos de los inmigrantes, tanto en lo que se refiere a la política migratoria actual como al marco legal vigente. También se observan actitudes discriminatorias de carácter xenófobo y a veces racista, por parte de funcionarios del Estado —tanto civiles como de las fuerzas de seguridad— que se sienten amparados por dichas normas y políticas. Estas actitudes se ponen de manifiesto en la aplicación de medidas restrictivas y represivas, de carácter discrecional, —violatorias de derechos fundamentales— así como a nivel discursivo.

Dada la importancia histórica que la inmigración reviste en nuestra sociedad, la situación legislativa y las políticas migratorias actuales, el nuevo horizonte espacial, social y económico que se abre con el Mercosur y la importancia de las migraciones en el mundo contemporáneo, el CELS incluye un capítulo especial sobre esta problemática, a partir de su “Informe anual sobre la situación de los Derechos Humanos en la Argentina 1995”.

En los informes anteriores se historió la evolución de la legislación migratoria en la Argentina; se examinó con preocupación la legislación vigente, incluida su reglamentación; se analizaron los datos de la última amnistía migratoria (lo que permitió detectar cambios importantes en los flujos de inmigrantes provenientes de los países vecinos, con caída de todos los flujos salvo el correspondiente a los bolivianos); se examinó el discurso oficial en el que se encontraron tendencias xenófobas y racistas (en relación sobre todo a los inmigrantes de origen latinoamericano); se pasó revista a los procedimientos a los que están sometidos quienes aspiran a obtener residencia legal en la Argentina más allá de las visas o permisos concedidos a los turistas, en cuanto a la complejidad, duración y costo de los trámites (incrementado este último recientemente) —que excede en mucho lo que puede solventar una familia trabajadora tipo proveniente de un país limítrofe—; y se analizaron también los casos de extranjeros que acuden al CELS para solicitar asesoramiento o asistencia legal frente a instancias oficiales, en particular la Dirección Nacional de Migraciones, Fuerzas Policiales, o instituciones del sector social (educación, salud, etc.).

A la luz del diagnóstico con que ya cuenta el CELS, en este informe se pone el acento en el examen del marco legal vigente, que en sí mismo vulnera derechos humanos fundamentales de los inmigrantes; en el proyecto de ley presentado con respaldo del Poder Ejecutivo por diputados del bloque oficial en 1997, cuyas características —de haber sido aprobado— hubieran agravado la situación actual; en el examen de la Convención Internacional sobre Trabajadores Migrantes, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990; en el costo de los trámites de ciudadanía, que constituye un obstáculo importante en lo que respecta a la posibilidad de los trabajadores inmigrantes de acceder a los derechos políticos; y, como en años anteriores, se realizó un análisis de consultas formuladas por residentes extranjeros atendidos por el CELS.

* Este artículo ha sido elaborado por Enrique OTEIZA (coordinador), Susana NOVICK (coordinador adjunto), Juana KWEITEL (asistente del Programa Exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, CELS) y Yanina SIEPE, Eugenia CONTARINI y Luz Palmas SALDÚA (alumnas del práctico UBA-CELS).

¹ Por Enrique OTEIZA. Profesor titular, Facultad de Ciencias Sociales, UBA e Investigador del Instituto de Investigaciones Gino Germani de dicha facultad. Miembro de la Comisión Directiva del CELS.

* Por Enrique OTEIZA. Profesor titular, Facultad de Ciencias Sociales, UBA e Investigador del Instituto de Investigaciones Gino Germani de dicha facultad. Miembro de la Comisión Directiva del CELS.

Antes de resumir los resultados de los aspectos tratados en este informe, es importante aclarar algunos datos básicos de la realidad inmigratoria argentina que aparecen, por lo general, poco claros en el discurso oficial y, ocasionalmente, en el de los medios de comunicación. En nuestro país, la población de extranjeros con relación a la nativa es actualmente la más baja desde el primer censo (1871) —aproximadamente un 5%—. Desde que se decidió en la segunda mitad del siglo pasado abrir el país a la inmigración masiva, siempre hubo una preferencia marcada en favor de la inmigración europea, la que con altibajos mantuvo una fuerte presencia hasta 1950, coincidiendo con el período de emigración masiva de dicho continente; esta preferencia fue explicitada en la Constitución Nacional de 1853, y lo que es aún más difícil de justificar, en la actual. Hoy en día, de la población de nacidos en el extranjero que habitan la Argentina, entre un 10% y un 15% son de origen asiático, y del resto aproximadamente la mitad son de origen europeo y la otra mitad latinoamericano (la mayoría proveniente de países vecinos)². Es a estos últimos, en su mayoría trabajadores, a los que se hace objeto preferido de la xenofobia, el racismo y la discriminación; las características del proyecto de ley presentado en 1997 que se examina más adelante, son elocuentes al respecto.

La inmigración de los países vecinos es ya un fenómeno estructural. Aumenta o disminuye según sean las orientaciones políticas y económicas en nuestro país y en los países de donde ellos provienen. Se radica fundamentalmente en las grandes ciudades argentinas y en las provincias fronterizas de los respectivos países de procedencia. Las colectividades de inmigrantes de dichos países son importantes; hay un permanente “va y viene” de aquí a sus respectivos países de origen y lazos familiares de uno y otro lado de la frontera, lo cual es normal en un contexto de vecindad. Este aporte poblacional y socioeconómico contribuye de manera importante a nuestro desarrollo, enriquece nuestra cultura, aporta a nuestra integración regional y afecta muy marginalmente el desempleo (como ha sido probado en estudios citados en informes anteriores del CELS). No existe ninguna razón valedera para no definir, en el marco del Mercosur, una política inmigratoria que facilite la inserción de esta población y garantice sus derechos humanos fundamentales, por lo menos al mismo nivel precario (en lo económico y social) que experimentan los nativos.

Garantizar los derechos humanos de todos los inmigrantes constituye un compromiso ineludible, parte del proyecto de democratización política y social de nuestra sociedad. Un marco jurídico y, en general, una política inmigratoria no discriminatoria y de inserción en América Latina, constituyen sin duda un instrumento importante para lograr este objetivo.

En cuanto al marco legal, el CELS expresa su preocupación por el hecho de que en los dos gobiernos democráticos del período post 1983, no se haya logrado reemplazar la llamada “ley Videla” —de inmigración— guiada por la “doctrina de seguridad nacional”, que en sí misma vulnera derechos humanos fundamentales de los inmigrantes, por un nuevo instrumento compatible con la vigencia plena de dichos derechos. En lo que se refiere a aspectos legislativos, el trabajo de Susana NOVICK, incluido en este capítulo, examina brevemente las características pertinentes de cuatro proyectos de ley presentados en la Cámara de Diputados a partir de 1988. Por cierto, ninguno de dichos proyectos fue aprobado; el último de ellos fue retirado por sus patrocinantes —diputados justicialistas— a instancias del propio Poder Ejecutivo, que inicialmente lo había apoyado.

Este último proyecto, presentado por los legisladores Cortés Dellepiane, Sergio Acevedo, Pascual Rampi, Miguel Angel Robles, Alberto Homero y Lidia Mondelo, a pesar de haber sido

²El próximo censo, a realizarse en año 2000 actualizará estos datos con mayor precisión, ya que ha transcurrido casi una década del anterior.

retirado, por provenir del bloque parlamentario gobernante (mayoritario), merece ser analizado cuidadosamente, pues plantea muy serios problemas desde el punto de vista de la garantía de los derechos humanos de los inmigrantes. Por esta razón se ha incluido el trabajo “Proyecto de Modificación de la Ley de Migraciones” preparado por Yanina SIEPE, en el que se realiza un análisis comparativo de los artículos pertinentes de dicha ley, con las enmiendas propuestas en el proyecto presentado por los diputados mencionados. De este análisis surge claramente el carácter aún más restrictivo y violatorio de derechos fundamentales, que la ley de inmigración vigente (la ley Videla).

Las principales objeciones a este proyecto, que en parte ya han sido formuladas a la ley vigente, son las siguientes: en cuanto a la orientación general, el proyecto pone el énfasis en medidas de control (de carácter policial) y no en el carácter del inmigrante como persona humana, como sujeto de derecho, con derechos y obligaciones extensivos a su familia. Dicho proyecto otorga al Poder Ejecutivo facultades que debieran ser judiciales, en aspectos fundamentales como la atribución de detener y expulsar a un inmigrante. Asimismo, prevé la posibilidad de residencia limitada a zonas preestablecidas del país, cuyo incumplimiento sería causal de expulsión-repatriación. Desde luego esta norma es violatoria del principio constitucional básico de libre circulación (la residencia en una zona determinada se puede promocionar con medidas positivas, por ejemplo, remuneraciones más elevadas, facilidades de vivienda, etc.). La exigencia de realizar los tramites de inmigración en el exterior y de contar con un contrato de trabajo para poder recibir la visa de residente permanente o temporario —no turista—, obviamente constituye un obstáculo casi insalvable para los inmigrantes latinoamericanos, en su gran mayoría trabajadores de bajo nivel de ingresos, sin posibilidades de satisfacer esta exigencia —máxime cuando aproximadamente el 50% de los argentinos con empleo trabajan sin estar cubiertos por ningún tipo de contrato laboral (en negro)—. En cuanto a los inmigrantes provenientes de fuera de la región, cabe recordar que la inmigración asiática, acordada con Estados Unidos, requiere para la obtención de la visa de residente el depósito de una suma predeterminada (50 mil dólares como mínimo), mientras la pequeña inmigración de origen europeo o de otras regiones llega hoy en día fundamentalmente como ejecutivos, técnicos o universitarios altamente calificados, vinculados a inversiones y no encuentra **ningún** obstáculo para su radicación temporaria o permanente. En cuanto a la naturaleza y el costo de los trámites previstos por este proyecto, también constituyen un obstáculo mayor. Por otra parte el proyecto no garantiza al inmigrante y su familia el derecho de acceso a los servicios sociales básicos, como la salud y la educación (ni hablar de vivienda digna, que no está garantizada para millones de argentinos). Finalmente, el proyecto de ley en el artículo 48 establece una multa al empleador (empresa o individuo) que dé empleo a un inmigrante que no posea documentos que lo habiliten como “residente permanente” o “residente temporario”. Dicho artículo ofrece una recompensa del 15% de la multa a la persona que denuncie a quien dé trabajo a un inmigrante “indocumentado”, con la consecuencia obvia de que el trabajador inmigrante quedaría así identificado como “inmigrante ilegal” pasible de ser expulsado sin más trámite por funcionarios del Poder Ejecutivo (sin intervención judicial).

Cabe destacar que este proyecto dio origen a fuertes críticas y objeciones por parte de un grupo importante de iglesias cristianas, representantes de colectividades extranjeras, parlamentarios de la oposición, estudiosos de las migraciones en nuestro país y sectores de la opinión pública. Los funcionarios responsables del Área de Población e Inmigración quitaron el apoyo que inicialmente habían brindado a la iniciativa. Posteriormente los diputados patrocinantes del proyecto lo retiraron.

Es oportuno tener presente que fue sobre todo la propuesta incluida en el proyecto de ley, de premiar la delación, que aparte de la recompensa podría estar también motivada por sentimientos de xenofobia y racismo, lo que produjo la reacción mayor en la sociedad. Consideramos que fue muy importante haber logrado el retiro de un proyecto que vulnera derechos humanos fundamentales. Sin embargo, la mayor parte de quienes se opusieron se refirieron sólo al más que cuestionable artículo 48 —el de la recompensa a la delación—, dejando de lado otros aspectos violatorios de los derechos humanos de los inmigrantes, a los que hemos hecho referencia anteriormente.

También se consideró importante examinar en este informe la “Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”³. Se ha incluido por tanto un trabajo especial realizado por Yanina SIEPE y Juana KWEITEL, sobre este instrumento internacional. La convención, impulsada inicialmente por la Organización Internacional del Trabajo de las Naciones Unidas tuvo un largo trámite antes de obtener su aprobación en el órgano superior de gobierno de las Naciones Unidas (N.U), la Asamblea General. Las dificultades en la aprobación de esta importante convención, son atribuibles a un contexto en el que lamentablemente se observa en algunos países altamente desarrollados, miembros de las NU, un retroceso en materia de derechos humanos de los inmigrantes, con tendencia en las políticas inmigratorias a acentuar los aspectos policiales —de control— en detrimento del cumplimiento por parte de dichos Estados de derechos fundamentales como los garantizados en la convención. Ciertamente en la Argentina, donde la sociedad avanza con dificultad en la senda de la consolidación de la democracia y la vigencia de los derechos humanos, es importante no acompañar los retrocesos, a veces graves, que se experimentan en países del norte, considerados más avanzados, los que por cierto han atravesado en este siglo por experiencias políticas y bélicas cuyos costos para la humanidad han sido extremadamente elevados (cualquier historia del siglo XX es elocuente al respecto).

Con relación a futuras acciones parlamentarias cabe subrayar que en mayo de 1996 los legisladores Darío Alessandro, Carlos Alvarez, Marcela Bordenave, Alfredo Bravo, Juan Pablo Cafiero, Elisa Carrió, Guillermo Estévez Boero, Nilda Garré, Irma Parentella, Rodolfo Rodil y Mary Sánchez, presentaron un proyecto de ley en el que se propone que se apruebe esta convención. Dadas las características de este instrumento jurídico, muy preciso en cuanto a la formulación de garantías respecto de los derechos humanos de los trabajadores migrantes y sus familiares, y tomando en cuenta las características más que cuestionables de la legislación vigente en la Argentina, sería aconsejable impulsar la sanción en el Congreso de este proyecto. De esta manera se lograrían garantías jurídicas fundamentales para un grupo muy importante de inmigrantes, particularmente desprotegido, constituido mayoritariamente por trabajadores latinoamericanos y sus respectivas familias.

El paso inmediato, en esta alternativa, debería ser la aprobación de un nuevo proyecto de ley, que incorpore las garantías de la convención y contemple otros aspectos de una política inmigratoria argentina, por cierto aún no debidamente formulada, como por ejemplo los que se refieren a la integración regional en los aspectos poblacionales, laborales y sociales (Mercosur y otros acuerdos regionales o bilaterales posibles); la incorporación de personas con altas calificaciones en todas las ramas del saber —incluyendo naturalmente científicos, tecnólogos, artistas, especialistas en humanidades, etc.—; el retorno de expatriados y sus familias; la reunificación familiar, etc.

³ Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990

También se ha incluido en esta parte del informe el trabajo “Los costos de ser ciudadano argentino” de Eugenia CONTARINI. Por comparación con países como Canadá y Australia, la Argentina ha tenido y tiene posiciones ambiguas respecto a la incorporación política de los inmigrantes, o sea al otorgamiento a ellos de la ciudadanía argentina. Aparte de los largos períodos en los que gobiernos inconstitucionales autoritarios suprimieron total o parcialmente los derechos políticos de los ciudadanos argentinos, por ejemplo las dos últimas dictaduras militares o los gobiernos producto de proscripciones de partidos políticos o del fraude (que llegó a denominarse “patriótico”), la política de otorgamiento de la ciudadanía —y los trámites para lograrla—, fueron históricamente mucho menos abiertos y positivos que en el caso de países como los mencionados. En este trabajo se examinan los requisitos que deben satisfacer los inmigrantes en condiciones de obtener la ciudadanía argentina. Se analizan los procedimientos, los costos de dichos trámites y de la documentación exigida, la forma en la que la Dirección de Inmigraciones aplica de hecho los diversos requisitos y, dados los obstáculos innecesarios existentes, los problemas que surgen también de la relación entre los inmigrantes y diversos “intermediarios” de quienes suelen ser víctimas.

El procedimiento existente viola el principio de gratuidad que debería tener el trámite de acuerdo a los artículos 11 y 20 de la Constitución Nacional y a la legislación vigente, lo que produce el efecto que dichas normas legales tratan de evitar, o sea la discriminación en perjuicio de quienes tienen bajos ingresos, que son en su gran mayoría los inmigrantes trabajadores provenientes de los países vecinos y del Perú.

Se presenta por último un relevamiento de casos, realizado por Luz PALMÁS ZALDÚA, el que examina la situación de los inmigrantes que se acercaron al CELS para solicitar asesoramiento respecto a dificultades emergentes de su condición de tales. El examen ilustra a las claras varias de las cuestiones a las que se ha hecho referencia anteriormente.

2. CAMBIOS EN LA POLÍTICA MIGRATORIA EN EL PARLAMENTO ARGENTINO*

La preocupación del Estado por regular el fenómeno migratorio y su relación con la más global problemática poblacional surge desde muy temprano en nuestra historia como Nación. Esta circunstancia nos demuestra la importancia y prioridad otorgada al tema. La famosa Ley Avellaneda con su política de puertas abiertas, la Ley de Residencia y la de Defensa Civil, son sólo algunos hitos que prueban la continuidad de dicha preocupación. Desde mediados del presente siglo, la profusa legislación sancionada por los diferentes regímenes militares, y los decretos de amnistía formulados por todos los gobiernos constitucionales, confirman dicha tendencia. En la actualidad, encontrándose vigente la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración⁴, sancionada durante el gobierno del general Videla, no resulta extraño descubrir que la temática sigue ocupando, en la década de los '90, un rol principal dentro de la actividad desarrollada por ambas Comisiones de Población pertenecientes a la Cámara de Senadores y de Diputados de la Nación.

Sin embargo, luego del advenimiento de la democracia, las modificaciones introducidas desde el Congreso Nacional a la ley general, contienen meramente cambios secundarios. Así, en 1988 la ley 23.564; en 1990 la ley 23.860; en 1991 la ley 24.008; y en 1994 la ley 24.393 enmiendan el texto original sólo en relación a la necesidad de actualizar los montos de las multas, las cauciones, las tasas retributivas de servicios y ciertas competencias.

En el ámbito del Poder Ejecutivo, por su parte, ambos gobiernos democráticos, presidencias del Dr. Alfonsín y del Dr. Menem, han dictado sendas amnistías inmigratorias —en 1984 y 1992—, y han reglamentado la ley Videla —en 1987 y 1994— respectivamente⁵.

En este trabajo haremos un análisis preliminar y exploratorio de los recientes proyectos de ley presentados al Congreso, intentando develar qué ideologías sustentan dichas iniciativas. Hemos recopilado las siguientes:

- 1) proyecto de ley que sustituye la ley de Videla por una nueva titulada Ley de Migración y Extranjería⁶.
- 2) Proyecto de ley que propone la aprobación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares⁷, aprobada por las Naciones Unidas en diciembre de 1990.
- 3) Proyecto de ley que modifica cuatro artículos, deroga cinco y sustituye el título X "De la revisión de los actos decisorios", de la ley 22439⁸.
- 4) Proyecto de ley que propone modificar quince artículos de la ley vigente⁹, retirado posteriormente frente a la reacción adversa de numerosas instituciones y grupos pertinentes.

* Por Susana NOVICK. Miembro de la Carrera de Investigador del CONICET; Investigadora del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

⁴ Ley 22439, sancionada en 1981.

⁵ Cfr. NOVICK, Susana; "Política y población. Argentina 1870-1989", Centro Editor de América Latina, Buenos Aires (dos volúmenes), 1992; NOVICK, Susana; "Política, población y ámbito internacional. Argentina 1974-1994", ponencia presentada a las III Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Santa Rosa, La Pampa, 11 al 13 de octubre de 1995 (en prensa); OTEIZA, Enrique; NOVICK, Susana y ARUI, Roberto; "Inmigración y discriminación. Políticas y Discursos", Grupo Editor Universitario, Buenos Aires, (parte II), 1997.

⁶ Elaborado por el diputado Muñoz y demás miembros de la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados, en diciembre de 1994.

⁷ Firmado por los legisladores Juan Pablo Cafiero, Guillermo Estévez Boero, Nilda Garré, Irma Parentella, Mary Sánchez, Elisa Carrió, Carlos Alvarez, Rodolfo Rodil, Darío Alessandro, Alfredo Bravo y Marcela Bordenave, de fecha mayo de 1996.

⁸ Elaborado por los diputados Elisa Carrió y Víctor Fayad, presentado en 1996.

El primero de ellos, el único que se propone sancionar una nueva ley de inmigración, consta de 108 artículos, dividido en los siguientes títulos: I Autoridades de aplicación; II Consejo Nacional de Migraciones, III Ingreso, permanencia y egreso; IV Impedimentos de admisión y permanencia; V De los extranjeros; VI De los medios de transporte internacional; VII De quienes den trabajo o alojamiento; VIII Multas; IX Del régimen de los recursos; X Tasas retributivas de servicios; XI Documentación para extranjeros; XII Argentinos en el exterior, y XIII Disposiciones complementarias. En los fundamentos de dicho proyecto, se citan como antecedentes, cinco reuniones regionales de trabajo organizadas en diferentes puntos del país, "a las cuales se invitó a participar a los gobiernos ejecutivos y legislativos provinciales, con el fin de obtener una clara unificación de criterios en cuanto al contenido de una política legislativa migratoria". Se parte de la noción de que la legislación vigente está desactualizada, y que las provincias deben ser protagonistas en el diseño de la nueva política nacional migratoria. Asimismo, se admite la necesidad de derogar la ley Videla, dado que la "doctrina de la seguridad nacional" es su ideología subyacente. Resulta novedosa la propuesta de creación del Consejo Nacional de Migraciones, presidido por el Director Nacional de Migraciones, un representante por cada uno de los ministerios relacionados con la temática (siete), tres secretarías y tres representantes de cada una de las Comisiones de Población (Senadores y Diputados). También resulta original la inclusión de un Título dedicado a los argentinos en el exterior. En relación con las categorías de admisión, se clasifican en: residentes (permanentes o temporarios) y no residentes. Un avance en relación a la ley Videla lo constituye la explicitación de quiénes pueden pertenecer a una u otra categoría. Por otra parte, similar es el tratamiento dado a la posibilidad de los inmigrantes —legales e ilegales— de desarrollar tareas lucrativas, así como las sanciones de aquellos que infringieran esta normativa. Los fundamentos sostienen "Legislar con una visión de futuro y ecuanimidad en el espíritu y respeto por la condición humana ha sido la intencionalidad con que el equipo técnico ha trabajado en el desarrollo de la presente ley (...) Es posible para nuestra nación desarrollar estrategias de promoción en donde se puedan compatibilizar la explotación de recursos materiales junto a la posibilidad de desarrollo humano mediante migraciones ordenadas en una verdadera integración". El proyecto nada dice sobre la diáda colonización-inmigración, de larga tradición en nuestra legislación migratoria.

El segundo proyecto recopilado, propone se apruebe la "Convención Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares"¹⁰. Los fundamentos del proyecto hacen referencia a la reciente modificación constitucional, realizada en 1994, con relación a los tratados internacionales, los que al ser aprobados por el Congreso obtienen jerarquía constitucional. La protección de los derechos humanos es citada como el principio básico que sustenta el proyecto de ley. Se pretende "fijar los límites del propio Estado, no para negar el derecho de fijar su política migratoria, sino para amparar y proteger los derechos de los migrantes". "El acceso a servicios de salud, educación, justicia, trabajo y vivienda en condiciones de igualdad, y contra toda discriminación es un objetivo que todo Estado moderno debe asegurar". Las diferencias ideológicas, culturales y religiosas deben también garantizar la igualdad de oportunidades en el mundo laboral. La opinión de la Comisión Católica Argentina de Migraciones, a través del P. Volmar Scaravelli, así como la del Director General de la OIM, Lelio Mármora, son invocadas para fundar la iniciativa.

⁹ Presentado por los legisladores Carlos Dellepiane, Sergio Acevedo, Pascual Rampi, Miguel Robles, Alberto Herrera y Lidia Mondelo, presentado con el respaldo del Poder Ejecutivo en 1996, y discutido en la Comisión de Población de la Cámara de Diputados en junio de 1997.

¹⁰ Sancionada por Resolución n° 45/158 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 1990.

El tercer proyecto, elaborado por la diputada Carrió y el diputado Fayad, se fundamenta en la necesidad de derogar y modificar, sin dilación alguna, las disposiciones de la ley Videla "violatorias de derechos humanos fundamentales", reconociendo, asimismo, la necesidad de una revisión global de la legislación vigente. Se modifica el artículo 39, que posibilita la expulsión de todo extranjero por la autoridad de migración actuante, ante la sola constatación de que la persona ha ingresado al país por un lugar no habilitado, o eludiendo cualquier forma de control migratorio. El proyecto establece la intervención de un juez competente, quien será el encargado de ordenar la expulsión. El artículo 40 también se modifica, con relación a la necesidad de que, ordenada una expulsión, será el juez quien pueda disponer una detención, hasta cumplir la expulsión: "la orden de privación de libertad deberá ser emanada de un juez competente". Coherentemente, al sustituirse el Título X "De la revisión de los actos decisorios", se introduce un nuevo recurso de apelación contra las resoluciones del Ministerio del Interior o de la Dirección Nacional de Migraciones, ante la Cámara de Apelaciones en lo Contenciosos Administrativo. Aquí se argumenta la obligación de "garantizar el derecho a la defensa de toda persona para ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley". Se derogan los artículos correspondientes al Título XIII "De las sanciones accesorias", en los que se establece la posibilidad de que el Ministerio del Interior decreta la expulsión de todo extranjero que atente contra la paz social, la seguridad nacional o el orden interno. Se derogan también dos artículos que prohíben a los extranjeros ilegales, el acceso a las escuelas y a los hospitales públicos y privados, dado que éstos artículos "resultan violatorios del pleno goce y ejercicio de los derechos a la educación y a la salud". Finalmente, se derogan facultades de la Dirección Nacional de Migraciones, con el fin de proteger la inviolabilidad del domicilio, la correspondencia privada y el derecho de defensa".

El último de los proyectos, que originó un encendido debate en la sociedad argentina, modifica varios artículos de la ley de Videla, en general disponiendo mayores restricciones para los inmigrantes. En efecto, se reforman las categorías de admisión, y explícitamente se establece que las personas que ingresen por razones laborales deben peticionar sólo mediante escritura pública. Por otra parte, se delega en el Poder Ejecutivo nacional el establecimiento de los requisitos, plazos, etc. a los que deberá ajustarse la admisión para residentes permanentes, temporarios y transitorios. Se crean dos nuevas categorías de residentes permanentes: aquellos extranjeros que hubieran adquirido bienes inmuebles o de capital en el país, y aquellos que hubieran realizado depósitos intransferibles en dinero en efectivo. La justicia federal es competente para entender en los delitos relacionados con la inmigración ilegal. Lo novedoso del proyecto es que introduce altas multas de 500 a 50 mil pesos aplicables a aquellas personas que dieran trabajo o alojamiento a migrantes ilegales. De lo recaudado en estas multas, el 15% será para aquellos funcionarios que intervengan en las inspecciones "tendientes a detectar la existencia de infracciones". Asimismo, para el caso de que la constatación de la infracción se hiciera gracias a una denuncia: "el 15% del monto de la multa impuesta se destinará a la persona física o ideal que efectuara la misma", denuncia que podrá hacerse "con reserva de identidad". Se aumentan las penas, ahora de 2 a 6 años, para aquellos que cometieran delitos en relación con la inmigración ilegal. Se crea asimismo, un Registro de Inscripción Obligatoria para los que en nombre de otro efectúen trámites ante la Dirección Nacional de Migraciones. Y se modifica el artículo 95 de la ley, ampliando las facultades del Ministerio del Interior para expulsar extranjeros cualquiera sea su situación de residencia. Por último, se incorpora a los residentes precarios como posibles alumnos de los institutos de enseñanza media o superior, ya sean públicos o privados; nacionales, provinciales o municipales. Los fundamentos afirman la necesidad de armonizar "el ejercicio del

poder de policía de extranjeros con la política poblacional a fin de asegurar una adecuada incorporación de los flujos migratorios al seno de la sociedad". Uno de los puntos más importantes resulta la reforma introducida al artículo 12, mediante la cual los extranjeros que ingresen al país como "turistas", no podrán cambiar de categoría. Dicen los fundamentos: el "sistema (actualmente vigente) es singularmente pernicioso porque permite una violación sistemática del control migratorio ya que alienta el fraude configurado por la declaración del extranjero ante el consulado o en la frontera que, pretextando una finalidad de turismo o esparcimiento, realmente encubre la intención de permanecer en el país". Cita la legislación de Canadá y Australia, donde también existe esta prohibición.

Importante repercusión obtuvo la presentación de este proyecto ante la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados. De la lectura de los artículos publicados en los diarios de Buenos Aires¹¹ surgen algunas tendencias. En un principio, tanto el Director Nacional de Migraciones como el Subsecretario de Población —ambos funcionarios del Ministerio del Interior— aparecen apoyando el proyecto. Por otra parte, la iglesia católica y varias otras iglesias cristianas, los partidos políticos de la oposición, la OIM y la Cancillería, se declaran contrarios al mismo. Posteriormente, el Poder Ejecutivo toma cierta distancia, y manifiesta que el proyecto no había sido elaborado en sus oficinas. La figura de la delación, incorporada por primera vez en la legislación referida a migraciones, fue la que originó duras críticas desde los sectores sociales y políticos opuestos al proyecto. Finalmente, fueron los propios funcionarios del gobierno quienes dejaron de apoyar la iniciativa, dado el firme rechazo que ésta suscitara.

Como conclusión parcial de este análisis meramente exploratorio podemos agregar las siguientes consideraciones:

- a) El fenómeno migratorio continúa siendo un tema relevante para los legisladores argentinos.
- b) El tema migratorio aparece contradictoriamente visualizado por el Poder Ejecutivo. En efecto, mientras el Ministerio del Interior coloca el énfasis en una política de mayor control y crecientes restricciones para solucionar el problema de los migrantes ilegales, el Ministerio de Relaciones Exteriores prefiere firmar convenios con cada uno de los países vecinos, en términos más flexibles, y en consideración a cada una de las relaciones bilaterales.
- c) Las iniciativas presentadas se originan en un amplio espectro político (partidos mayoritarios).
- d) La técnica legislativa empleada comprende varias estrategias: enmendar la ley militar vigente (proyecto 3 y 4); solicitar la aprobación de normas internacionales para posibilitar su aplicación dentro del país (proyecto 2); y sustituir totalmente la ley vigente por una nueva norma.
- e) Las reformas a introducir se basan en tres ideas: la protección de los derechos humanos y/o los derechos de los trabajadores migrantes (proyectos 2 y 3); la necesidad de actualizar la legislación (proyecto 1 y 4); y finalmente la necesidad de reforzar el control policial sobre los flujos (proyecto 4).

¹¹Se recopilaron los siguiente artículos periodísticos: 1. Clarín, 4/7/97, *La Iglesia está en contra de la delación de inmigrantes*; 2. La Nación, 28/6/97, *Impulsan la delación de los ilegales*; 3. La Nación, 19/6/97, *Por una regularización migratoria*; 4. Clarín, 3/7/97, *Polémica por un proyecto para denunciar inmigrantes ilegales*; 5. Clarín, 3/7/97, *Nuevas condiciones para bolivianos y paraguayos*; 6. Clarín, 20/6/97, *Endurecerán la ley migratoria*; 7. La Nación, 26/5/97, *Las oleadas inmigratorias*; 8. La Nación, 21/6/97, *Carta de lectores. El régimen de Migraciones*; 9. Clarín, 8/7/97, *La xenofobia es un mal negocio electoral*; 10. La Nación, 5/7/97, *Menem se opone a las delaciones*; 11. La Nación, 6/7/97, *Crisol de razas, pero no tanto*.

3. PROYECTO DE MODIFICACIÓN DE LA LEY DE MIGRACIONES*

Análisis Comparativo

La bancada justicialista de la Cámara de Diputados promovió en 1997 un proyecto de ley modificatoria de la Ley de Migraciones vigente¹². Como surge del examen realizado, este proyecto, que fue finalmente retirado, viola principios básicos que inspiran a nuestra Constitución Nacional. En su Preámbulo, nuestra Carta Magna ordena "... asegurar los beneficios de la libertad para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que deseen habitar el suelo argentino ...” y obliga, tanto a los ciudadanos como a las autoridades, a mantener una presunción positiva sobre los motivos que impulsan a un habitante de otro país a residir y trabajar aquí.

Según dicho proyecto, habría que ser más rígidos con los empleadores de inmigrantes que no hayan cumplido con los trámites administrativos para obtener su radicación legal, así como con dichos inmigrantes, que con los empleadores de trabajadores nativos que trabajan “en negro”, en caso de ser descubiertos; para detectar estas infracciones propone deshonrosas recompensas para todos aquellos que los denuncien.

Este último punto fue el más controvertido, si bien todo el proyecto y la misma Ley de Migraciones lo son. Sobre el mismo se manifestaron en contra la oposición, varias iglesias y diferentes organizaciones no gubernamentales. El proyecto propone modificar 15 artículos de la Ley de Migraciones; se transcriben a continuación en una tabla comparativa los artículos de esta última y las modificaciones propuestas:

Ley de Migraciones	Proyecto
<p>Artículo 12: Los extranjeros podrán ser admitidos, para ingresar y permanecer en la República, en las siguientes categorías: “residentes permanentes”, “residentes temporarios” o “residentes transitorios”.</p> <p>El Poder Ejecutivo Nacional establecerá las condiciones, requisitos y recaudos a los que</p>	<p>Artículo 12: Los extranjeros podrán ser admitidos, para ingresar y permanecer en la República, en las siguientes categorías: “residentes permanentes”, “residentes temporarios” o “residentes transitorios”.</p> <p>Aquellos que ingresaren como residentes transitorios no podrán solicitar en el territorio nacional cambio de categoría migratoria, salvo las excepciones que al efecto establezca el Poder Ejecutivo Nacional.</p> <p>Las solicitudes de residencia y/o ingreso al territorio nacional que se petitionen con motivo de locaciones de servicios, razones laborales o de parentesco, deberán formalizarse por escritura pública, en las condiciones y con las excepciones que establezca el Ministerio del Interior.</p> <p>El Poder Ejecutivo Nacional queda facultado para determinar, con carácter general, los</p>

* Por Yanina SIEPE, Alumna del Práctico UBA-CELS

¹² El proyecto lleva la firma de los diputados nacionales Sergio Acevedo, Pascual Rampi, Carlos Dellepiane, Miguel Robles, Alberto Herrera y Lidia Mondelo

<p>deberá ajustarse la admisión, el ingreso y la permanencia de extranjeros, así como las categorías y plazos de permanencia de los residentes temporarios y transitorios.</p>	<p>requisitos y plazos a los que deberá ajustarse la admisión, el ingreso y la permanencia de extranjeros, en cualquier categoría migratoria.</p>
<p>Artículo 15: Los extranjeros admitidos en la República como “residentes permanentes”, así como los que obtengan autorización de permanencia en tal carácter gozan en su territorio de los derechos civiles de los argentinos, sujetos a iguales obligaciones y deberes. El ejercicio del derecho de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio se subordinará a las disposiciones de la presente ley y sus reglamentos.</p>	<p>Artículo 15: Los extranjeros admitidos en la República como “residentes permanentes”, así como los que obtengan autorización de permanencia en tal carácter gozan en su territorio de los derechos civiles de los argentinos, sujetos a iguales obligaciones y deberes. El ejercicio del derecho de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio se subordinará a las disposiciones de la presente ley y sus reglamentaciones.</p> <p>A los hijos de argentinos nativos o por opción que nacieren en el extranjero se les reconoce, por sólo ese hecho, la condición de residentes permanentes en la República. Las autoridades permitirán su libre ingreso y permanencia en el territorio nacional, con el ejercicio de los derechos mencionados en el primer párrafo del presente artículo, sin más trámite que la prueba de su identidad, filiación y nacionalidad de los padres.</p>
<p>Artículo 16: La autoridad de migración podrá disponer la cancelación de la residencia permanente del extranjero, en lo siguientes casos:</p> <p>a) Dentro de los dos (2) años desde el ingreso al país del extranjero o del otorgamiento de la residencia permanente, cuando:</p> <p>1. Su instalación hubiere sido subvencionada, total o parcialmente, directa o indirectamente, por el Estado Argentino y no cumpliera o violare las condiciones expresamente establecidas para la subvención, o</p> <p>2. El ingreso o la autorización de la residencia hubieren sido concedidos subordinados a la efectiva residencia en determinadas zonas del país y no se cumpla.</p> <p>b) Cuando permaneciere fuera del territorio nacional por un lapso mayor de dos (2) años, salvo que exponga ante la autoridad de migración o Consulado Argentino, su necesidad de permanecer fuera del país por dos períodos continuados de dos (2) años cada uno o, excepcionalmente, por otros dos períodos de dos</p>	<p>Artículo 16: La autoridad de migración podrá conceder permanencia residente en los siguientes supuestos:</p> <p>a) padres cónyuges de argentinos nativos o por opción;</p> <p>b) padres, cónyuges, hijos solteros menores de 21 años e hijos discapacitados de residentes permanentes;</p> <p>c) menores de 21 años, huérfanos absolutos y solteros, con relación de parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, con argentinos nativos o por opción o extranjeros radicados en forma permanente en la República que se comprometan a su manutención;</p> <p>d) menores de 21 años, huérfanos absolutos y solteros, a quienes se les hubiere designado judicialmente un tutor argentino nativo o por opción o extranjero radicado en forma permanente en la República;</p> <p>e) discapacitados, huérfanos absolutos y solteros, con relación de parentesco hasta el</p>

<p>(2) años por el Ministerio del Interior. La ausencia del territorio nacional no implica la pérdida de la residencia permanente si obedece al ejercicio de una función pública argentina o se ocasione en actividades, estudios o investigaciones que puedan resultar, a juicio de la autoridad migratoria, de beneficio o interés para la República.</p>	<p>cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, con argentinos nativos o por opción o extranjeros radicados en forma permanente en la República que se comprometan a su manutención;</p> <p>f) discapacitado, huérfano absoluto y soltero, a quien se le hubiere designado judicialmente un curador argentino nativo o por opción o extranjero radicado en forma permanente en la República;</p> <p>g) extranjeros que hubieren adquirido bienes inmuebles o de capital en el territorio nacional, en las condiciones que establezca el Poder Ejecutivo Nacional;</p> <p>h) extranjeros que hubieren realizado depósitos de dinero efectivo, intransferibles, por el monto y condiciones que establezca el Poder Ejecutivo Nacional.</p>
<p>Artículo 17: El extranjero al que se le hubiere cancelado su residencia permanente deberá abandonar el territorio nacional en el plazo que fije la autoridad de migración a tal efecto.</p>	<p>Artículo 17: La autoridad de migración podrá disponer la cancelación de la residencia precaria, permanente o transitoria concedida, en los siguientes casos:</p> <p>a) Dentro de los dos (2) años desde el ingreso al país del extranjero o del otorgamiento de la residencia permanente, si ello fuera posterior, cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Su instalación hubiere sido subvencionada, total o parcialmente, directa o indirectamente, por el Estado Argentino y no cumpliere o violare las condiciones expresamente establecidas para la subvención, o 2. No se hubiere cumplido la condición de efectiva residencia en determinadas zonas del país, a la que se hubiere subordinado el ingreso o permanencia. <p>b) Cuando el extranjero permaneciere fuera del territorio nacional por un término mayor de dos (2) años, en el caso de residencia permanente o la mitad del plazo de la residencia temporaria acordada, salvo que hubiera sido autorizado para ello por la autoridad de migración o el Consulado Argentino en el exterior, hasta un máximo de dos períodos consecutivos de dos (2) años cada uno en el caso de residentes permanentes y, excepcionalmente, por otros dos períodos de</p>

	<p>dos (2) años cada uno, concedidos adicionalmente por el Ministerio del Interior. La ausencia del territorio nacional no implica la pérdida de la residencia permanente si obedece al ejercicio de una función pública argentina o se ocasione en actividades, estudios o investigaciones que puedan resultar, a juicio de la autoridad migratoria, de beneficio o interés para la República.</p> <p>c) Se encuentre procesado por delitos que prevean una pena superior a los tres (3) años.</p> <p>d) Cuando el extranjero realizare en el país o en el exterior, actividades que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público de la Argentina.</p> <p>El extranjero al que se le hubiere cancelado su residencia deberá abandonar el territorio nacional en el plazo que fije la autoridad de migración a tal efecto. En el caso de encontrarse procesado y haber cesado el interés de las autoridades judiciales en asegurar su permanencia en la República, se dispondrá su expulsión y la medida causará inmediata ejecutoria. Los recursos se concederán al solo efecto devolutivo.</p>
<p>Artículo 18: Los extranjeros admitidos en la República como “residentes temporarios” o “transitorios” podrán permanecer en el territorio nacional durante el plazo de permanencia autorizado debiendo abandonarlo al expirar el mismo.</p>	<p>Artículo 18: El Poder Ejecutivo Nacional establecerá las condiciones que correspondan al otorgamiento de residencias temporarias y transitorias, conforme las cuales la autoridad migratoria autorizará el ingreso y permanencia en el territorio nacional por un plazo determinado de los extranjeros que así lo soliciten, con la obligación de abandonarlo con anterioridad a su vencimiento.</p>
<p>Artículo 21: A los extranjeros que gestionan la regularización de su permanencia en la República, se les podrá acordar una autorización de “residencia precaria”, que será revocable por la autoridad de migración, en los supuestos del artículo anterior. (Artículo 20: La autoridad de migración podrá cancelar la residencia temporaria o transitoria acordada, cuando se desnaturalicen los motivos que se tuvieron en cuenta para otorgarla.)</p>	<p>Artículo 21: La autoridad de migración, cuando la sustanciación de las actuaciones así lo requiera, podrá acordar una residencia precaria, por los plazos y condiciones que al efecto establezca el Poder Ejecutivo Nacional, la que será revocable en los supuestos del artículo anterior.</p>

<p>Artículo 48: Quienes infringieren las disposiciones establecidas en los artículos 31 ó 32 de la presente ley, serán sancionados ante la sola comprobación de la infracción por la Dirección Nacional de Migraciones con multa de 100 mil pesos hasta 3.500.000 pesos por cada infracción.</p>	<p>Artículo 48: Quienes infringieren las disposiciones establecidas en los artículos 31 ó 32 de la presente ley, serán sancionados por la Dirección Nacional de Migraciones con multa de 500 pesos hasta 50 mil pesos por cada extranjero al cual se le propone trabajo u ocupación remunerada o sea alojado en infracción a la normativa migratoria vigente al momento de su comisión.</p> <p>De lo recaudado en concepto de multas impuestas en función de lo previsto en el primer párrafo del presente artículo se otorgará una participación conjunta del 15% a los funcionarios que intervengan en las inspecciones tendientes a detectar la existencia de infracciones a los artículos 31 ó 32 de la presente ley.</p> <p>Para el caso de que la constatación de la infracción se hiciera en función de una denuncia el 15% de la multa se destinará a la persona física o ideal que efectuara la misma. Las previsiones del presente párrafo no serán de aplicación cuando el denunciante fuere funcionario público u organismo oficial.</p> <p>A pedido del presentante la denuncia podrá hacerse con reserva de identidad, a tal fin por la Dirección Nacional de Migraciones se implementará el procedimiento correspondiente.</p>
<p>Artículo 49: Las sanciones serán graduadas de acuerdo con la naturaleza de la infracción, la persona, antecedentes y reincidencia en las infracciones a la presente ley o de su reglamentación.</p>	<p>Artículo 49: Las multas serán graduadas por la Dirección Nacional de Migraciones de acuerdo con la naturaleza de la infracción, la persona, antecedentes y reincidencia en las infracciones a la presente ley o su reglamentación.</p>
<p>Artículo 52: En caso de reincidencia o gravedad manifiesta en las infracciones a lo establecido en los artículos 31 y 32, el Ministerio del Interior podrá disponer la inspección de contralor migratorio en los lugares de trabajo, o alojamiento u hospedaje donde se hubieren verificado. La misma se hará efectiva por la autoridad de migración, con intervención de la Policía Migratoria Auxiliar.</p>	<p>Artículo 52: El que mediante ardid, engaño o documentación material o ideológicamente falsa solicite, para sí o un tercero, residencia o prórroga de la misma en los términos de la presente ley o su reglamentación, será reprimido con prisión de dos (2) a seis (6) años. Igual pena corresponderá al que mediante ardid o engaño promoviere, facilitare o cooperare en el ingreso o permanencia ilegal de personas en la República, o que, con igual finalidad, impidiere el ejercicio de las facultades que la ley acuerda a la Dirección Nacional de</p>

	<p>Migraciones.</p> <p>Cuando el que cometiere cualquiera de los delitos previstos en el presente artículo fuere funcionario público la pena se incrementará en un tercio del mínimo y del máximo y sufrirá además inhabilitación especial perpetua.</p> <p>Los delitos contemplados en el presente artículo serán de competencia de la Justicia Federal.</p> <p>Facúltase a la Dirección Nacional de Migraciones, con aprobación de la Subsecretaría de Población, a crear y llevar un registro de inscripción obligatoria para aquellas personas que en nombre y por cuenta de otro efectúen trámites ante dicho organismo; estableciendo los requisitos necesarios para la inscripción, las sanciones y penalidades que pudieren corresponder a los incumplidores de las obligaciones que se le fijen.</p>
<p>Artículo 53: Los empleadores o dadores de trabajo quedarán obligados al pago de los sueldos, salarios y comisiones al personal que hubieren proporcionado trabajo u ocupación en violación a lo dispuesto por los artículos 27, 28, 30 y 31.</p>	<p>Artículo 53: La aplicación de las sanciones previstas en los artículos 48 y 52 de la presente ley no eximen a los empleadores o dadores de trabajo del pago de los sueldos, salarios y comisiones que conforme la legislación laboral correspondiente a aquellos extranjeros a los que hubieren proporcionado trabajo u ocupación; ni de cualquier gravamen a los que estuvieren obligados de acuerdo a la normativa impositiva.</p>
<p>Artículo 54: La resolución que imponga la sanción prevista en el artículo 48 de la presente será apelable ante las respectivas Cámaras Federales. El recurso deberá interponerse con expresión de agravios dentro de los diez (10) días hábiles de notificarse la resolución administrativa.</p>	<p>Artículo 54: La resolución que imponga la sanción prevista en el artículo 48 de la presente será apelable <u>previo depósito de la multa impositiva</u> ante las respectivas Cámaras Federales. El recurso deberá interponerse con expresión de agravios dentro de los diez (10) días hábiles de notificarse la resolución administrativa.</p>
<p>Artículo 62: El incumplimiento de las disposiciones del presente título y de sus reglamentaciones será sancionado por la Dirección Nacional de Migraciones con multa de 100 mil pesos hasta 4 millones de pesos por cada infracción ante la sola comprobación de la misma.</p>	<p>Artículo 62: El incumplimiento de las disposiciones del presente título y de sus reglamentaciones será sancionado por la Dirección Nacional de Migraciones con multa de 500 pesos a 150 mil por cada infracción.</p> <p>La Dirección Nacional de Migraciones, con aprobación de la Subsecretaría de Población, queda facultada a fijar, dentro de los valores establecidos en el primer párrafo del presente</p>

	artículo, el monto correspondiente a cada tipo de infracción.
<p>Artículo 82: La interposición del recurso previsto en el artículo 78, en los casos comprendidos en los incisos a) y b), suspende la ejecución de la medida de expulsión que se hubiere dictado, hasta tanto la misma quede firme. Habiéndose dictado además la precautoria de detención, ésta se mantendrá en vigencia y se cumplirá en la forma y lugares que establece el artículo 42, salvo el caso de concesión de libertad provisional.</p>	<p>Artículo 82: La interposición del recurso previsto en el artículo 78, en los casos comprendidos en los incisos a) y b), suspende la ejecución de la medida de expulsión que se hubiere dictado, hasta tanto la misma quede firme. Habiéndose dictado además la precautoria de detención, ésta se mantendrá en vigencia y se cumplirá en la forma y lugares que establece el artículo 42, salvo el caso de concesión de libertad provisional. Las disposiciones del presente título y sus normas reglamentarias configuran un procedimiento especial de aplicación específica en materia migratoria, siendo subsidiarias las disposiciones de la Ley de Procedimientos Administrativos, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y el Código de Procedimientos Penal de la Nación, según corresponda.</p>
<p>Artículo 95: El Ministerio del Interior podrá disponer la expulsión de la República, de todo extranjero, cualquiera sea su situación de residencia, cuando:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Resulte condenado por juez o tribunal argentino, por delito doloso a pena privativa de libertad no mayor a cinco (5) años; b) Realizare en el país o en el exterior, actividades que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público de la República. 	<p>Artículo 95: El Ministerio del Interior podrá disponer la expulsión de la República, de todo extranjero, cualquiera sea su situación de residencia, cuando:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Resulte procesado por delito que tenga prevista una pena máxima superior a tres (3) años y su presencia en el territorio nacional no resulte de interés para las autoridades judiciales argentinas; b) Se le conceda libertad condicional en una causa en la que resulte condenado por juez o tribunal argentino, por delito doloso a pena privativa de libertad de mayor de tres (3) años y su presencia en el territorio nacional no resulte de interés para las autoridades judiciales argentinas; c) Realice en el país o en el exterior, actividades que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público de la República. <p>Contra las decisiones del Ministerio del Interior, podrá interponerse recurso de apelación por ante el Poder Ejecutivo, con los requisitos y efectos determinados por el artículo 80.</p>

Artículo 102: Los institutos de enseñanza media o superior, ya sean públicos o privados, nacionales, provinciales o municipales, sólo podrán admitir como alumnos, a aquellos extranjeros que acrediten, para cada curso lectivo, su calidad de residentes permanentes o residentes temporarios, debidamente habilitados a tales efectos.

Artículo 102: Los institutos de enseñanza media o superior, ya sean públicos o privados, nacionales, provinciales o municipales, solamente podrán admitir como alumnos, a aquellos extranjeros que acrediten, para cada curso lectivo, su calidad de residentes permanentes o residentes temporarios o residentes precarios, debidamente habilitados a tales efectos.

El director de la Dirección Nacional de Migraciones, Hugo Franco, defendió el proyecto oficialista. Según el funcionario uno de los objetivos de la reforma apuntaría a terminar con los “falsos turistas” ya que, entre 70% y 80% de los inmigrantes entra al país como turista y después pide un cambio de categoría. “Su fin no era venir de turista, era quedarse”. Según sus propias palabras, “queremos un sistema como el de Brasil, que no permite el cambio de categoría. El que quiere pedir la residencia, tiene que regresar a su país de origen para pedirla”¹³.

La caza de brujas

Como mencionáramos anteriormente, el artículo 48 del proyecto es sin dudas el que produjo mayor rechazo, debido a la imposición de multas a empleadores que den trabajo a inmigrantes indocumentados o a las personas que los alojen; y la asignación de un porcentaje de esa suma a quienes denuncien esa situación y a los funcionarios que participen de las inspecciones que detecten los contratos ilegales. En pocas palabras, se propone la delación a cambio de una recompensa en dinero.

Para Hugo Franco no se trata de “delación” sino de “cumplir la ley”. Por otra parte, no le parece “ni bueno ni malo” incentivar denuncias por dinero. Pascual Rampi, uno de los diputados autores del proyecto, rechaza el término “delación” para definir la actitud que el proyecto quiere premiar, además, aclara que “un ciudadano ‘denuncia’, no delata”¹⁴.

El proyecto fue calificado como xenófobo por el diputado Juan Pablo Cafiero, quien además denunció la existencia de una “campana racista orquestada desde el gobierno”¹⁵. Cafiero expresó que “el gobierno intenta justificar el problema de la desocupación echándole la culpa a los trabajadores inmigrantes, cuando se sabe que esa masa laboral no representa un impacto negativo para la economía del país”¹⁶.

A su turno, la diputada Elisa Carrió exigió que el proyecto oficial contemple un resguardo judicial para aquellos inmigrantes que son expulsados por migraciones.

Las distintas oposiciones a la iniciativa

Un dictamen de la Cancillería, a través de la coordinadora de la Unidad de Migraciones Internacionales, rechazó oficialmente el proyecto de los legisladores justicialistas. “Ni en las

¹³ La Nación, 3/7/97.

¹⁴ Clarín, 3/7/97.

¹⁵ La Nación, 3/7/97.

¹⁶ La Nación, 28/6/97.

peores épocas de la dictadura militar existió una iniciativa como ésta¹⁷ —sostuvo una funcionaria de dicha unidad—.

Por otra parte, varias iglesias cristianas manifestaron su enérgica oposición al establecimiento de una recompensa económica para los denunciantes. “La delación siempre ha sido un valor ético negativo y no puede constituir el fundamento de una norma legal, por más bien aparente que pretenda conseguir”. Y atribuye “ciertas inclinaciones xenófobas” a quienes ven en la presencia de inmigrantes un “riesgo para nuestro equilibrio social¹⁸” y quieren expulsarlos sin intervención de la justicia o perseguirlos indiscriminadamente. La posición fue fijada en una declaración conjunta de la Comisión Episcopal para la Pastoral de las Migraciones, la Iglesia Evangélica Bautista del Centro, la Iglesia Metodista Argentina, el Consejo de Pastores de Buenos Aires y entidades vinculadas a la problemática de los inmigrantes.

Las iglesias cristianas consideran que el argumento de que una normativa migratoria restrictiva podrá solucionar el problema del desempleo, es de tan notoria gravedad que no sólo constituye un artilugio falaz sino que contrasta con arraigadas tradiciones de la vida argentina. Como señala Enrique OTEIZA “se estaría premiando la xenofobia y el racismo con una práctica infame como la delación”¹⁹.

La marcha atrás del proyecto

Afortunadamente, la reacción masiva contra el autoritarismo suspendió el agravamiento de la situación de los inmigrantes. Finalmente, el Presidente de la Nación ordenó desactivar el proyecto de modificación de la Ley de Migraciones. El Ministro del Interior, Carlos Corach, explicó al difundir esa situación que “la delación no compatibiliza con la tradición argentina” respecto de la inmigración.

¹⁷ Clarín, 3/7/97.

¹⁸ Clarín, 4/7/97.

¹⁹ Página 12, 2/7/97.

4. SITUACIÓN DE LOS INMIGRANTES A LA LUZ DE LA CONVENCION SOBRE TRABAJADORES MIGRATORIOS *

La convención

"En un mundo que cada día se hace más pequeño y en el que las personas son cada vez más móviles, es más necesario que nunca encaminar el derecho internacional [y el nacional] hacia la protección de los que se ven obligados a construir su vida en países distintos de los de origen o emigran de ellos voluntariamente"²⁰.

Fueron necesarios diez años de arduo trabajo y negociación para que el 18 de diciembre de 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobara La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares.

La convención retoma y enriquece un conjunto de documentos internacionales preexistentes tendientes a preservar los derechos humanos y eliminar toda forma de discriminación entre los hombres. Entre ellos podemos mencionar, la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación de la Mujer; la Convención sobre los Derechos del Niño. Cabe recordar que los instrumentos antes mencionados cuentan en la Argentina con jerarquía constitucional, de acuerdo a lo establecido por la reforma de 1994.

El propósito de la convención es establecer normas mínimas de protección a los trabajadores migrantes y a sus familiares, que sean reconocidas universalmente. También proporciona un marco de referencia para los tratados bilaterales y multilaterales sobre cuestiones migratorias. Es necesario aclarar que para que este nuevo acuerdo internacional pueda entrar en vigor, debe ser ratificado por un mínimo de veinte Estados.

La convención toma en cuenta el conjunto de los derechos humanos del migrante, al definir de manera exhaustiva los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familias y proponer medios para comprobar que éstos sean respetados por los Estados. Desde su preámbulo se reconoce "la importancia y magnitud del fenómeno de las migraciones, la situación de vulnerabilidad del migrante y sus familiares, y la necesidad de protección internacional en este ámbito".

De las nueve partes en que está dividida la convención, la primera plantea una clara postura antidiscriminatoria, declarando aplicable el instrumento a todo migrante "sin distinción alguna por motivo de sexo, raza, color, idioma, religión, o convicción u opinión política". Dichos derechos se especifican en la tercera parte, en toda la gama de los derechos humanos. Así, se reconocen los clásicos derechos la libertad, a la vida o la justicia; los llamados derechos solidarios tales como los referidos a la igualdad de oportunidades y trato en el mundo laboral, o los referidos a la aceptación de las diferencias culturales, ideológicas o religiosas.

También se estipulan en esta convención, en su cuarta parte, otros derechos del migrante y su familia, entre los que podemos nombrar el derecho a la libertad de movimiento y la

* Por Yanina SIEPE, Juana KWEITEL, alumna del práctico UBA-CELS y asistente del Programa Exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, CELS; respectivamente

²⁰ *Proclamación de los derechos de los migrantes. La nueva Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares*, Shirley HUNC, Patrick TARAN y Jan NIESSEN, Consejo Mundial de Iglesias, Comité de las Iglesias para los Migrantes en Europa, Boletín Informativo n°3, año 1991, p.2.

posibilidad de participar en los asuntos públicos dentro del Estado receptor, así como la libre decisión sobre la transferencia de los ingresos y ahorros.

La sexta parte de este documento tiene especial importancia, ya que promueve la cooperación entre los Estados para las diferentes acciones de políticas migratorias, lo que constituye un avance notable en un terreno en el que aún prima la idea de las decisiones aisladas y/o inconsultas de los gobiernos. Esta cooperación adquiere particular importancia en un proceso de integración regional, como el Mercosur.

Cabe resaltar la propuesta presentada en la séptima parte, en cuanto al establecimiento de un “Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares” con el fin de observar la aplicación debida de la convención por parte de los Estados que la hayan ratificado. Este Comité constituye el primer foro internacional público donde las acciones de los gobiernos en relación a los migrantes podrán ser evaluadas, si bien las opiniones y recomendaciones vertidas en esta instancia no vincularán jurídicamente a los Estados.

La importancia de la convención puede apreciarse en múltiples aspectos. En primer lugar, al considerar que los trabajadores migrantes y sus familiares son residentes no nacionales en los Estados donde están empleados o en tránsito, la convención reconoce que constituyen un sector particularmente desprotegido de la población, cuyos derechos en muchos casos no han sido reconocidos por la legislación nacional de los Estados de acogida ni por los propios Estados de origen. Por consiguiente, la comunidad internacional, por medio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), es responsable de la adopción de medidas adecuadas de protección.

En segundo lugar, la convención brinda por vez primera una definición internacional aprobada en el marco de la ONU, del trabajador migratorio, de las categorías de trabajador migratorio y de sus familiares. También establece normas internacionales de trato, haciendo extensivos los derechos humanos a los trabajadores migratorios y sus familiares.

En tercer lugar, la convención considera que los trabajadores migratorios son más que entidades económicas o laborales, los reconoce plenamente como entidades sociales con familiares, sujetos protegidos por los derechos humanos consecuentes, incluyendo el derecho a la reunión familiar.

En cuarto lugar, se atribuyen derechos humanos fundamentales a **todos** los trabajadores migrantes, tanto documentados como indocumentados y se otorgan derechos adicionales a los trabajadores migratorios documentados y sus familiares, entre otros, el derecho a la igualdad de trato con los nacionales de los Estados en materia de empleo, así como en esferas jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales.

En quinto lugar, la convención hace explícito su deseo de contribuir muy particularmente a impedir y eliminar la explotación de los trabajadores migratorios y de sus familiares, poner fin al tránsito ilegal y clandestino, y a las situaciones de irregularidad debida a la indocumentación.

Finalmente, la convención apunta al establecimiento de normas mínimas de protección de los trabajadores migratorios y de sus familiares que sean reconocidas universalmente. De este modo, la existencia de un derecho internacional, impulsará a los Estados que carezcan de normas nacionales en esta materia, a que armonicen su legislación de acuerdo a las normas universalmente reconocidas de la convención.

La convención en relación a la realidad argentina

Nos interesa en este punto analizar algunas de las normas contenidas en la convención en relación con la realidad argentina.

Artículo 10: “Ningún trabajador migratorio o familiar suyo será sometido a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.

Las malas condiciones penitenciarias, las detenciones arbitrarias y los malos tratos son aún, en nuestro país, una realidad. En el caso de los inmigrantes, especialmente en el de los indocumentados, esta situación empeora. Un indocumentado que es víctima de violencia policial sufre de un grado de desprotección notorio, no tiene a quién recurrir, su condición de “ilegal” le limita el acceso a las vías indicadas para denunciar violaciones a sus derechos. Por otra parte, el temor de ser denunciado lo lleva a tolerar abusos provenientes de las autoridades y de sus eventuales empleadores.

Artículo 11: “Ningún trabajador migratorio o familiar suyo será sometido a esclavitud ni servidumbre”.

No es el Estado el que emplea a los trabajadores migrantes en condiciones infrahumanas. Sin embargo, ante la realidad de miles de personas trabajando en condiciones de semiesclavitud, el Estado argentino no adopta las medidas necesarias para proteger sus derechos. Cuando un inmigrante indocumentado, venciendo su miedo a ser denunciado, se acerca al Ministerio de Trabajo para denunciar a estos empleadores y a las agencias con las que trabajan, pone en riesgo su situación y la de su familia, a pesar de ello, generalmente, no es atendido.

Artículo 14: “Ningún trabajador migratorio o familiar suyo será sometido a injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, familiar, hogar, correspondencia u otras comunicaciones ni a ataques contra su honor y buen nombre. Todos los trabajadores migratorios tendrán derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques”.

El artículo 107, inciso c) de la Ley General de Migraciones faculta a la Dirección Nacional de Migraciones a “entrar libremente y sin notificación previa a los lugares, locales comerciales (...) en que exista o medie presunción de infracción” a dicha ley. Esta norma es inconstitucional y viola derechos reconocidos por el Estado argentino en otros tratados ya ratificados²¹. Si se ratificara la convención la infracción por parte del Estado argentino sería aún más clara.

Cabe destacar que el hecho de que el artículo 110, inciso. c) del Decreto reglamentario 1023/94 limite el ejercicio de esta facultad a los casos en que no “mediare objeción del responsable del lugar” no cancela la infracción señalada. La presunción real es la inversa, no deben poder entrar sin orden judicial. La oposición existe, sin necesidad de manifestarla, por ello, la Constitución Nacional y los tratados exigen orden del juez. La posibilidad de que conozcan el decreto y sepan que deben oponerse expresamente es más que dudosa.

Artículo 18.1: “Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán iguales derechos que los nacionales del Estado de que se trate ante los tribunales y las cortes de justicia. Tendrán derecho a ser oídas públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ellos o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil”.

²¹ Ver Pacto Internacional de Derechos civiles y Políticos, artículo 17.

La vigencia de este artículo permitiría superar un problema con el que se enfrentan cotidianamente los inmigrantes. El temor constante a la denuncia, sumado a la noción corriente de que los indocumentados no pueden demandar, lleva a que inmigrantes damnificados no pueden reclamar cuestiones tan elementales como alimentos o indemnización por un accidente de tránsito o de trabajo.

Artículo 28: “*Los trabajadores migratorios y sus familias tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida o para evitar daños irreparables a su salud en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate. Esa atención médica de urgencia no podrá negarse por motivos de irregularidad en lo que respecta a la permanencia o al empleo*”.

Actualmente los inmigrantes se encuentran a disposición de la buena voluntad del médico de hospital que los atienda, que —vale destacarlo— generalmente los atiende. Sin embargo, pesa sobre las instituciones hospitalarias la obligación de denunciarlos²².

El artículo 28 es claro, el trabajador tiene derecho a recibir la atención médica, y ésta no puede estar sujeta a la regularidad o no de la permanencia en el país.

Artículo 30: “*Todos los hijos de los trabajadores migratorios gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate. El acceso de los hijos de trabajadores migratorios a las instituciones de enseñanza preescolar o las escuelas públicas no podrá denegarse ni limitarse a causa de la situación irregular en lo que respecta a la permanencia o al empleo de cualquiera de los padres, ni del carácter irregular de la permanencia del hijo en el Estado de empleo*”.

Esta es quizás la norma más necesaria en la actualidad. La ley 22.439, artículo 102 que exige el Documento Nacional de Identidad para otorgar el título de la escuela primaria viola la normativa vigente. No existe sin embargo, actualmente, una norma tan clara como la de la convención.

La norma nacional castiga a los niños por la decisión de sus padres, en la que no intervinieron; al no otorgárseles los certificados de estudios, se los utiliza como medio para presionar a los padres para que se documenten o abandonen el país.

Hemos señalado sólo algunas de las normas de la convención, que cuenta con 93 artículos. Las condiciones señaladas por la convención se plantean como el “mínimo” de protección, quedando desde luego los Estados facultados a adoptar normas que aumenten la protección de los derechos de los trabajadores inmigrantes y sus familiares.

Son muchas las personas que no pueden elegir entre quedarse en su país de origen o abandonarlo. Para la mayoría de los inmigrantes, la emigración constituye la única posibilidad que les queda de seguridad y supervivencia. En el marco de esta problemática, solo va a garantizarse la legitimidad del Estado democrático y de sus acciones en la medida en que proteja la dignidad humana dentro del marco de la ley.

²² Artículo 103, ley 22.439.

5. LOS COSTOS DE SER ARGENTINO*

Las dificultades de los extranjeros no terminan en el trámite migratorio. En este trabajo se examina la normativa y los procedimientos vigentes para la obtención de la ciudadanía argentina, con el fin de verificar si se satisface el principio de garantía de igualdad ante la ley y los derechos de los extranjeros o, en caso contrario, diagnosticar cuáles son los problemas que se observan.

Un extranjero, para poder acreditar ante la Dirección Nacional de Migraciones la totalidad de los requisitos que se le piden, y establecerse en nuestro país de forma legal, debe pagar las siguientes sumas dinerarias: 50 pesos en concepto de legalización de ciertos documentos personales²³, 200 pesos de tasa migratoria; 60 pesos por un certificado de antecedentes policiales en el país de origen y en Argentina; examen médico y, desde 1996, honorarios de los escribanos intermediarios que oscilan entre 150 y 500 pesos.

Si bien existen posibilidades de eximición para personas indigentes que se radiquen a través de familiares directos argentinos o radicados, esta información no es difundida por la Dirección Nacional de Migraciones.

Más allá de lo expuesto, los inmigrantes que hayan logrado realizar este costoso trámite administrativo y deseen convertirse en ciudadanos argentinos, para gozar de los derechos y cumplir con las obligaciones que de ello se deriva, deberán iniciar un nuevo trámite-expediente ante los juzgados federales correspondientes a su domicilio.

En cuanto a la legislación vigente, la antigua ley 346 de ciudadanía fue renovada en parte por la ley 23.059 de 1984 y por el decreto reglamentario 3213/84. En esta reforma se mantuvo un principio histórico en un país como la Argentina, constituido y construido por inmigrantes: la gratuidad de la obtención de la Carta de Ciudadanía y las actuaciones necesarias para su tramitación²⁴.

La gratuidad de los trámites de obtención de la ciudadanía argentina resulta ser la expresión de los artículos 16 y 20 de la Constitución Nacional que garantizan la igualdad ante la ley para todos los habitantes sin hacer distinción entre ciudadanos nativos o extranjeros, y los derechos de los extranjeros.

Sin embargo, en la práctica se demuestra que las actuaciones necesarias para obtener la ciudadanía tienen costos elevados, en especial si se tiene en cuenta que la mayor parte de los solicitantes fundan su petición en la necesidad de regularizar su situación laboral o de obtener puestos laborales que por diversos motivos se encuentran vedados a los extranjeros. Hay que tener presente que los inmigrantes que vienen a la Argentina, trabajan en una alta proporción en la construcción, en el servicio doméstico, en el sector rural y en trabajos independientes o temporales, mal pagos y carentes de coberturas sociales, por lo que su nivel de ingreso es bajo.

El procedimiento requerido para quien inicia un trámite de ciudadanía y los costos, son los siguientes: acompañar un certificado de domicilio expedido por la Policía Federal que cuesta 6 pesos; partida de nacimiento debidamente legalizada por el consulado del país de origen y posteriormente por el Ministerio de Relaciones Exteriores (estas legalizaciones varían de acuerdo al país que expide el certificado, pero en general superan los 50 pesos); certificado de antecedentes expedido por el Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Carcelaria (de

* Por Eugenia CONTARINI, alumna del Práctico UBA-CELS

²³ 1 peso argentino (\$) vale aproximadamente igual a 1 dólar (U\$S)

²⁴ Al respecto, la Cámara Federal en lo Civil y Comercial Federal, Sala III, interpretó que “la ley 346, es una ley amplia y generosa tendiente a lograr y facilitar el acceso a la justicia de todos aquellos extranjeros que viviendo en nuestro territorio deseen adoptar la ciudadanía argentina”.

acuerdo a la celeridad del trámite el costo puede oscilar entre 10 y 60 pesos); Documentos Nacional de Identidad (DNI) para extranjeros más Cédula de Identidad expedida por la Policía Federal, 15 pesos; y acreditación fehaciente de los medios de vida (esto significa no sólo recibo de sueldo, sino certificado de trabajo debidamente legalizado, n° de Código Único de Identificación Tributaria (CUIT) y Código Único de Identificación Laboral (CUIL), etc.).

Aunque estos requisitos parecen ser similares a los pedidos por la Dirección Nacional de Migraciones, deben acreditarse nuevamente en sede judicial, duplicando así costos, esfuerzos, tiempo y, sobre todo, desalentando la nacionalización de inmigrantes.

Producto de la política restrictiva que viene desarrollando nuestro país, el Poder Ejecutivo promulgó la ley 24.533²⁵ que modifica el artículo 10 de la ley 346 imponiendo como excepción la “gratuidad” del trámite, y exigiendo la publicación de cuatro edictos (dos en un diario de la jurisdicción y dos en uno de circulación nacional). El costo de las publicaciones está a cargo del peticionante y no se prevé forma alguna de excepción.

Los costos de estos edictos, están librados a la discrecionalidad de los jueces al momento de determinar en qué diarios han de publicarse. Sin embargo, ninguno de ellos cuesta menos de 50 pesos, llegando a elevarse a 200 pesos (cada dos edictos). Así, si le sumamos 400 pesos (si tuvo mala suerte en la designación de los edictos) a las cifras precedentemente señaladas, podemos concluir que para ser ciudadano argentino “legal” —incluyendo el trámite administrativo y judicial— se requieren más de mil pesos.

Como puede observarse, el carácter excepcional de la gratuidad se transforma con demasiada frecuencia en un impedimento insalvable para ejercer el derecho de adquirir la ciudadanía argentina consagrado en el artículo 20 de nuestra Constitución Nacional, violándose, además, el artículo 16 de ésta que no distingue entre “pobres” y “ricos” en la prestación de los servicios de justicia. En este sentido resolvió la Cámara Federal de Rosario, sosteniendo que “la realidad demuestra que, (...) el costo de las publicaciones es de una excesiva onerosidad para el requeriente promedio de una carta de ciudadanía” (...) “Una medida como la criticada, que considerada en abstracto podría parecer como parte del cúmulo de requisitos que razonablemente pueden integrar la reglamentación de un derecho, se torna decididamente arbitraria cuando se advierte a quienes en concreto se aplica, sus particularidades, su debilidad frente al sistema, la escasez de recursos y la indefensión e indiferencia general en que se encuentran”²⁶.

Por otra parte, esta situación no respeta el artículo 75 inciso 22 de la Constitución, que protege asimismo a los inmigrantes a través de tratados internacionales de derechos humanos a los que la Argentina ha adherido. Estos se refieren a derechos inherentes al ser humano, que no emergen del hecho de ser nacional de un determinado Estado, sino que son aplicables a “toda persona” que de acuerdo al artículo 1.2 de la Convención Americana, es ‘todo ser humano’.

La reforma de la Ley de Ciudadanía de 1984, no ha logrado que se cumpla con el objetivo de la celeridad que la ley impone para la tramitación de estas solicitudes. De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 11 de la citada reforma los jueces están obligados a expedirse otorgando o denegando la carta de ciudadanía dentro de un plazo máximo de 90 días. En la práctica este plazo se extiende a un mínimo de un año y hasta tres. Las razones de esta demora obedecen, en la mayor parte de los casos, no sólo a la sobrecarga de trabajo de los juzgados intervinientes, sino al incumplimiento de los organismos oficiales que deben contestar los pedidos de informes que se les requieren, obligando a reiterar indefinidamente estas solicitudes.

²⁵ La ley fue promulgada el 11 de septiembre de 1995

²⁶ La Ley, *Suplemento de Derecho Constitucional*, 17 de julio de 1997. Ver también Cámara Federal, La Plata, sala III, octubre 2-1997, en La Ley, 19 de diciembre 1997.

Las irregularidades en la Dirección Nacional de Migraciones en este aspecto, son harto conocidas, lo que llevó a la intervención de dicho organismo. Hasta el día de hoy, en cuanto a la celeridad del trabajo, la situación no ha cambiado. Los jueces pueden ordenar hasta tres y cuatro veces pedidos de informes que nunca son contestados, ni siquiera luego de dar la intervención correspondiente al Ministerio de Justicia. Algo similar ocurre con las diferentes secciones de la Policía Federal.

Los resultados son alarmantes. Gran proporción de los trámites de ciudadanía iniciados, son abandonados o bien al momento de acreditar la publicación de los edictos, o bien por el paso indefinido del tiempo sin una resolución que otorgue o deniegue el pedido.

Una vez más nos encontramos ante una política anti-inmigratoria clara que se propone poner la mayor cantidad de obstáculos para que los inmigrantes en la Argentina no puedan gozar en plenitud de los derechos consagrados por la Constitución Nacional y los tratados internacionales pertinentes que el país ha ratificado.

6. RELEVAMIENTO DE CASOS*

Durante todo el año, pero con más intensidad en los meses de febrero y marzo, se atendieron en el CELS numerosas consultas en relación a la inscripción de menores indocumentados en las escuelas. En la mayoría de los casos los obstáculos planteados se solucionaron a través de cartas a las direcciones de los establecimientos educativos.

Caso N°1

La señora A., de nacionalidad boliviana, llegó al CELS procurando asesoramiento jurídico para obtener la radicación definitiva de sus hijos menores, T., H. y D. La señora A. contrajo matrimonio en el año 1979, en Bolivia, con el señor E. De dicha unión nacieron sus tres hijos, los dos mayores en la ciudad de Potosí, Bolivia y el menor, L., en la Argentina.

En 1989, dada la crítica situación económica que atravesaba en su país natal, la señora A. se trasladó a la Argentina, alejándose de sus hijos por largos períodos, si bien éste no era su deseo.

En diciembre de 1995 suscribió con su marido un acuerdo transaccional por el cual manifestaron haber estado separados por un lapso de más de dos años. En dicho acuerdo, que fue debidamente homologado, convinieron que los tres niños quedaran bajo su cuidado.

En enero de 1996 la señora A se trasladó definitivamente junto a sus cuatro hijos a nuestro país, con autorización expresa del padre de éstos. En febrero de 1996 obtuvo su radicación definitiva. Desde que vive aquí con sus hijos no ha tenido noticias de su marido. Desde entonces los menores están bajo su exclusiva responsabilidad.

Los cuatro chicos concurren a la escuela, pero por carecer de la documentación necesaria —esto es la radicación— la educación de los tres más grandes (de nacionalidad boliviana) está en peligro de verse interrumpida. Las autoridades educativas exigen para la regularización de la inscripción escolar la documentación en regla de los alumnos.

Al no tener comunicación alguna con su marido desde hace un año, le resulta imposible obtener su autorización para la tramitación de la radicación de los menores en el país. Además, la señora carece de los medios necesarios para intentar comunicaciones internacionales.

Ante esta situación, se inició —con el patrocinio jurídico de los abogados del CELS— un pedido de autorización supletoria. Más allá de los beneficios que obtendrían los niños al tener su documentación en regla, lo que motivó el pedido fue la posibilidad de ejercer su derecho a la educación. Este derecho se encuentra amparado por la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 26.1); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 13); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 12); la Convención de los Derechos del Niño (artículo 28.1). Los tratados y declaraciones citados tienen jerarquía constitucional²⁷.

Caso N°2

La señora G., de nacionalidad paraguaya acudió al CELS para obtener el auxilio jurídico necesario a los efectos de lograr la inscripción de su hija de 8 años, de nacionalidad argentina, en el Registro Nacional de las Personas de la Capital Federal.

Al perjuicio que le podría ocasionar a cualquier persona la carencia de identificación, hay que sumar la enfermedad que padece la niña; un retraso madurativo en las etapas precoces y una

* Por Luz PALMÁS ZALDÚA, alumna del Práctico UBA-CELS

²⁷ Artículo 75, inciso 22 de la nuestra Carta Magna, luego de la reforma de 1994.

hipoacusia neurosensorial profunda bilateral. Los tratamientos que necesita la pequeña y su inscripción en los establecimientos especializados que pueden darle la atención necesaria, se ven dificultados por la falta de documentación.

La señora G. no ha vuelto al CELS para iniciar las actuaciones correspondientes ante la justicia a pesar de lo preocupante de su situación, posiblemente porque las actuaciones necesarias expondrían al juez su propia situación de ilegalidad, con el riesgo de verse sometida a una expulsión.

Caso N°3. Documentos Nacionales de Identidad falsos

El caso de la señora C., de nacionalidad peruana, se relaciona con las consecuencias que han sufrido, y sufren, los inmigrantes en nuestro país por la falsificación de DNI.

La señora C. concurrió a tramitar su Cédula de Identidad al Departamento de Policía, allí quedó detenida por un lapso de ocho horas, luego de las cuales se le informó que el DNI que había presentado era falso. La señora C. había tramitado su documento con un gestor que “conocía a alguien de (la Dirección Nacional de) Migraciones”, abonó la suma de 650 pesos y retiró su DNI en la sede de dicho organismo.

Atento lo sucedido, se iniciaron en su contra actuaciones por “Falsificación de documento público”, en el marco de las cuales se realizaron las pericias pertinentes y la señora C. fue citada a los efectos de tomarle declaración indagatoria (noviembre de 1997). El caso se ventila ante la justicia federal.

Este no es un caso aislado, existe un número incierto de personas que creen estar legalmente documentadas y corren el riesgo de verse sometidas a procedimientos penales por falsificación de documento público, además de volver a la situación de indocumentados con los riesgos que esto conlleva.

En la mayoría de los casos las personas pagaron importantes sumas de dinero —entre 600 y 900 pesos— para la obtención de la documentación que en muchos casos creían en regla. Todo esto ocurrió ante la mirada indiferente de la Dirección Nacional de Migraciones, que entre otras cosas sirvió de escenario para el fraude, ya que estos “gestores” actuaban generalmente en la puerta de sus oficinas.

Las consecuencias de este actuar omisivo del Estado son innumerables. Las personas se ven sometidas a un proceso penal, y vuelven a la situación de indocumentados, además de perder el dinero que pagaron, y en muchos casos, documentación original —partidas, certificados de antecedentes—, importante y onerosa en el caso de ser necesario tramitarla de nuevo.

No existen para los migrantes canales de información adecuados, la Dirección Nacional de Migraciones se limita a comenzar el trámite una vez que se han reunido los requisitos exigidos y no brinda ninguna clase de asesoramiento —que en caso de los migrantes es fundamental—.

Caso N°4

El señor G., extranjero indocumentado, concurrió al CELS buscando asesoramiento por un juicio en trámite por un accidente de tránsito. El consultante tenía un abogado defensor quien le había informado que mientras no obtuviera la documentación argentina no podría demandar por los importantes daños que el accidente le había causado.

En el CELS se lo asesoró acerca de su derecho a demandar, independientemente de su situación de inmigrante, y sobre el plazo dentro del cual debía realizar la demanda, informándole sobre el riesgo de que prescriba la acción.

Allanamientos

Como se mencionó anteriormente, el artículo 107 inciso c) de la ley 22.439 autoriza a los agentes de migraciones a entrar libremente y sin autorización previa a todo lugar donde exista o medie presunción de infracción a la ley. Esto habilita a ingresar sin orden judicial a cualquier propiedad, facultad que resulta violatoria de la garantía constitucional de inviolabilidad del domicilio²⁸.

Las excepciones deben ser establecidas por ley, lo cual está dirigido al poder público con un fin garantizador de derechos humanos fundamentales. Esto importa la necesidad de una ley específica dictada por el Congreso que establezca los requisitos y condiciones para que un allanamiento pueda ser considerado legal.

No puede consentirse lícitamente el quebrantamiento de una norma constitucional. Una ley que reglamente una garantía constitucional debe ser razonable, como lo establece el artículo 28 de la Constitución Nacional, limitando también la actividad represiva del Estado en beneficio de la zona de reserva de las personas, tal como lo establece el artículo 19 de la Carta Magna.

A partir de la Ley de Migraciones que viola derechos como la privacidad, la libre circulación, la libertad y el debido proceso, han llegado al CELS casos en los que se verifican estas violaciones. Relataremos uno de esos casos:

El 18 de febrero de 1997, en horas de la tarde, fueron detenidas más de 70 personas en virtud de un operativo policial a cargo de la comisaría 7° de la Policía Federal. Dicho operativo fue llevado a cabo en una galería comercial del barrio de Once, en la ciudad de Buenos Aires, con la colaboración de personal de la Dirección Nacional de Migraciones, de la Dirección General Impositiva y de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones.

Los funcionarios policiales y civiles dependientes del Poder Ejecutivo entraron a los locales comerciales, sin orden judicial, revisando y deteniendo a las personas (en su mayoría de nacionalidad peruana) que circulaban sin documentación —algunas de las cuales fueron puestas en libertad por haber presentado posteriormente documentación argentina que acreditaba su condición de ‘residente’—.

Con respecto a las personas que carecían de documentación, la Dirección Nacional de Migraciones ordenó su expulsión del país, en las primeras 24 horas de la detención. Según el testimonio de dichas personas, fueron obligadas a firmar papeles sin poder leerlos y sin explicación alguna sobre el proceso de expulsión, sus derechos o posibles recursos.

Algunos de los detenidos lograron su libertad luego de pagar 500 pesos a cuenta de la Dirección Nacional de Migraciones y 300 pesos en concepto de un “recurso de amparo” (por el que no se entregaron recibos). De los que no podían acceder a abogados o pagar las fianzas por falta de recursos, seis mujeres, una de ellas embarazada, fueron alojadas en el Instituto San Miguel en Chacarita, y dos hombres quedaron detenidos en la Comisaría 7°.

El 13 de marzo el CELS interpuso una acción de *habeas corpus*, luego de haberse prolongado la detención sin orden judicial por más de 23 días.

Este procedimiento viola claramente el derecho al debido proceso contemplado en los artículos 18 de la Constitución Nacional; 7, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 9, 13 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8, 9, 10 y 11 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; todos ellos de jerarquía constitucional.

²⁸ Consagrada en el artículo 18 de la Constitución Nacional

La detención se produjo aún antes de que existiera la resolución de expulsión por parte de la Dirección Nacional de Migraciones, la que, por otra parte, resulta inconstitucional mientras se tramita el recurso, desde que no fue dispuesta por un juez.

El 14 de marzo la acción de *habeas corpus* fue rechazada y el día 16, luego de recurrirla se confirma la resolución. Estas personas continuaron privadas de su libertad hasta fines del mes de marzo de 1997, fecha en que fueron expulsados del país.

DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES* .

1. INTRODUCCIÓN

Las violaciones a los derechos humanos de las mujeres obedecen a viejos patrones de discriminación y al sistema de jerarquías entre los géneros. Se trata de una discriminación sistemática y sistémica que afecta a las mujeres como grupo, más allá de las víctimas individuales, por la mera pertenencia al género femenino.

Por esta razón, este informe se dedicará a analizar estas violaciones que las mujeres sufren como género, más que a abordar la investigación de casos particulares de abusos individuales a los derechos de determinadas mujeres.

Estas violaciones, en muchos casos, provienen de actos u omisiones de particulares. Pero, fundamentalmente, los poderes e instituciones del Estado no han tomado las medidas necesarias para eliminar los obstáculos de hecho y de derecho para la igualdad real de derechos, oportunidades y trato entre varones y mujeres, y para investigar y sancionar sus violaciones. Este trabajo se centrará en esta dimensión del avasallamiento de los derechos de las mujeres.

En este sentido, se ha incumplido el mandato constitucional del Congreso de la Nación de legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato y el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos reconocidos por los instrumentos de derechos humanos conforme a lo dispuesto por el artículo 75 inc. 23 de la Constitución Nacional.

A los efectos de investigar el (in)cumplimiento de las obligaciones del Estado en esta materia, analizaremos el *Informe a la Misión Permanente ante la Organización de Estados Americanos (OEA)*, elaborado en virtud de la solicitud de información sobre la Condición de la Mujer en las Américas, que fue elevado por el gobierno nacional en 1997. Dicho informe se ha realizado tomando como ejes los derechos reconocidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. En muchos casos, la respuesta del Estado es errónea; en otros, es una expresión de la discriminación que tiende a perpetuarla; finalmente, en muchos casos, no se responde por la falta de datos, estadísticas e información relevante —lo que demuestra las dificultades para garantizar la plena vigencia de los derechos en cuestión—. Este análisis se focalizará en las cuestiones más relevantes y en aquellas sobre las cuales se dispone información para contraponer al informe gubernamental. Se seguirá el mismo esquema del informe (en aquellos casos en que las respuestas se repitan o se haga alusiones al mismo tema en diversos puntos, se concentrará el análisis sólo en alguno de ellos).

2. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

I. Reconocimiento de la personalidad jurídica

El informe responde que la legislación nacional otorga capacidad plena a la mujer.

Con respecto a las situaciones en las cuales se limita su capacidad jurídica, se afirma que, dentro del ámbito laboral, se establece el principio de no discriminación prohibiendo realizar

* Capítulo elaborado por Marcela V. Rodríguez.

diferenciación por sexo y, asimismo, se reconoce como principio general la prohibición del trabajo nocturno femenino, admitiéndose como excepciones el trabajo de naturaleza no industrial que preferentemente deba ser ejecutado por mujeres, el trabajo en establecimientos de espectáculos públicos nocturnos de mujeres mayores de 18 años y el caso de trabajo por turno rotativo; así como se describe la prohibición de carácter absoluto de ocupar a mujeres en trabajos que revistan el carácter de penoso, peligroso o insalubre, y de encargar la ejecución de trabajos a domicilio para evitar un exceso en la jornada laboral.

En este sentido, el informe gubernamental no reconoce como violación al principio de igualdad y no discriminación contra la mujer estas normas laborales que les impide ejercer plenamente su derecho al trabajo en condiciones de igualdad con los varones. Si bien éstas tienen la apariencia de una legislación protectora, lo cierto es que refuerzan los patrones socio-culturales, prejuicios y prácticas consuetudinarias basadas en la idea de la inferioridad o superioridad de los sexos y de funciones estereotipadas de varones y mujeres contrariando lo dispuesto por el artículo 5 inc. a) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, relegando a las mujeres a determinadas ocupaciones.

En el caso de tratarse de trabajos peligrosos o insalubres, en lugar de prohibir la ocupación de mujeres, lo que corresponde es reducir los factores de peligro o insalubridad, tanto para mujeres como para varones. Para evitar excesos en la jornada laboral, se debe promover un reparto equitativo de las responsabilidades familiares y domésticas y ofrecer servicios de apoyo para estas tareas. La propia Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer establece en materia de empleo que la legislación protectora debe ser examinada periódicamente a la luz de los conocimientos científicos y tecnológicos y debe ser revisada, derogada o ampliada, según corresponda (artículo 11, inc. 3).

En cuanto a las normas especiales sobre el ejercicio de la patria potestad y el matrimonio civil, el informe gubernamental afirma que “la nueva ley coloca a ambos cónyuges en situación de igualdad jurídica, sustituyéndose todas las disposiciones de la anterior regulación que mantenían prerrogativas fundadas en la jefatura de hogar del marido”. Sin embargo, esta afirmación no es correcta pues aún en los textos legales subsisten numerosas disposiciones que violan el principio de igualdad, tal como se analizará en los puntos relativos a la igualdad ante la ley y protección a la familia.

Asimismo, el informe describe la disposición legal por la cual se fija en los 16 años el momento en que las mujeres pueden contraer matrimonio, y en los 18 en el caso de los varones. Nuevamente parece no reconocerse que éste es un caso de discriminación y que el principio de igualdad exige que el impedimento de edad para contraer matrimonio sea idéntico para varones y mujeres. En efecto, esta disposición viola la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que establece en su artículo 15 que los Estados reconocerán a la mujer en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad. Asimismo se opone al artículo 16 inc. 1 de la citada Convención que dispone la obligación para los Estados de adoptar las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: a) el mismo derecho para contraer matrimonio; b) el mismo derecho para elegir libremente al cónyuge y contraer matrimonio por su libre albedrío y su pleno consentimiento; c)

los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución, entre otros derechos. A su vez, el inc. 2 de ese artículo dispone que se adoptarán las medidas necesarias de carácter legislativo para fijar una edad mínima para la celebración del matrimonio.

Una legislación igualitaria requiere equiparar la edad mínima entre varones y mujeres para contraer matrimonio, que podría traducirse en un incremento de la edad requerida para las mujeres o la disminución de la establecida para los varones. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer concede especial atención a la “edad mínima para contraer matrimonio” por considerarla una situación especial de discriminación contra la mujer, porque una edad muy baja legaliza ciertas ideas patriarcales acerca del matrimonio y del rol de la mujer en él. Las sociedades patriarcales fijan una edad mínima baja para contraer nupcias, sobre todo para la mujer, dado que se acepta en forma general que su realización dentro del matrimonio depende tan sólo de su madurez biológica para procrear. La utilización de las diferencias biológicas entre varones y mujeres al establecer edades distintas responde al estereotipo de las mujeres que crían a los hijos y se limitan al trabajo doméstico, mientras que permite a los varones disponer de una cantidad mayor de años de preparación, educación y experiencia para cumplir con el rol de proveedor.

El desarrollo integral de la mujer y su participación activa en condiciones de igualdad en todos los ámbitos de la sociedad, tienden a cambiar los parámetros de realización de las mujeres. El cambio de expectativas del rol femenino no se limita a su madurez física como indicador esencial sino que se extiende a la plenitud intelectual y psicológica como nuevos factores a tener en consideración. La elevación de la edad mínima para contraer matrimonio asegurará que el consentimiento es libre y pleno. Si bien es cierto que esta medida limita la capacidad para fundar una familia, se justifica como una protección ante la posibilidad de contraer matrimonios forzados, la maternidad prematura y la falta de consentimiento pleno.

Por otra parte, el informe omite mencionar que el Código Civil también establece en el artículo 220 inc. 1 que no podrá demandarse la nulidad del matrimonio celebrado sin la edad requerida para el acto, cuando la esposa, cualquiera fuere la edad, hubiera concebido. Nuevamente se establece una restricción que constituye una discriminación contra la mujer en los términos del artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer por ser una “distinción, exclusión, restricción, basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”. Asimismo, violenta el ya citado artículo 16.1. de la citada Convención y el 16.2, en cuanto dispone que no producirán efecto jurídico alguno los esponsales y matrimonios de niños y el deber de adoptar todas las medidas necesarias, incluso de carácter legislativo, para fijar una edad mínima para la celebración del matrimonio y hacer obligatoria la inscripción del matrimonio en un registro oficial.

Finalmente, el informe gubernamental no contesta la pregunta relativa a las restricciones que existen a la capacidad jurídica de la persona. En este sentido, cabe destacar que existen numerosas disposiciones, aplicables tanto a varones como mujeres, que restringen arbitrariamente la capacidad jurídica por razones de discapacidad y, por otro lado, que no existe un régimen gradual de incapacidad que atienda a las situaciones específicas de cada persona. Sin embargo, no

nos extenderemos sobre este punto por no ser una cuestión que afecte exclusivamente a las mujeres.

II. Derecho a la vida

De acuerdo con Elsa LÓPEZ¹, la situación de la salud de las mujeres en Argentina es contradictoria dado que mientras la esperanza de vida al nacimiento muestra ventajas al compararse con muchos países de la región, la mortalidad materna sigue siendo inusualmente alta. En lo que respecta a la mortalidad materna, en la Argentina, la tasa fue de 46 defunciones de mujeres por 100 mil nacidos vivos en 1993, aunque el nivel podría ser mayor dada la subnumeración de las muertes debidas al embarazo, parto y postparto. LÓPEZ explica que “esta situación ya documentada en otros estudios, se debe a una clasificación incorrecta de las causas de muerte, que se registran como ajenas al hecho reproductivo, a lo que se suma el desconocimiento de la magnitud de las muertes que ocurren fuera de las instituciones de salud, en zonas rurales o poco urbanizadas (Ministerio de Salud y Acción Social, 1989; Viancur y otras, s/f; INDEC, 1995). De acuerdo al nivel de la tasa, la Argentina se ubica desfavorablemente en relación a Cuba, Uruguay, Costa Rica y Chile y supera en alrededor de diez veces la vigente en Canadá o los Estados Unidos (4 y 6.5 por cien mil nacidos vivos, respectivamente) (Valdez y Gomariz, 1995)”. Los datos existentes evidencian la necesidad de políticas y legislación sobre el tema: La tasa de mortalidad materna que para 1991 fue del 48 por 100 mil nacidos vivos, en 1993 fue de 46 por 100 mil. Pero se calcula un subregistro de más del 50%², que no es indicado en el informe gubernamental.

Por otra parte, LÓPEZ describe un cambio en las causas principales de las muertes en la Argentina en los últimos años. Hasta 1991 el aborto inducido constituyó la causa principal, llegando a concentrar la tercera parte de las muertes. Algo similar ocurría en Chile, Uruguay y algunas naciones del Caribe. A partir de 1992, las causas más importantes de la mortalidad materna en la Argentina son las obstétricas directas: complicaciones del parto y del puerperio, excluyendo las hemorragias y toxemias³. En la interpretación de los cambios ocurridos se ha destacado el exceso de prácticas médicas como la cesárea, que se realiza principalmente en clínicas privadas de Argentina, Brasil (el 34 % de todos los partos) y Chile (el 27 %), contra el 17 % en Costa Rica, según datos de alrededor de 1990⁴. No se registra en el informe gubernamental políticas tendientes a combatir la mortalidad materna por causas obstétricas directas.

Siguiendo nuevamente a esta autora, “las causas obstétricas directas están en estrecha conexión con la cobertura y la calidad de los servicios de salud y con la atención del embarazo, el parto y el postparto. La salud de las mujeres mejorará en la medida en que se realicen controles y tratamientos adecuados de estos procesos, que pesan de manera preponderante en la posibilidad de tener hijos sanos. La atención adecuada de todos los embarazos influirá decisivamente en la reducción de la mortalidad materna. Aunque los embarazos y los partos son hechos psicológicos normales, suponen riesgos que es importante prevenir, detectar y enfrentar de manera precoz, antes de que las complicaciones se conviertan en emergencias que amenacen la vida de mujeres y

¹ Cf. LÓPEZ Elsa, *Mujeres en los 90s*, vol. 2, 1998.

² En Capital Federal según un estudio de la Secretaría de Salud y de la OPS este subregistro fue de 53%.

³ Ministerio de Salud y Acción Social, 1995.

⁴ MARCONI 1991; MORA Y YUNES, 1993; VALDEZ GAMARIZ, 1995.

niños. Estudios recientes muestran que las complicaciones obstétricas no sólo son impredecibles sino también imprevenibles, por lo cual la estrategia para evitar las muertes maternas es tratarla en forma rápida y adecuada (MAINE y otros, 1995). Las nuevas orientaciones en cuidados del embarazo y el parto cuestionan el enfoque tradicional de riesgo, porque éste focaliza la atención en mujeres de alto riesgo, descuidando a la mayoría de las mujeres. Al parecer, los factores de riesgo son insuficientes para predecir las graves situaciones que llevan a morbilidad y a la muerte (WINICOFF, 1995)”. En la búsqueda de una mayor equidad, la maternidad es un derecho a ser ejercido con el mínimo de riesgos.

Es preocupante el reconocimiento del informe oficial respecto de que no existe un sistema de registro de las mujeres que reciben atención previa al parto. El cuidado prenatal durante el embarazo, asegura la detección temprana y el manejo de las complicaciones, la inmunización contra el tétanos, la detección de la pre-eclampsia y la eclampsia, el tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual y otras infecciosas, así como la detección y el tratamiento de los desórdenes hipertensivos. Asimismo, se considera que el control prenatal se relaciona con la mejora del peso del niño al nacer y con la disminución de los nacimientos prematuros. Diversos estudios demuestran especialmente la potenciación de los efectos beneficiosos del cuidado prenatal entre las mujeres de situación socio-económica desventajosa (GREENBERG, 1983; MOORE y otros, 1986; MC LAUGHLIN y otros 1992).

III. Derecho a la integridad personal

El informe gubernamental, respecto a las preguntas relativas a las medidas adoptadas para dar cumplimiento a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, se limita a responder sobre las medidas formales relacionadas con su ratificación. Lo cierto es que no se han adoptado medidas adecuadas para darle cumplimiento efectivo.

En efecto, no se han adoptado las medidas necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, que hagan hincapié en la prevención y el enjuiciamiento de los responsables; garantizando la protección de las mujeres víctimas de la violencia, el acceso a remedios justos y eficaces, inclusive la reparación de los daños causados, la indemnización y la curación de las víctimas y la rehabilitación de los agresores.

Asimismo, es totalmente deficiente la promoción de medidas tendientes a la integración activa y visible de la dimensión de género en todas las políticas y programas en materia de violencia contra las mujeres; al igual que el respaldo y la aplicación de las medidas y los programas destinados a desarrollar los conocimientos y propiciar la comprensión de las causas, las consecuencias y los mecanismos de la violencia contra las mujeres entre los responsables de la aplicación de esas políticas, como los/as funcionarios/as encargados/as del cumplimiento de la ley, los/as miembros de la policía y los/as asistentes sociales, el personal médico y el personal judicial. De igual modo, las estrategias para impedir que las mujeres víctimas de la violencia vuelvan a sufrirla por la prescindencia de las leyes o las prácticas de aplicación de la ley o los procedimientos judiciales, son insuficientes.

La capacitación del personal policial en la dimensión de género, incluyendo la particular situación de las mujeres víctimas de distintos tipos de agresiones a su integridad, así como la prestación de la debida asistencia y protección policial a las mujeres que acudan a presentar denuncias en los departamentos policiales, es por completo deficiente. Las mujeres son

desalentadas cuando pretenden realizar una denuncia y se las vuelve a victimizar.

No está realmente garantizado el acceso amplio de las mujeres víctimas de violencia a los sistemas judiciales y a soluciones justas, rápidas y eficaces para reparar el daño de que han sido objeto, ni siquiera el acceso a la información acerca de su derecho a obtener compensación a través de esos mecanismos.

No se han adoptado las medidas necesarias, especialmente en el ámbito de la enseñanza, para modificar los modelos de conducta sociales y culturales de las mujeres y los varones, y eliminar los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de otro tipo basadas en la idea de la inferioridad o la superioridad de uno de los sexos y en funciones estereotipadas asignadas a varones y mujeres.

No existen mecanismos institucionales a fin de que las mujeres y las niñas puedan dar parte de los actos de violencia cometidos contra ellas e interponer denuncias al respecto en condiciones de seguridad y confidencialidad, y sin temor a castigos o represalias.

No existe asignación de recursos suficientes para implementar un programa de actividades relacionadas con la erradicación de la violencia contra las mujeres y la aplicación de planes de acción en todos los niveles apropiados. En este sentido, son casi inexistentes los centros de acogida y servicios de apoyo dotados de los recursos necesarios para auxiliar a las niñas y mujeres víctimas de la violencia y prestarles servicios médicos, psicológicos y de asesoramiento, así como asistencia letrada y representación legal a título gratuito, además de la asistencia que corresponda para ayudarles a encontrar medios de vida suficientes.

Se carece de sistemas de organización, apoyo y financiación de campañas de educación y capacitación de la comunidad encaminadas a despertar la conciencia de que la violencia contra las mujeres constituye una violación de sus derechos humanos. Tampoco se organizan o financian campañas de información y/o programas de educación y capacitación a fin de sensibilizar a las niñas y niños, a los varones y mujeres, acerca de los efectos personales y sociales negativos de la violencia en la familia, la comunidad y la sociedad; así como tampoco campañas tendientes a enseñarles a comunicarse sin violencia; y fomentar la instrucción de las víctimas y de las víctimas potenciales de modo que puedan protegerse y proteger a otros/as de esas formas de violencia. No existen campañas tendientes a la difusión de información sobre la asistencia de que disponen las mujeres y las familias que son víctimas de la violencia. No se proporcionan, financian ni promueven en forma suficiente servicios de asesoramiento y rehabilitación para los autores de actos de violencia.

No existen medidas de promoción para la investigación, recolección de datos y elaboración de estadísticas, especialmente en lo concerniente a la violencia en el hogar, relacionadas con la frecuencia de las distintas formas de violencia contra las mujeres. No se toman medidas de fomento de las investigaciones sobre las causas, la naturaleza, la gravedad y las consecuencias de esta violencia, así como tampoco sobre la eficacia de las medidas aplicadas para impedir la y reparar sus efectos.

Es necesario el relevamiento de datos y registros estadísticos desagregados por sexo y edad, sobre las víctimas y los autores de todas las formas de violencia contra las mujeres, como la violencia doméstica, el hostigamiento sexual, la violación, el incesto y el abuso sexual, y la trata de mujeres y niñas; así como sobre la violencia por parte de agentes del Estado.

La Ley de Protección de Violencia Familiar es insuficiente, tiene un alcance menor al de la

Convención Interamericana. La neutralidad en términos de género invisibiliza las verdaderas causas y dimensiones de esta problemática. Tiene un alcance territorial limitado y solamente se refiere a medidas cautelares, insuficientes para dar una respuesta adecuada a este problema social. No establece la exención de responsabilidad para profesionales que denuncian de buena fe, lo que ha llevado a que los/as profesionales intervinientes sean sometidos a procesos judiciales por parte de los agresores cuando han dado intervención al sistema judicial. Establece una instancia de conciliación que es absolutamente desaconsejable en situaciones de violencia donde existe disparidad de poder, de recursos materiales y simbólicos entre las partes. La ley y su decreto reglamentario son confusos con respecto a los órganos encargados de la aplicación y se dispersa la responsabilidad entre distintos organismos.

Con respecto a los delitos sexuales, el informe gubernamental se limita a transcribir los artículos del Título III, Capítulo II del Código Penal, afirmando que “el interés jurídico protegido es la honestidad de la víctima la cual abarca en su definición la dignidad de la persona humana”. Lo cierto es que los llamados “delitos contra la honestidad” no han sido concebidos ni interpretados en términos de integridad y dignidad de la persona humana. La ubicación y conceptualización de las agresiones y vejámenes que afectan la integridad y el ejercicio autónomo de la sexualidad de las personas como delitos contra la honestidad, se basa en los valores vigentes en épocas de Alfonso X, los cuales hacían referencia al honor mancillado (buena fama) de las mujeres afectadas por esos comportamientos sexuales, al hecho de que dejaban de ser honestas y, por lo tanto, resultaban doblemente victimizadas, por el agresor y por la sociedad. Pero sobre todo, se referían al honor y al nombre de quienes eran sus dueños, tutores o responsables —es decir, padres, esposos, tíos, padrinos, patriarcas familiares, señores, etcétera—.

Encontramos expresiones como “abuso deshonesto”, “mujer honesta” para referirse a las víctimas de estupro (niñas entre 12 y 15 años); “intenciones deshonestas” en el delito de rapto, el agravante en caso de rapto de la mujer casada que tendía a proteger un interés del esposo en lugar del de la víctima de acuerdo con la concepción tradicional del honor mancillado, etc. Tal como lo ha expresado Silvia CHEJTER: “La inserción de los ultrajes sexuales...como delitos contra la honestidad es un significante de algo que quiere ser transmitido a través del Código Penal. Y puede ser visualizado como vestigio o perseverancia de estratificaciones persistentes del derecho a través de las épocas, como voluntad de recordar y sostener esos valores, o como huellas anacrónicas en desuso, que se resisten a desaparecer”⁵. El tratamiento de estos delitos ha considerado a las mujeres como si no fueran personas, como si se tratara de un caso de incorrección de las relaciones sexuales, o como si las mujeres fueran propiedad de algunos varones.

Tal como sostiene Susan BROWNMILLER en *Against our Will*: “Dado que los antiguos patriarcas concibieron la violación de las mujeres en los términos de su propio poder, cómo podrían ellos concebir la violación como un crimen de los varones contra las mujeres. Las mujeres eran completamente subsidiarias y no seres independientes. De esta manera, la violación no podía ser considerada como una cuestión de consentimiento o rechazo de la mujer, ni podía existir una definición aceptable para los varones basada en la comprensión del derecho de las mujeres a su integridad corporal. La violación entró en el derecho por la puerta trasera, como si fuera un crimen contra la propiedad de algunos hombres por otros hombres. Las mujeres, por supuesto fueron

⁵ CHEJTER, Silvia, *La Voz Tutelada*, 1990.

consideradas como la propiedad”.

Así, durante muchos años se ha entendido que el marido podía exigir el débito conyugal o que la agresión sexual por parte del marido no implicaba una violación a la honestidad de la esposa. En estos casos se consideraba que no quedaba configurado el delito de violación, porque se consideraba que la esposa había prestado por anticipado el consentimiento para ser accedida carnalmente, en virtud del débito conyugal incluido entre los deberes nacidos del matrimonio, y, en los casos de uniones de hecho, que la concubina había prestado consentimiento por considerar que la cohabitación comprendía la ejecución de la cópula.

Con respecto a las directivas que se dan a los funcionarios policiales para responder en caso de violencia contra la mujer y en casos de denuncia o sospecha de violencia doméstica y si éstas se aplican en la práctica, el informe afirma que “a través del decreto 235/96 que reglamenta la Ley de Protección contra la Violencia Familiar, se dispone que el Ministerio del Interior forme un Cuerpo Policial Especializado y debidamente capacitado dentro de la Policía Federal Argentina para auxiliar a los jueces nacionales con competencia en asuntos de familia. Este cuerpo podrá, a requerimiento del juez, hacer comparecer por la fuerza a quienes fueren citados por el magistrado y llevará a cabo las exclusiones de hogar y demás medidas que, por razones de seguridad personal, dispusieran los jueces. Sin embargo, los procedimientos a seguir por los funcionarios policiales se encuentran en proceso de elaboración”. A dos años de la sanción del decreto todavía no se han registrado avances significativos en el tratamiento de las víctimas. Por otra parte, no implica un cambio realmente transformador dado que los jueces tenían aún antes de la sanción del decreto potestad para hacer comparecer por la fuerza pública a los agresores.

Con respecto a las medidas precautorias, el informe se limita a citar las dispuestas por la Ley de Protección contra la Violencia Familiar. Sin embargo, éstas suelen ser insuficientes para brindar una real protección a la mujer. En la mayoría de los casos requieren de asistencia letrada, generalmente de difícil acceso para las mujeres víctimas de violencia. Por otra parte, con excepciones en la Ciudad de Buenos Aires, los/as jueces son reticentes a aplicar estas medidas; sólo lo hacen en los casos de extrema gravedad y, generalmente, demoran demasiado tiempo en ordenarlas, por lo cual las mujeres permanecen en situaciones de riesgo y desamparo. Esta situación se ve agravada por la falta de refugios que puedan dar acogida a estas mujeres.

El gobierno responde en su presentación que “el informe del médico forense no se constituye como un requisito para iniciar una acción penal o civil en el caso de violencia contra la mujer. El mismo se exige como medio de prueba una vez iniciado el proceso, a efectos de probar los hechos alegados por la víctima”. Se afirma que el médico forense se encuentra a disposición de las víctimas de manera permanente. Sin embargo, a las mujeres no se les indica que no es requisito indispensable el informe del médico forense; por el contrario, éste suele ser uno de los medios principales de disuadir las de presentar la denuncia. Por otra parte, tampoco es cierto que el médico forense se encuentre a disposición de las víctimas en forma permanente. En muchas ocasiones se las cita varios días después de haber sido agredidas, por lo que resulta más difícil constatar las lesiones. Asimismo, se les dice a las mujeres que quieren hacer una denuncia que si no hay secuelas visibles pasibles de ser detectadas por el forense, no hay posibilidad de persecución del agresor. El forense suele calificar las lesiones de acuerdo con las secuelas y no fijarse en las causas. Una víctima de abuso o maltrato puede ser examinada varias veces durante el proceso. Existen casos de menores que pasaron por más de 30 situaciones de examen.

La presentación oficial afirma que en los casos de violación, maltrato físico o abuso sexual, el informe médico y el testimonio de la víctima constituyen las pruebas fundamentales para acreditar la tipificación del delito. Lo cierto es que, en muchos casos, el informe médico suele ser insuficiente y la declaración de la víctima valorada en forma prejuiciosa y sexista, aún cuando se trate de menores. En pocos casos la declaración de la víctima ha sido considerada un instrumento probatorio de peso relevante. Suele desconfiarse de su testimonio de un modo que no encuentra similitudes con la valoración de la declaración de las víctimas de otros delitos.

Los únicos médicos que se consideran competentes para dar testimonio especializado son los médicos legales o forenses, lo cual somete a las víctimas a ser revisadas tanto en centros de atención médica como por el forense. Sería importante que el informe médico expedido por hospitales y centros de salud se constituyera en un instrumento probatorio de igual peso y así evitar la repetición de estos exámenes.

Con respecto al argumento de defensa de ausencia de resistencia en un juicio por violación, el informe sostiene que “la víctima debe demostrar que no existió consentimiento de su parte en el momento del hecho. El argumento de ‘ausencia de resistencia’ es, por lo tanto, admisible en un juicio de violación, a pesar de que no existen definiciones jurídicas claras tipificadas en los códigos argentinos”.

El concepto de consentimiento que se ha debatido tradicionalmente en la doctrina y la jurisprudencia se ha basado en si la víctima ofreció suficiente resistencia al ataque, si su voluntad fue realmente superada por el uso de la fuerza o la amenaza de daño físico. Tal como lo sostiene Susan BROWNMILLER, la naturaleza peculiar de los crímenes sexuales violentos, así como la peculiar percepción histórica de los varones de su significado ha oscurecido la percepción del derecho respecto del consentimiento. Es aceptado sin cuestionar que en el caso de un robo, la víctima no necesita probar que se resistió al robo y nunca se infiere del hecho de que entregó el dinero que ha consentido el acto y, que entonces éste deja de ser un crimen. En realidad, muy por el contrario, la policía usualmente aconseja a los ciudadanos no resistirse a un robo sino esperar pacientemente y luego informar del delito a la autoridad competente, dejando toda la cuestión en las manos del derecho. En el caso de un ataque sexual, el daño físico es mucho más que una amenaza; es una realidad, porque la violencia es parte integral del acto. El contacto corporal y la invasión física es el propósito del crimen. Bajo las reglas del derecho, las víctimas de robos o asaltos no necesitan probar que ellos se resistieron, que no consintieron o que el acto fue cometido con la suficiente fuerza o suficiente amenaza de fuerza, para superar su voluntad; esto porque la ley presume altamente improbable que la gente se desprenda de su dinero voluntariamente y que la gente no se somete voluntariamente a sufrir daños corporales y secuelas permanentes. Por el contrario, las víctimas de violación necesitan probar estos requisitos porque el derecho usualmente no ha sido capaz de distinguir satisfactoriamente entre un acto sexual mutuamente deseado y una agresión sexual forzada, porque no ha escuchado las voces de las mujeres.

Asimismo, BROWNMILLER explica que sólo un porcentaje menor de las violaciones se producen con armas, siendo éstos los casos más proclives a ser creídos por el sistema. La mayoría, por el contrario, se cometen sin armas, a través del uso de fuerza física, lesiones, golpes, amenazas de muerte o daños graves, la presencia de dos atacantes, la rotura de ropas, el ataque imprevisto y la inmovilización forzada de la víctima. Sin duda, cualquiera de estas circunstancias produce un terror inmovilizante en la víctima, un terror suficiente para tornarla incapaz de resistir

o para hacerle creer que cualquier resistencia que pueda emplear es inútil. Los criterios aplicados para medir la resistencia o el consentimiento, *vis a vis* la fuerza o la amenaza de fuerza nunca han sido capaces de captar precisamente el terror de la víctima, porque éste es una reacción psicológica y no un criterio que puede ser leído por parámetros objetivos varios meses después en los tribunales.

Con respecto a la honestidad de la víctima (su reputación moral en la comunidad) en la tipificación del delito de violación y estupro o en la fijación de la pena, así como en lo atinente a la conducta anterior de la víctima, el informe plantea que “Generalmente no se tiene en cuenta la reputación moral de la víctima ante la comunidad, sino el delito en sí mismo (Título III, Capítulo I, Código Penal). Sin embargo, durante la sustanciación del proceso es difícil que no se planteen preguntas al respecto”.

Lo cierto es que no sólo se mide y pesa la respuesta de la víctima durante el acto, sino que su propia historia sexual pasada es sometida a un escrutinio prejuicioso bajo la teoría de que se relaciona con su “tendencia a consentir”, o que refleja su credibilidad, su veracidad, su predisposición a decir la verdad o a mentir. Los juzgadores a los que se les presenta la historia del pasado sexual de la víctima hacen uso de tal información para formarse una apreciación moral de su carácter, y aquí entran en juego todos los viejos mitos de la violación, dado que persiste la vieja creencia de que una mujer virtuosa o no puede ser violada o no se expone a situaciones que la dejan en riesgo de sufrir un ataque sexual. Por eso, muchas veces se ha dicho que la mujer estaba provocando el ataque y, por lo tanto consintiendo, o que una mujer honesta hubiera luchado hasta la muerte para defender su “virtud”. Asimismo, es imposible aceptar la defensa de que el atacante creía que la víctima consentía, considerando meramente el punto de vista del atacante, pues ello implica adoptar desde el derecho el punto de vista que genera el ataque.

El informe admite que el matrimonio entre el inculpado es una eximente de pena en caso de violación. Esta eximente es sólo justificable en el marco conceptual en el cual el bien jurídico protegido era la honestidad en los términos patriarcales, que consistía fundamentalmente en no mantener relaciones sexuales fuera del matrimonio. Por otra parte, esta eximente ha llevado a situaciones de abuso donde la víctima resultaba sometida a matrimonios no deseados, y en los cuales el autor del delito contraía matrimonio al sólo efecto de la condonación de la pena.

El informe erróneamente responde que “La víctima de un delito sexual no tiene acceso a una acción civil por daños y perjuicios, ya que la legislación argentina sólo permite esta acción cuando el bien jurídico protegido es de carácter pecuniario. Por lo tanto, la dignidad de la persona es un bien jurídico no susceptible de ser incluido en esta categoría”. Esto no es cierto y la misma Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer establece que se debe reparar el daño causado. Por otra parte, el daño moral ha sido admitido en diversas situaciones en las cuales el bien jurídico centralmente protegido no tiene carácter pecuniario (como es el caso de la Ley contra la Discriminación⁶).

Es preocupante, asimismo, la afirmación gubernamental con respecto a la existencia de medidas para proteger de alguna manera la intimidad de las víctimas en los casos de delitos sexuales, en el sentido de que “sólo se protegerá la intimidad de los menores de edad, como consecuencia de su derecho a la reserva de su identidad”.

⁶ Ley 23.592.

De igual manera, resulta preocupante que el informe gubernamental reconozca que “en la República Argentina no se tiene registro de esterilizaciones compulsivas”, cuando éstas se practican, aunque no masivamente, en el país.

Con respecto a la interrupción voluntaria del embarazo por razones terapéuticas, el informe afirma que no es punible. Sin embargo, suelen presentarse numerosos obstáculos, aún cuando exista una orden judicial que lo disponga. Los médicos se niegan a realizarlos y se trata de presionar y disuadir a la mujer de interrumpir el embarazo.

Asimismo, es preocupante la situación de reclusas mujeres, sobre la que el informe admite que “El sistema de reclusión establece un trato diferenciado a las menores de edad, sin embargo, debido al rápido crecimiento de la población carcelaria femenina, los servicios de repartición destinados a mujeres se han visto superpoblados. Esto ha provocado la convivencia, en ciertas circunstancias de mujeres y niñas”.

El informe admite las falencias del sistema carcelario de salud y cita el Informe del Procurador Penitenciario de la Nación⁷ que ha recomendado alojar en un hospital penitenciario al interno que ingresa, a los fines de efectuarle un examen clínico completo. De suma gravedad es la afirmación de que “la cantidad de los diagnósticos casi se duplicó a expensas sobre todo de traumatología consecuencia de los golpes que los internos sufrieron durante las requisas”. Es insuficiente la atención de los servicios psicológicos y la demanda de los servicios ginecológicos, ya que sólo fueron requeridos un 1,47% del total de diagnósticos registrados.

IV. Prohibición de la esclavitud y servidumbre

Con respecto al tráfico de mujeres y la explotación de la prostitución en el país el informe se limita a transcribir las normas penales pertinentes.

Aunque no hay cifras que lo sustenten, es evidente que la situación de las mujeres en prostitución ha empeorado en los últimos años. Esto es producto, por un lado, del aumento general de la pobreza que lleva a un incremento de la prostitución a edades cada vez más temprana, sobre todo en el interior del país. Por otro lado, por el aumento de la corrupción de la Policía Federal. En este sentido, es probado en el país que el “pago” por el ejercicio de la prostitución es un diezmo que las prostitutas realizan a la Policía Federal, que constituye la “caja chica” con la que ésta redondea sus salarios.

Lo cierto es que no se han adoptado por parte de los órganos del Estado las medidas necesarias para eliminar la trata de mujeres y prestar asistencia a las víctimas de la violencia derivada de la prostitución y la trata de mujeres. Hacen falta medidas para intensificar la cooperación concertadas por todas las autoridades e instituciones pertinentes con miras a dismantelar las redes nacionales, regionales e internacionales de traficantes; así como también una adecuada asignación de recursos suficientes para la implementación de programas amplios encaminados a rehabilitar a las víctimas de la trata de mujeres y la prostitución, entre ellos los de formación profesional, asistencia letrada y atención de salud confidencial.

Por otra parte, las trabajadoras sexuales son sometidas a un permanente acoso policial y todo tipo de vejámenes, aun cuando la prostitución no es un delito en el país. No existen medidas eficaces para proteger a la niñez de la explotación de la prostitución, y la mera existencia de normas penales es insuficiente para abordar este problema.

⁷ Informe del año 1995-96.

V. Derecho a la libertad personal

Con respecto a los derechos de la mujer que ha sido privada de su libertad pero aún no ha sido sentenciada, con relación a sus hijos menores, el informe responde que la interna podrá retener a sus hijos hasta de dos años y describe dos proyectos de distintas instancias del Poder Ejecutivo que proponen reformar esta disposición permitiendo la permanencia de los hijos menores de cuatro o cinco años. Sin embargo, estos proyectos todavía no han tenido tratamiento parlamentario y las instalaciones penitenciarias no tienen la infraestructura y personal adecuado para brindar la atención necesaria para la protección y el desarrollo integral de los niños y la familia.

El informe no responde los datos estadísticos relativos a las mujeres detenidas, acusadas y sentenciadas que viven con sus hijos en las instalaciones penitenciarias.

VI. Garantías judiciales y protección judicial

El informe gubernamental afirma que “ser hombre o mujer, no condiciona el acceso a la justicia ni distingue en cuanto a los recursos disponibles” y que “los problemas de las mujeres en las actuaciones penales ya sea como denunciantes, querellantes o acusadas son los mismos que enfrenta toda persona en calidad de tal”.

Sin embargo, las mujeres suelen ser tratadas en forma prejuiciosa por el sistema judicial. Como analizáramos en el caso de delitos sexuales, deben atravesar por una serie de requisitos que no son exigidos en otro tipo de delitos; se considera que “provocaron el delito”; se desconfía de su testimonio; deben pasar por situaciones vejatorias; no se protege su intimidad; etcétera.

Por otra parte, las víctimas de delitos cometidos en el ámbito familiar requieren de respuestas rápidas, de remedios más efectivos y amplios, para la tutela de sus derechos y el sistema judicial se ha mostrado poco eficaz para garantizar sus derechos.

Existen pocas instancias de patrocinio legal gratuito y, en general, éste sólo se brinda a personas de muy escasos recursos. Existen muchas mujeres que sufren violencia doméstica que, si bien cuentan con la propiedad que habitan, no disponen de dinero en efectivo para pagar un abogado. Caen en la paradoja de que se les pide vender la casa para poder costear la asistencia letrada necesaria para obtener la exclusión del hogar del agresor. Por otra parte, en la mayoría de los casos, los/as profesionales que atienden en los consultorios gratuitos no tienen una capacitación y sensibilización requerida para abordar esta temática.

VII. Protección de la honra y la dignidad

Con respecto a la diferencia del concepto de “honra” en el ámbito legal para las mujeres y para los hombres, el informe se limita a transcribir las normas relativas a delitos contra el honor y el artículo 1071*bis* del Código Civil sobre protección a la intimidad, considerando que no existe diferencia en términos de género. Sin embargo, es claro que lo descrito es básicamente el concepto de honra habitualmente referido a los varones. Con respecto a las mujeres, el concepto tiene una connotación dirigida a comportamientos sexuales, tal como surge de disposiciones tales como las relativas al abandono de personas que considera un atenuante cuando “el abandono fuere de un menor de tres días aún no inscripto en el Registro Civil para salvar el honor propio o de la esposa, madre, hija o hermana” (artículo 107 del Código Penal) o cuando se establece un atenuante

en el delito de homicidio cuando se tratare de “la madre que, para ocultar su deshonra, matare a su hijo durante el nacimiento o mientras se encontrara bajo la influencia del estado puerperal y los padres, hermanos, marido e hijos que, para ocultar la deshonra de su hija, hermana, esposa o madre, cometiesen el mismo delito...” (artículo 81 inc. 2 del Código Penal). Las normas comentadas consideran el honor o la honra de la madre, esposa, hermana o hija, en los términos que los concibe el padre, el esposo, el hermano o el hijo, y en general conforme como ellos sienten vulnerados su propio honor o autoestima en tanto su relación con la mujer. No se trata, en estos casos, de una situación en la cual el autor se encuentra en una situación en la cual su capacidad para comprender la criminalidad del acto o de dirigir sus acciones se pueda ver afectada o comprometida, como puede resultar en la situación de la mujer que en estado puerperal comete infanticidio.

Con respecto a la figura de acoso sexual, el informe responde que el único instrumento legal es el decreto 2583/93 que incorpora la figura de acoso sexual en la administración pública. Se trata de una definición de acoso sexual limitada al ámbito de la administración pública y sólo para funcionarios que se aprovecharan de su relación jerárquica induciendo a otro a sus requerimientos sexuales, habiendo habido o no acceso carnal. Se desconoce cuál ha sido la aplicación en la práctica de este decreto. Un proyecto de ley sobre acoso sexual en el lugar de trabajo que tenía aprobación de la Cámara de Diputados, no fue tratado por el Senado y perdió estado parlamentario, por lo tanto se carece de instrumentos adecuados para responder a esta problemática.

VIII. Libertad de pensamiento y expresión

El informe reconoce que “no existen en el país, datos desagregados por sexo con respecto a cargos de dirección y decisión en los medios de expresión orales y escritos”.

La presentación oficial afirma que existen diversos espacios que colaboran y promueven los derechos de las mujeres. Sin embargo, estos espacios son de poco alcance y relevancia. Los poderes e instituciones del Estado no han implementado un programa amplio de educación sobre derechos humanos, con objeto de aumentar la conciencia de las mujeres acerca de sus derechos humanos y mecanismos de protección y elevar la conciencia de otras personas acerca de los derechos humanos de las mujeres.

Los poderes e instituciones del Estado deberían adoptar las medidas necesarias para sensibilizar y concientizar a la opinión pública en las especificidades de la problemática femenina; eliminar las imágenes sexistas y revalorizar a la mujer en todos los niveles; implementar campañas de sensibilización de niños y jóvenes para que promuevan y vigilen los cambios de actitud con respecto a las mujeres en todos los niveles de la sociedad, particularmente en relación con la necesidad de promover un cambio hacia relaciones más igualitarias y un reparto más equilibrado de las responsabilidades en el ámbito de lo público y de lo privado entre varones y mujeres.

Tampoco se han adoptado las medidas necesarias para despertar la conciencia acerca de la responsabilidad de los medios de comunicación de promover imágenes no estereotipadas de mujeres y varones, y de eliminar los patrones de conducta generadores de violencia que en ellos se presentan. Tampoco se toman medidas tendientes a alentar a los/as responsables del contenido del material que se difunde a que establezcan directrices y códigos de conducta profesionales; ni medidas tendientes a despertar la conciencia sobre la importante función de los medios de comunicación en la información y educación de la población acerca de las causas y los efectos de la

violencia contra las mujeres; ni medidas que tiendan a estimular el debate público sobre el tema.

Es insuficiente la implementación de mecanismos de enseñanza y capacitación sistemáticos sobre derechos humanos que tengan en cuenta los aspectos relacionados con el género a los/as funcionarios/as públicos/as, incluidos/as, entre otros/as, los/as funcionarios/as y personal judicial, el personal policial y militar, los/as funcionarios/as penitenciarios, el personal médico y de salud.

Con respecto a la pregunta sobre la existencia de normas y mecanismos para evitar la apología del odio, la incitación a la violencia o acciones ilegales contra las mujeres, el informe responde que “si bien no existen normas específicas de las mencionadas en el cuestionario, existen normas y mecanismos generales para evitar la discriminación por cualquier causa” Cita en especial, la ley 23.592 relativa a actos discriminatorios.

Sin embargo, dicha ley es, en sí misma, un claro ejemplo de discriminación. En efecto, en su primer artículo establece una vía civil para hacer dejar sin efecto el acto discriminatorio y solicitar la reparación del daño moral y material ocasionados por motivos de discriminación de raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión pública o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos. Sin embargo, el artículo dos incrementa el monto de las penas solamente de los delitos cometidos por persecución u odio a una raza, religión o nacionalidad, o con el objeto de destruir en todo o en parte a un grupo nacional, étnico, racial o religioso. Asimismo, el artículo tres reprime a quienes participaren en una organización o realizaren propaganda basados en ideas o teorías de superioridad de una raza o de un grupo de personas de determinada religión, origen étnico o color, que tengan por objeto la justificación o promoción de la discriminación racial o religiosa. También reprime a quienes por cualquier medio alentaren o incitaren a la persecución o al odio contra una persona o grupo de personas a causa de su raza, religión, nacionalidad o ideas políticas. Como se ve, el motivo de discriminación por motivos de sexo, entre otros, ha sido omitido en las disposiciones penales.

Con respecto a la pornografía infantil y juvenil, el informe se limita a transcribir el artículo 128 del Código Penal, que reprime la publicación, fabricación, o reproducción de libros, escritos, imágenes u objetos obscenos. Lo cierto es que nuestro país no cuenta con normas específicas e idóneas para combatir la pornografía infantil o juvenil ni se han adoptado medidas de política criminal al respecto.

Asimismo, tampoco se halla regulado el rol de la mujer en los espacios publicitarios. Es preciso que los poderes públicos, las instituciones del Estado y las organizaciones profesionales de la comunicación social eliminen las prácticas y contenidos discriminatorios y cualquier utilización vejatoria del cuerpo de mujeres y varones, y de roles estereotipados, especialmente en la publicidad.

IX. Derecho de rectificación o respuesta

Con respecto a las vías para que las mujeres usen el derecho de rectificación cuando han sido agraviadas como grupo, el informe responde que “el procedimiento judicial para hacer efectivo este derecho, cuando las otras vías han sido agotadas sin éxito, es la acción de amparo prevista en el artículo 43 de la Constitución Nacional o de la acción civil de daños y perjuicios”. Es preocupante el error conceptual relativo a la acción de amparo dado que esta vía no requiere del agotamiento de otras vías sino que podrá interponerse “siempre que no exista otro medio judicial

más idóneo” como lo dispone el citado artículo 43 de la Constitución Nacional. Esto implica que es la vía expedita por excelencia para hacer efectivo dicho derecho.

X. Libertad de asociación

Con respecto a las asociaciones dedicadas a la promoción y protección de los derechos de la mujer, el informe señala que el Consejo Nacional de la Mujer desarrolla el *Programa de Fortalecimiento de Organizaciones No Gubernamentales* dedicadas a la materia y que brindan apoyo a tales organismos. Sin embargo, consultado el Consejo de la Mujer sobre este programa y sobre las formas de acceder al apoyo económico, fue imposible obtener información alguna sobre este tema.

XI. Protección a la familia

Con respecto a la definición legal de familia, el informe gubernamental sostiene que “Si bien la normativa vigente no define en forma precisa a la familia, puede extraerse de ella que matrimonio es la unión de hombre y mujer que han expresado su consentimiento pleno y libre ante la autoridad competente para celebrarlo”. Asimismo, en cuanto a la legislación sobre la unión de hecho, afirma que “La ley 23.570 ha establecido el derecho a pensión de uno de los convivientes por fallecimiento del otro en el caso de aparente matrimonio. Más allá de la disposición específica que dicha normativa recepta, se puede extraer de la misma el marco legal que rige este tipo de uniones”.

En efecto, la ley reconoce sólo un tipo de familia, desconociendo la diversidad de situaciones que existen en la realidad argentina y negándole, por lo tanto, la protección legal en diversas áreas. Resulta absolutamente confuso el informe respecto de la conclusión que se puede extraer de la ley 23.570 sobre el marco legal de las uniones de hecho. Lo cierto es que, salvo respecto de la pensión, no existe reconocimiento de derechos para estas uniones en lo relativo a cuestiones patrimoniales, sucesorias, etcétera.

El informe gubernamental afirma que el hombre y la mujer tienen los mismos derechos y responsabilidades en el matrimonio. Sin embargo, existen numerosas disposiciones que todavía no han sido derogadas explícitamente y que son síntomas claros de la discriminación.

En este sentido, encontramos normas como la segunda parte del artículo 1276 del Código Civil conforme al cual, si no se puede determinar el origen de los bienes o la prueba fuere dudosa, la administración y disposición corresponde al marido. Asimismo, el artículo 1302 del Código Civil establece únicamente para la esposa la obligación de obtener autorización judicial, para los actos de disposición o para la constitución de derechos reales, respecto de sus bienes inmuebles. En la misma situación podemos encontrar la prescripción del artículo 1296, que habilita al marido a evitar la separación de bienes, dando fianzas o hipotecas que aseguren los bienes de la mujer. Estas disposiciones violan el principio de igualdad y de no discriminación consagrados por la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos reconocidos por ella en su artículo 75 inciso 22.

En particular, las normas violan la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en particular el artículo 15.1 que establece la obligación para los Estados parte de reconocer a la mujer igualdad con el hombre ante la ley; y el artículo 15.2 que establece la obligación de reconocer a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a

la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad. En particular, señala el mencionado artículo, la obligación de reconocer a la mujer iguales derechos para firmar contratos y administrar bienes. Asimismo, avasallan el artículo 16.1 de la misma Convención que obliga a tomar todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación de la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares, así como asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y su disolución; los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso, entre otros derechos.

En el mismo orden de cosas, la norma señalada viola la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece en su artículo 17.4 la obligación de tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante la unión y en caso de disolución. Por último el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reproduce este principio en su artículo 23.4 al obligar a los Estados a tomar las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante la unión y en caso de disolución.

Con respecto a quien considera la ley y la costumbre, el informe admite que la costumbre sigue considerando al hombre como “jefe de hogar”, aun cuando el número de mujeres que ejercen de hecho dicha posición crece en forma acelerada. Por otra parte, la ley refuerza esta costumbre toda vez que sigue manteniendo figuras tales como “padre de familia”, como analizaremos en el punto relativo a la igualdad ante la ley.

El informe afirma que las asignaciones familiares se otorgan a cualquier trabajador. Dado que la responsabilidad primaria en el cuidado de los hijos sigue recayendo principalmente en las mujeres, se debería establecer una prioridad para que sea recibida por la mujer.

El informe oficial reconoce que “En nuestro país se registra un incremento significativo del número de mujeres jefas de hogares, 16.5% en 1970 a un 22,2% en 1991. Sin embargo, este incremento es más acelerado en los hogares con necesidades básicas insatisfechas. A su vez, ha aumentado más rápidamente el porcentaje de jefas de hogar con pobreza estructural que aquellas en hogares de situación de emergencia o pauperizados”. En efecto, de acuerdo con el *Informe Argentino sobre Desarrollo Humano de 1996*, elaborado por el Senado de la Nación, los hogares multipersonales con jefatura femenina representan alrededor de un 15% de todos los hogares pobre y no pobres. Por otra parte, el 58,5% de las jefas de familia que tienen necesidades básicas insatisfechas son económicamente activas, es decir que sus ingresos no alcanzan para mantener a las personas a su cargo. Su ocupación típica es el trabajo doméstico que emplea el 53% de ellas. Así, el proceso de feminización del mercado de trabajo aparece en los últimos tiempos acompañado con un proceso de feminización de la pobreza. Si consideramos estos dos procesos en forma conjunta, observamos que la mayor inserción laboral femenina (el incremento de la tasa de actividad), ya no puede ser considerado un indicador de mejora de calidad de vida, pero sí un indicador de procesos de exclusión social emergentes en nuestra sociedad. Sin embargo, no se mencionan cuales son las políticas, planes o programas que están dirigidos a atender estas situaciones.

El informe admite que no existen estadísticas relativas a quien retiene generalmente la custodia de los hijos en caso de divorcio, ni sobre cómo se dividen los bienes entre el hombre y la

mujer. Es preocupante la falta de datos precisos sobre esta situación, dado que es fácilmente reconocible que el nivel de vida de las mujeres divorciadas disminuye notablemente luego de un divorcio y que esta disminución es menor en los casos de los varones, quienes —en la gran mayoría de los casos— terminan con un nivel superior al que mantenían cuando estaban casados.

Con respecto a la pensión alimenticia para cónyuges e hijos, los recursos por año que se presentaron sobre el tema, cuántos se resolvieron y con qué resultado, el informe se limita a describir la legislación vigente. No informa sobre los datos.

Este es un tema de fundamental importancia dado que, como dijéramos, las mujeres siguen cargando con la responsabilidad principal del cuidado y la crianza de los hijos. En muchos casos deben recurrir a la justicia para reclamar alimentos, y contar para ello con asistencia letrada. En este caso, no existen suficientes servicios de patrocinio legal gratuito. Por otra parte, no siempre es fácil demostrar los ingresos del padre debido a que no se encuentra regularizada su relación laboral. Los procesos penales por incumplimiento son de larga duración y el número de condenas es notoriamente bajo.

En este sentido se ve claramente la necesidad de una nueva legislación que regule el derecho alimentario y que garantice su cumplimiento. La aplicación de la ley actualmente vigente, sigue resultando deficitaria. Según datos de la Asesoría de Menores de la Cámara Nacional en lo Civil, sólo tres de cada 10 mujeres separadas que inician juicios de alimentos para sus hijos contra sus ex maridos consiguen cobrar la cuota; el 70 % restante recibe la mensualidad tarde, mal o nunca.

XII. Derecho al nombre

Con respecto al derecho de la mujer a conservar su apellido al contraer matrimonio, la presentación gubernamental informa que el uso del apellido del marido en las mujeres casadas resulta optativo, y que conserva dicho derecho aun en los casos en que se ha decretado la separación personal con la sola excepción que el marido solicite judicialmente la prohibición de su uso, argumentando motivos graves.

El problema se plantea en los supuestos en los cuales la mujer divorciada puede solicitar el uso del apellido marital (conforme el artículo 9 de la ley 18.248). Debemos considerar la anterior obligación de utilizar el apellido del marido, vigente durante tan largo período, y la modificación a la ley de matrimonio civil recién efectuada a través de la ley 23.515. Así, podemos encontrar casos de matrimonios celebrados hace décadas, en los cuales se imponía esta carga a la mujer, que ha sido conocida socialmente por el apellido marital y que una vez divorciada se le impediría seguir utilizándolo. Dado que en esos casos la mujer no tuvo opción para el uso del apellido marital, sino que debió usarlo compulsivamente, no puede ahora privársela de él. Entre los supuestos no contemplados por el artículo 9 de la ley 18.248, se deben contemplar los de la mujer que hubiese llevado el apellido marital por un largo período de tiempo y fuese socialmente conocida de esa forma, o que demostrara un interés propio o de sus hijos digno de protección, cuando solicitare conservarlo. Asimismo, los criterios expuestos se deben extender a la situación de la mujer viuda.

El informe no ha respondido en cuanto a la posibilidad de que las mujeres puedan transmitir su apellido a sus hijos e hijas. En este caso, si bien no existe una prohibición expresa, la remoción de los viejos obstáculos legales no es suficiente para dar plena vigencia a este derecho. Por otra parte, en los casos en que un hijo o hija se inscribe con los apellidos de la madre y del padre, se antepone el de éste. Una legislación que pretenda respetar el principio de igualdad debe

requerir que el hijo o la hija sean inscriptos con ambos apellidos, en el orden que los padres elijan.

XIII. Derecho a la propiedad privada

Ya hemos comentado diversas normas que violan el principio de igualdad relativas a la capacidad para adquirir, administrar y disponer de los bienes y para contraer derechos y obligaciones bajo el régimen sucesorio, el régimen patrimonial y el régimen de la sociedad conyugal.

El régimen patrimonial establecido por el Código Civil sigue manteniendo, pese a las reformas introducidas, una diferencia entre los bienes que los varones llevan al matrimonio y los introducidos por las mujeres. En efecto, el Código Civil conserva el sistema de la dote para calificar todos los bienes que la mujer ingresa al matrimonio, y los que durante él adquiera por herencia, legado o donación⁸.

Con respecto al delito de fraude contra los bienes gananciales, cuántos recursos por año se presentaron en los últimos cinco años, y qué sanciones se han aplicado en la práctica, el informe nuevamente se limita a describir la legislación existente. Este tema es de vital importancia para la protección de la propiedad privada y resulta necesaria una investigación mayor de modo tal que se pueda evaluar la eficacia de las medidas jurídicas en la materia. De hecho, existen numerosos casos de mujeres que han sido víctimas de la administración fraudulenta de la sociedad conyugal pero sólo unos pocos llegan a los tribunales y menor número aún ha recibido sanción.

El informe no reconoce diferencias en el acceso de hombres y mujeres a créditos bancarios, hipotecas y demás tipo de crédito. Lo cierto es que a las mujeres se les exigen más requisitos para acceder al crédito y deben atravesar más obstáculos. Sirve como ejemplo el caso de las tarjetas de crédito para las cuales muchas entidades piden la autorización del marido para que una mujer pueda acceder a ellas, aunque no se les pide a los varones la autorización de sus esposas.

A los fines de asegurar la igualdad de oportunidades, se deben adoptar las medidas necesarias para garantizar a las mujeres el acceso al crédito y fuentes de financiamiento, con intereses preferenciales y la asistencia oportuna y permanente en el abastecimiento de materias primas, capacitación, adiestramiento, asesoramiento técnico, en las áreas de gerencia, comercialización y distribución, y el seguimiento del proceso de gestión del crédito e inicio de la actividad, conjuntamente con el programa de coordinación con las entidades financiadoras de microempresas orientado a sistematizar y racionalizar las vías de acceso al crédito.

XIV. Derecho a la circulación y residencia

Si bien es cierto que las mayores discriminaciones en lo relativo a fijar el domicilio del hogar conyugal han sido superadas, quedan resabios —que no han sido reconocidos por el informe gubernamental— de la concepción discriminatoria por la cual el varón tenía derecho a establecer el domicilio.

En efecto, el artículo 89 del Código Civil, refiriéndose al domicilio de los hijos, dispone que éste será el domicilio del padre, en el día del nacimiento. Esta norma es claramente violatoria de los derechos de la mujer, ya que no existe motivo para justificar que el domicilio sea el del padre y no el de la madre. Asimismo, es un claro ejemplo de la figura del varón como paradigma del sujeto de derechos. Nuevamente nos encontramos ante una norma que viola la Convención sobre la

⁸ Artículos 1243 y concordantes del Código Civil.

Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que en su artículo 16, inc. 1, establece la obligación de los Estados parte de adoptar todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos.

También se ocupa del domicilio, aunque esta vez de la mujer casada, el inciso 8 del artículo 90 del Código Civil, estableciendo que aquellos que sirven, trabajan o están agregados en casas de otros, tienen el domicilio de las personas para las que sirven o trabajan, con excepción de la mujer casada que tiene el domicilio del marido. Actualmente no se justifica una diferencia de trato en cuanto al domicilio legal de la mujer casada, respecto de cualquier otra mujer. Asimismo, no corresponde establecer diferencias entre las empleadas domésticas u obreras respecto de varones que se encuentran en la misma situación.

Una previsión como la analizada está en contraposición con la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece en su artículo 1.1 que los Estados parte se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Asimismo también se opone a las prescripciones de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que en su artículo 1, establece que se entenderá discriminación contra la mujer toda distinción, exclusión, o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y de la mujer, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera. También a su artículo 15.4 dispone que los Estados parte reconocerán al hombre y a la mujer los mismos derechos con respecto a la legislación relativa al derecho de las personas a circular libremente y a la libertad para elegir su residencia y domicilio.

XV. Derechos políticos

Ante la pregunta de si se reconocen instancias de participación y consulta a organizaciones de mujeres en el proceso de toma de decisiones, implementación y evolución de leyes y programas que las afectan, el informe responde afirmativamente, agregando que éstas “participan masivamente en los partidos políticos, en los sindicatos, en grupos feministas y en las organizaciones comunitarias, así como también ha crecido en forma notable su participación en los estamentos gubernamentales”.

Si bien es cierto que en el área de los derechos políticos han sucedido notables avances basados en la ley 24.012 (llamada Ley del Cupo Femenino), lo cierto es que todavía sigue siendo insuficiente la representación de mujeres en las esferas de toma de decisiones. La propia ley 24.012 ha sido violada en todas las elecciones en las cuales ha sido aplicada, como lo demuestran las numerosas presentaciones judiciales interpuestas desde su implementación, en diversos distritos.

El mismo informe gubernamental reconoce que a partir de 1996 sólo hay una ministra, dos

secretarias, ninguna gobernadora o vicegobernadora, y que el porcentaje de cargos ejecutivos en organismos del Estado ocupados por mujeres no sobrepasa un 20%, con un 19% en las Direcciones Nacionales, un 17% en las Direcciones Generales, y un 22% en las Direcciones en general. No existen dentro de las reparticiones públicas planes de igualdad de oportunidades. Éstos deberían elaborarse sobre la base de su estructura de personal estableciendo el período de tiempo y las medidas de personal y organizativas que se implementarán para aumentar la proporción total de mujeres, debiendo prestarse especial atención a los grupos salariales superiores del escalafón y de todas las categorías, promociones y perfeccionamiento. A fin de asegurar plenamente la igualdad de oportunidades, deberían darse prioridad a las aspirantes mujeres, hasta cubrir la mitad de los puestos, en lo que respecta a la asignación de vacantes para capacitación en tareas que se ejerzan dentro de la administración pública, a iguales condiciones de aptitud e idoneidad.

Con respecto a los obstáculos que encuentra la mujer para participar en la conducción de la cosa pública, el informe se limita a contestar con los principios laborales generales de no discriminación, igual remuneración por igual tarea, prohibición de despido por matrimonio y maternidad, licencias, etc. Sin embargo, las mujeres siguen enfrentando numerosos obstáculos para participar en condiciones de igualdad. Estos obstáculos son de diversa índole: falta de recursos, doble o triple jornada, inequitativa distribución de responsabilidades domésticas y familiares, horarios inaccesibles, falta de masa crítica, etc. Dado que el informe gubernamental ni siquiera puede entender la pregunta, poco ha podido hacer para promover la participación de las mujeres en el ámbito público en condiciones de igualdad con los varones.

XVI. Igualdad ante la ley

El principio de igualdad consagrado por la Constitución Nacional se ha interpretado en forma restrictiva, en lugar de avanzar sobre el concepto de “discriminación contra las mujeres”, entendiendo por tal:

- la existencia de leyes, pronunciamientos judiciales, decretos, reglamentos, resoluciones, actos administrativos o cualquier otro acto jurídico, cuyo espíritu, intención, contenidos o efectos, impliquen distinciones, exclusiones o restricciones, que de alguna manera restrinjan, alteren, menoscaben o anulen el reconocimiento, goce y ejercicio de derechos y libertades de las mujeres basadas en su pertenencia al género femenino o que impliquen ventajas o privilegios para los varones sobre las mujeres;
- la ausencia o deficiencia legal o reglamentaria que tenga por objeto o por resultado restringir, alterar, menoscabar o anular de alguna manera el pleno reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las mujeres en un marco de igualdad real de oportunidades y de trato con los varones;
- la existencia de circunstancias o situaciones fácticas que impliquen distinciones, restricciones o exclusiones que de alguna manera restrinjan, alteren, menoscaben o anulen el reconocimiento, goce y ejercicio de derechos y libertades de las mujeres basadas en su pertenencia al género femenino, aunque sean producto del medio, las tradiciones, las costumbres o la idiosincrasia individual y colectiva.

Ante la pregunta sobre la existencia de leyes o disposiciones administrativas que discriminan a la mujer, el informe gubernamental responde que “en la República Argentina no

existen distinciones o exclusiones por motivos de sexo. Todos los habitantes son iguales ante la ley en virtud del artículo 16 de la Constitución Nacional”. Sin embargo, como vimos, existen numerosas disposiciones que violan este enunciado. El sistema jurídico ha sido elaborado desde una perspectiva androcéntrica que no ha sido erradicada todavía de los textos legales.

En efecto, los artículos 412 y 413 del Código Civil se ocupan de definir cuáles son los cuidados que debe tener un tutor en relación con su pupilo, tanto en lo que se refiere a su educación, como a la administración de sus bienes. En ambos casos el artículo establece que el tutor debe comportarse como un padre o como un buen padre de familia. El lenguaje ha reflejado la desigualdad existente entre varones y mujeres y a la vez es un instrumento para su perpetuación, dado que garantiza el orden patriarcal, heredero y generador a la vez de una vasta tradición sexista. Impide percibir lo femenino, lo desvirtúa, lo ignora y lo descalifica. En el caso de los artículos comentados, la referencia al “buen padre” es completamente innecesaria, ya que bastaría con indicar que debe cumplir sus deberes con la debida diligencia y teniendo en cuenta el interés superior del menor.

Asimismo, el artículo 2978 del Código Civil define lo que en términos de servidumbre se conoce como “por destino del padre de familia”, es decir aquella servidumbre que nace por la voluntad del propietario de dos o más heredades. El uso del concepto de “padre de familia”, proviene del antiguo Derecho Romano. Ese concepto es un resabio de la antigua legislación y requiere un cambio acorde con las modernas doctrinas. Es asimismo, un ejemplo claro de la ideología patriarcal que presume que el sujeto de derechos, el jefe de familia y el paradigma reconocido por la ley, es el varón. En el caso de la redacción del artículo 2798 del Código Civil, la expresión “padre de familia” es además inadecuada en términos técnicos ya que se refiere al destino del propietario. Las normas que comentamos violentan claramente lo dispuesto por el artículo 5 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que establece, entre las obligaciones de los Estados parte, adoptar todas las medidas apropiadas para “modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres”.

Por su parte, el artículo 2953 del Código Civil, después de establecer que el derecho de uso y habitación se limita al uso del habitador y su familia, señala qué se entiende por familia a los fines de la ley: la mujer y los hijos legítimos y naturales, tanto los que existan al momento de su constitución, como los que naciesen después, el personal de servicio, y las personas que a la fecha de la constitución del uso o la habitación, vivían con el usuario o el habitador, y las personas a quienes éstos deban alimentos. La distinción que presenta el artículo mencionado viola una serie de prescripciones legales. En primer lugar, de acuerdo con lo dispuesto por la ley 23.264, que ha reformado el artículo 240 del Código Civil, se ha establecido que la filiación matrimonial y extramatrimonial, (esta última comprensiva de los hijos naturales y por adopción) surte los mismos efectos. Ya con la ley 14.397 habían desaparecido las diferentes categorías de hijos ilegítimos (naturales, adulterinos e incestuosos). Los sacrílegos habían sido eliminados por la ley 2.393 de matrimonio civil. Por otra parte, sigue consagrando al varón como el principal sujeto de derechos.

Existen otras disposiciones de este mismo tenor; así, el artículo 845 del Código Civil,

establece la prohibición de transigir, entre otras, sobre contestaciones relativas a la autoridad del marido. Esta disposición, indudablemente, se trata de un arcaísmo que violenta el principio de igualdad ante la ley establecido por el artículo 16 de la Constitución Nacional y diversas disposiciones contenidas en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Asimismo otros ejemplos de arcaísmos de sesgo androcéntrico en nuestra legislación pueden verse claramente en las disposiciones del artículo 938 del mismo Código, que establece como uno de los parámetros para determinar si hubo intimidación, el sexo de la víctima y el artículo 940, que señala como uno de los casos de temor reverencial, el de la mujer en relación con el marido.

Asimismo, los artículos 1080 y 1100 del Código Civil establecen el derecho del esposo y de los padres de iniciar las acciones por las injurias hechas a la mujer y el derecho del marido de ejercer la acción civil que nace de un delito, aún mediando la renuncia de la esposa. Ambas disposiciones representan un resabio del trato de la mujer como objeto, en lugar de sujeto de derechos.

De igual manera, el régimen vigente de nombramiento de tutor por testamento o por escritura pública es diferente entre el padre, mayor o menor de edad, y la madre, quien no podrá ejercer este derecho si contrajo segundas nupcias, según lo prescripto por el artículo 383 del Código Civil.

Por otra parte, las normas que favorecen únicamente a la mujer también refuerzan esta visión androcéntrica; como las normas atinentes a la declaración de ausencia con presunción de fallecimiento (artículos 1307 y 1308 del Código Civil) que reservan a la mujer la facultad de opción para pedir el ejercicio provisorio de los derechos subordinados al fallecimiento de su marido o para exigir la división de bienes. En efecto, la norma que comentamos fomenta estereotipos basados en el sexo, violentando el artículo 5 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ya comentado. En el mismo marco, se encuadra el artículo 1084 del Código Civil que prevé actualmente la posibilidad de recibir indemnización en caso de homicidio únicamente para la viuda.

Con respecto a las medidas legislativas o administrativas que se han adoptado para prohibir o eliminar la discriminación contra la mujer, el informe gubernamental las limita a la creación del Consejo Nacional de la Mujer y a la Comisión Bicameral en el área del Congreso de la Nación. Sin embargo, la Comisión Bicameral encargada del seguimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer no ha realizado su trabajo y, como hemos visto, es importante el número de normas que todavía existen violatorias del principio de igualdad. Por su parte, el Consejo Nacional de la Mujer, dependiente de la Presidencia de la Nación, tiene escaso presupuesto, y sus políticas son sumamente restringida, sin lograr una verdadera articulación y con poca incidencia en las actuaciones de las diversas áreas del gobierno nacional. El informe oficial se refiere a las medidas adoptadas para avanzar o mejorar la situación de la mujer: el *Pacto de Igualdad*, el *Primer Plan de Igualdad de Oportunidades* y *Segundo Plan de Igualdad de Oportunidades*. No existe una descripción ni análisis de las de actividades, objetivos e indicadores de evaluación que nos permita afirmar la operatividad de estos planes. Tampoco difusión sobre éstos ni sobre sus actividades.

Los puntos relativos a salud, educación, empleo y relaciones laborales serán desarrollados más extensamente en el siguiente punto dedicado a los derechos sociales, económicos y culturales.

3. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

I. Educación

Tal como lo afirma Mónica GARCÍA FRINCHABOY⁹ “la escuela —aunque lo proclame— no actúa en forma neutral en relación con los sexos. Los contenidos transmitidos y las prácticas escolares tienen una clara connotación sexista. Al hablar de sexismo nos referimos a una práctica discriminatoria a través de la cual se adscriben características psicológicas y formas de comportamientos y se asignan roles sociales fijos a las personas por el solo hecho de pertenecer a un determinado sexo, restringiendo y condicionando de este modo la posibilidad de un desarrollo pleno para todos los sujetos sociales, sean estos varones o mujeres. En este sentido la primera conclusión que se desprende es que la imposición de pautas rígidas y estereotipadas afecta a ambos sexos. Sin embargo, para las mujeres, implica una doble discriminación (y ésta es la segunda conclusión), porque en este caso no sólo se limita el desarrollo de las potencialidades humanas, sino que además los comportamientos asignados a las mujeres, aquellos considerados propios de su sexo, revisten menor prestigio y jerarquía social. En suma, el término sexismo se utiliza para calificar la imposición de modelos de género limitantes para ambos sexos pero inferiorizante para las mujeres”.

Por su parte, Alicia VILA¹⁰, describe que los textos escolares muestran predominio de personajes masculinos que realizan tareas que requieren razonamiento, fuerza, autoridad, mientras que las mujeres adultas o jóvenes se muestran dependientes, serviciales, obedientes o abnegadas. Se emplean expresiones que consideran al auditorio exclusivamente masculino. En la organización del plantel docente y otros aspectos de la vida escolar, los varones ocupan con mayor frecuencia cargos directivos y de organización gremial. En la escuela, en los recreos, se tolera que los varones usen más espacio de juego y que sean más violentos. Del mismo modo, se considera natural que las niñas realicen juegos “tranquilos” cuando quizás las guía el temor a la agresión o la falta de estímulo para jugar otros juegos. No se cuestiona lo suficiente que sean las madres y no los padres quienes acudan mayoritariamente a las reuniones, aunque la autoridad en última instancia, sobre todo para faltas graves, sigue siendo la paterna. Las/los docentes no tienen las mismas expectativas sobre el rendimiento de varones y mujeres: en las niñas se refuerza el orden, la obediencia a las normas, la actitud de servicio, la prolijidad, mientras que a los varones se les estimula la inventiva, la audacia y la autonomía. Se tiende a retar más a los varones, sin embargo a las niñas se las sanciona por causas menos graves. Se acepta con menor temor que las niñas incursionen en campos “masculinos” que a la inversa. Sin embargo, los/las educadores expresan rechazo cuando las niñas aspiran a ocupar los primeros lugares en esos ámbitos¹¹.

En este sentido, es necesario que los planes de estudio, programas, textos, métodos de enseñanza y las normas de educación y capacitación promuevan la igualdad de oportunidades para las personas de ambos sexos y contribuyan a la eliminación de criterios discriminatorios en razón de género, presentando una imagen positiva, dinámica y participativa de la mujer y la complementariedad de varones y mujeres en la familia y la sociedad. El curriculum debe responder

⁹ GARCÍA FRINCHABOY, Mónica, *Mujeres en los 90s*, vol. 2, 1998.

¹⁰ Cf. VILA, Alicia, *Mujeres en los 90s*, vol. 2, 1998.

¹¹ Cf. BONDER, 1993.

a la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres, eliminando los rasgos sexistas androcéntricos y las imágenes estereotipadas de las prácticas y de los contenidos educativos, así como estimular la producción de materiales didácticos que favorezcan la igualdad.

A tales efectos, se deben revisar y actualizar los libros de textos y material didáctico con el fin de detectar elementos discriminatorios así como los estereotipos predominantes que perpetúan imágenes desvalorizadas y no ajustadas a la realidad de las mujeres, los niños, las niñas, los varones, los/as ancianos/as, las personas con discapacidad, etc. La reestructura y reelaboración de los libros de texto y material didáctico debe partir del marco de análisis de género a los efectos de incorporar el principio de igualdad de oportunidades entre los sexos y lograr imágenes de mujeres y varones ajustadas a la realidad actual y a un ideal de corresponsabilidad y coparticipación en la construcción de la sociedad que integran.

Así, es preciso que se tomen las medidas necesarias para garantizar el tratamiento transversal de la igualdad de oportunidades entre los sexos y la inclusión de la dimensión de género en los programas de formación docente inicial y continua en todos los niveles y la elaboración de módulos de análisis de género para incorporar a la currícula, programas y planes de estudio y en la metodología de la enseñanza, con el fin de capacitar y sensibilizar a los/as docentes en la promoción de actitudes y prácticas no discriminatorias en el proceso de enseñanza-aprendizaje y la orientación profesional. La capacitación debe incluir el conocimiento de los derechos humanos y de los derechos de las mujeres, y asegurar que se transmita una imagen real y completa de las contribuciones de las mujeres a todos los ámbitos de la sociedad, tanto en el pasado como en el presente. Asimismo debe introducirse esta perspectiva en los distintos sistemas de apoyo a la escuela: gabinetes, orientadoras, etc., y en la inspección educativa para que vele por el cumplimiento del principio de igualdad.

Sin embargo, los poderes e instituciones del Estado no han encarado una política transformadora como lo exige la plena vigencia del principio de igualdad. En cuanto a los programas generales de educación pública y textos escolares que promuevan la igualdad ante la ley de hombres y mujeres, el informe responde que la Ley Federal de Educación, y en particular el Programa Nacional de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para la Mujer (PRIOM), dependiente del Ministerio de Educación con el apoyo de las áreas mujeres de las provincias y municipios, constituye un avance en esta materia. Lamentablemente, se trata de una demostración de intentos fracasados y no de éxitos.

La Ley Federal de Educación, entre sus principios generales, se refiere en su quinto artículo a la “concreción de una efectiva igualdad de oportunidades y posibilidades para todos los habitantes y el rechazo a todo tipo de discriminación” (inc. f); y a la “superación de todo estereotipo discriminatorio en los materiales didácticos” (inc. n). En el sexto artículo afirma que el sistema educativo posibilitará la formación integral y permanente del hombre y la mujer.

Siguiendo el análisis de GARCÍA FRINCHABOY “Si bien reconocemos el carácter general de estos enunciados, resulta al menos desalentador el que no se aluda específicamente a la discriminación sexual en el marco de otras discriminaciones posibles. Dado la invisibilidad con que cuenta la problemática de género en el ámbito educativo consideramos de crucial importancia su explicación, ya que con su sola mención hubiera tenido un efecto sensibilizador y legitimador. La dificultad para reconocer el sexismo como práctica discriminatoria, torna poco eficaz cualquier postulado de eliminar la discriminación en términos generales (...) la falta de especificación y

desarrollo de estas aspiraciones, preanunciaría inaplicabilidad desde una perspectiva de género”.

Otro aspecto desarrollado por GARCÍA FRINCHABOY es el uso del lenguaje. En muchas disposiciones de la ley se usa el género femenino y masculino para referirse a los sujetos, evitando la discriminación sexual que se produce en el uso del lenguaje cuando se utiliza el genérico masculino como universal. Ello podría indicar cierta preocupación y cuidado por evitar el uso de una terminología sexista (a pesar de que en todos los casos se conserva como criterio de orden anteponer el masculino al femenino). Sin embargo, también encontramos el uso tradicional sexista del lenguaje (“los padres”, “los maestros”, “los docentes”, etc.), subsumiendo el género femenino en un plural masculino. Así, el uso aleatorio y errático en la utilización de un criterio no sexista en el lenguaje de la ley, demuestra la ausencia de una auténtica toma de conciencia.

Tampoco se atiende la problemática de género en el diseño de contenidos básicos comunes de los currículum de los distintos niveles de enseñanza, la promoción y organización de una red de perfeccionamiento y actualización del personal docente y no docente y la elaboración de contenidos básicos comunes para la transformación profesional docente de los distintos niveles de enseñanza.

De acuerdo con la descripción de GARCÍA FRINCHABOY, después de la sanción de la ley 24.195 en 1993, el Ministerio de Educación inició un proceso de trabajo para elaborar una propuesta de Contenidos Básicos Comunes para el nivel inicial y la Educación General Básica, que luego debería ser considerado y aprobado por el Consejo Federal de Educación. Se convocó a diferentes sectores profesionales y sociales para recibir sus aportes y canalizarlos a través de los equipos técnicos. En el marco de esta convocatoria el Programa Nacional de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para la Mujer, que venía desarrollando su trabajo dentro del Ministerio de Educación, elaboró un documento con la propuesta de integrar la perspectiva de género a los Contenidos Básicos Comunes desde un enfoque transversal y daba pautas concretas acerca de su tratamiento en las distintas áreas de los diferentes niveles. Dentro del contexto plural en el que se estaba trabajando, estas demandas fueron tenidas en cuenta y, en gran medida, incorporadas al proyecto de cambio curricular. Los Contenidos Básicos Comunes fueron aprobados por el Consejo Federal de Educación en noviembre de 1994. Durante el verano de 1995, surgieron críticas hacia los contenidos curriculares, impulsadas fundamentalmente desde algunos sectores de la Iglesia Católica y principalmente por ciertos obispos del interior. Esta crítica cuestionaba la orientación de los Contenidos Básicos Comunes, denunciando una visión materialista y atea y cuestionando puntualmente el concepto de género por confuso y equívoco. En algunas provincias, estas críticas adquirieron una dimensión pública importante, presionando al nivel político y así se procedió a revisar los contenidos ya aprobados.

A mediados de 1995, el Consejo Federal de Educación aprueba la modificación de las conceptualizaciones consideradas irritantes. Ello produjo malestar entre los equipos técnicos, en especial en aquellos directamente relacionados con las modificaciones realizadas, y se producen algunas renuncias por considerar inaceptables las alteraciones tanto conceptuales como de procedimiento. La palabra “género” desapareció de los documentos de los Contenidos Básicos Comunes, se reemplazó por “sexo” junto con otros cambios conceptuales. Con ello, también se borraron la educación sexual, el concepto de “familias” en vez de familia y también toda mención a DARWIN, ya que —desde la perspectiva de esos sectores de la iglesia— estudiar la evolución de las especies contradice los principios del cristianismo. Por esta razón, la directora y coordinadora del

PRIOM presentaron sus renuncias y, junto con ellas, desapareció el programa del Ministerio de Educación.

Las modificaciones efectuadas (entre ellas el reemplazo de “género” por “sexo”) no constituyen problemas formales sino que evidencian la imposibilidad de visualizar la discriminación y encarar políticas que tiendan a revertirla. Por otra parte, “el hecho que junto a la renuncia de sus responsables, el PRIOM haya desaparecido como programa dentro del Ministerio de Educación, está indicando, por un lado, falta de voluntad política y desinterés por sostener un compromiso en la búsqueda de igualdad entre los sexos y, por otro lado, la fragilidad e inestabilidad con que aún cuentan en nuestro país, los espacios del Estado destinados a instrumentar políticas específicas de género”¹².

Las diferencias genéricas continúan en el nivel secundario y universitario. En efecto, en el nivel secundario se observa la preferencia de las niñas por el circuito privado de educación, y una opción en el nivel medio que privilegia la modalidad tradicional del bachillerato a la educación artística, siguiendo en preferencia el comercial y con muy bajo interés por las modalidades técnicas y agropecuarias. Tal como afirma Diana MAFFIA¹³, “Estas características sugieren una socialización en los valores tradicionales de la femineidad. Como indica TIRAMONTI, a la inserción prioritaria en el subsistema privado, y la sobre representación en el nivel superior no universitario donde se forman los docentes, se agrega el hecho cualitativo de que el funcionamiento de los profesados es muy similar al de los colegios secundarios, en los que se privilegia el control formal burocrático y disciplinario sobre el rendimiento académico. Son instituciones paternalistas, con poco espacio para la creatividad y el desarrollo para el espíritu crítico. Además la educación privada se imparte, en muchos casos, en instituciones de origen religioso. Todo ello permite suponer que refuerzan la continuidad del sistema de género mediante la reafirmación y difusión de los valores y modelos sexistas imperantes en la sociedad”.

Si bien la sub-representación de las mujeres en carreras técnicas no constituye necesariamente un obstáculo para su incorporación como mano de obra activa¹⁴, indica la percepción de estas carreras como típicamente masculinas y la distancia de la elección de carreras científico-tecnológicas en el nivel de formación superior y la mayor dificultad para responder a las exigencias iniciales por la falta de contacto frecuente con las herramientas técnicas. MAFFIA explica que “observando la evolución, vemos que se sostienen carreras tradicionalmente ‘femeninas’ y ‘masculinas’ (las mujeres siguen teniendo menos representación en ingeniería y agronomía, los varones en humanidades). Y aunque hay un avance en las ciencias, como veremos, no siempre estará acompañado de una evolución profesional o social, lo que en todo caso afecta los modelos de identificación deseables”. Así, las universidades que presentan menor nivel de feminización son las que focalizan su oferta a las ramas técnicas de la ingeniería.

Las mujeres lentamente se vuelcan al desempeño liberal de las profesiones, pero es mayoritaria la permanencia en el circuito docente universitario. MAFFIA señala que la profesionalización docente, creciente por la dedicación exclusiva a la enseñanza, sólo muy recientemente comienza a ser reconocida de manera oficial (mediante sistemas de mérito y formas de promoción de la calidad docente). La presencia femenina ha adquirido niveles significativos en

¹² GARCÍA FRINCHABOY, 1998.

¹³ MAFFIA, Diana, *Mujeres en los 90s*, vol. 2, 1998.

¹⁴ Cf. TIRAMONTI 1995.

los claustros docentes de casi todas las casas de altos estudios. Sin embargo, un análisis de la distribución de las jerarquías docentes, demuestra que la presencia de mujeres aumenta en sentido inverso a la jerarquía, debido tanto a la discriminación de género como al ingreso tardío de las mujeres a la carrera docente como consecuencia de su también tardía incorporación a las universidades. MAFFIA indica que, si bien la amplia presencia de mujeres en el nivel de auxiliares y el hecho de que las mujeres tienden a tener más altas dedicaciones que los varones podrían hacer prever una feminización del claustro docente universitario, a semejanza de los otros niveles del sistema educativo (en el nivel primario el porcentaje de mujeres es del 93% y en el secundario 67%), ello podría ser menos una muestra de los crecientes logros de las mujeres que una muestra de la pérdida de prestigio y de valor económico de los puestos, por la crisis de calidad y legitimación social del sistema universitario nacional.

II. Trabajo

Con respecto al derecho al trabajo y a las medidas existentes para eliminar la discriminación contra las mujeres en el empleo, el informe gubernamental nuevamente se limita a describir la legislación vigente.

Lo cierto es que, más allá de las críticas realizadas a las normas —que, bajo la apariencia de proteger a las mujeres, les privan el acceso a ciertas ocupaciones— según estudios realizados¹⁵, la diferencia en la composición genérica de la fuerza laboral entre las categorías ocupacionales es del 72%. La segregación ocupacional, es un indicador objetivo de la realidad, que es fácilmente comprobable a través de la lectura de cifras estadísticas. Otro de los factores de la segregación, es el de las diferencias salariales en igualdad de condiciones y cargos entre varones y mujeres y además, tal como lo demuestran las investigaciones¹⁶, aquellas categorías ocupacionales que poseen altos porcentajes de mujeres son generalmente las peores pagas. El propio informe gubernamental reconoce que “los salarios percibidos por las mujeres suelen ser inferiores a los que reciben los hombres por trabajos similares. Se estima que las remuneraciones suelen ser 20% inferiores”. En realidad, existen estudios que fijan en un 25% y hasta un 40% menos la diferencia salarial.

De acuerdo con Rubén LO VUOLO y Laura PAUTASSI¹⁷ “El problema económico central es que las mujeres y los hombres no se han incorporado como ‘iguales’ en los procesos de producción y distribución de riqueza. Mujeres y hombres tienden a participar en distintos procesos y sub-procesos de trabajo dentro y fuera del ámbito fabril, a desplazarse por distintos espacios físicos, a usar tecnología diferente, que requieren saberes y conocimientos también signados como masculinos y femeninos. La estratificación social se materializa a través de relaciones de género preexistentes que, a su vez, influyen sobre modalidades concretas que asume la racionalidad de cada clase social, y que queda expresada fundamentalmente en la construcción socio económica de las calificaciones; sin embargo, la relación clase-género no se ha incorporado como categoría al análisis de los procesos de trabajo”.

LO VUOLO y PAUTASSI agregan que “Dentro de un sistema meritocrático como lo es el sistema de seguridad social argentino, donde se ‘califica’ a partir del tipo de trabajo y del ingreso

¹⁵ Cf. TORRES Y MAZZINO, 1996.

¹⁶ DUNCAN AND DUNCAN, 1955; JACOBSEN, 1994.

¹⁷ LO VUOLO, Rubén, y PAUTASSI, Laura, *Mujeres en los 90s*, vol. 2, 1998.

percibido, se valoran socialmente los trabajos mejor remunerados y, por el contrario, quienes realizan trabajos de baja remuneración son considerados trabajadores/as de segunda clase y aquellos/as que no perciben ningún ingreso, directamente se considera que no trabajan y mucho peor aún que son “mantenidos” por algún otro miembro de la familia. Por lo tanto el análisis de las condiciones de trabajo se relaciona no sólo con lo que sucede en el mercado de trabajo remunerado, sino que comprende otros ámbitos, como los arreglos de vida familiares”.

Con respecto a las modificaciones recientes en materia de legislación en materia laboral, generadas en el marco de las políticas de ajuste y flexibilización del mercado de trabajo, la ley 24.465/95 establece un nuevo régimen de contrato de trabajo bajo las denominadas “modalidades promovidas de empleo”. Estas nuevas modalidades se refieren a “trabajadores mayores de 40 años, personas con discapacidad, mujeres y ex combatientes de Malvinas”. Estas normas son explícitamente discriminatorias dado que ubican a estos “grupos especiales” en modalidades contractuales precarias, y se los relega de aquellas relaciones laborales de los grupos “normales”. Por otra parte, es una manifestación de la concepción de la mujer como mano de obra “barata” capaz de aceptar condiciones de grupos desfavorecidos, y de la discriminación a la que son sometidos todos estos grupos.

Con respecto a las normas sobre el trabajo realizado por la mujer en el hogar, el informe presenta nuevas ventajas en el sistema previsional. Sin embargo, tal como lo describen LO VUOLO y PAUTASSI “las mujeres que no son trabajadoras asalariadas no tienen derecho a jubilación, y sólo reciben algún beneficio si están casadas legalmente con un trabajador (derecho a pensión). La situación paradójica se presenta en tanto muchas mujeres no ‘califican’ para ningún beneficio previsional, debido a que no tienen trabajo o el mismo es en negro, o no están unidas por vínculo legal con un hombre y, por otra parte, las trabajadoras asalariadas reciben un doble beneficio: su propia jubilación más la pensión por el marido fallecido. Esta situación no se resuelve con la nueva ‘opción’ de jubilaciones para amas de casa recientemente sancionada, ya que sólo pueden en forma optativa afiliarse a una AFJP aquellas mujeres que no obtengan ninguna remuneración, ya que se considera que resulta incompatible con el ejercicio de cualquier otra actividad autónoma y/o dependiente, siendo esa especial dedicación exclusiva a la labor doméstica la circunstancia tenida en cuenta como fundamento y sustento para sancionar la norma. Claramente el trabajo de las amas de casa no es un trabajo como tal, además que no se puede percibir ingresos por él mismo. La pregunta aquí es de donde obtienen el dinero para abonar la cuota de la AFJP. Asimismo esta disposición les quita la posibilidad a las trabajadoras informales de acceder por extensión a un régimen previsional”.

En nuestro país, con el actual sistema previsional, en particular con el denominado sistema de capitalización, las mujeres que aportan igual que los hombres reciben menos debido a que lo que acumulan (vía aporte e inversiones de la AFJP) se divide por la cantidad de años de vida calculados. Entendiendo que el sistema resulta discriminatorio, ya que las mujeres que hicieron idénticos aportes que los varones reciben haberes inferiores, el defensor del pueblo dictó (marzo de 1996) una Recomendación, dirigida a la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) solicitando la fijación de mecanismos de cálculo y tablas actuariales diferenciales para evitar que su aplicación provoque situaciones de desigualdad e injusticia.

El propio informe oficial reconoce, por otra parte, que “en cuanto al sistema privado, el

impacto sobre las mujeres es notable. Su expectativa de vida incide sobre el monto de la prima del seguro a contratar, de igual modo que su estado civil, si tiene o no hijos a su cargo, etc.” Resulta claro que este sistema es claramente violatorio de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Por otra parte, subsisten normas discriminatorias en cuanto a las condiciones en el empleo, beneficios, seguridad social, etc. Un claro ejemplo de ello es el sistema de cobertura médica de la administración pública de la provincia de Buenos Aires, brindada a través de Instituto de Obra Médica Asistencial —IOMA— que dispone que el empleado podrá incluir a su esposa en dicha cobertura sin cargo adicional, pero que a las mujeres les exige el pago de una cuota adicional para incorporar a sus cónyuges. Esta discriminación es observada en otras obras sociales. De igual manera, se establece que los establecimientos con más de 50 mujeres deben contar con guardería, excluyendo a los varones del cuidado y crianza de los hijos y haciendo recaer esta responsabilidad únicamente en la mujer.

Con respecto a los índices de desocupación o subocupación resulta preocupante, cuando se analiza la desocupación por sexo, los índices para mujeres son del 24,5%, en tanto para los varones es de 17,4%. Asimismo, el número de hogares con jefes de hogar desempleados es del 12,5%, mientras que asciende a 15,4% cuando se trata de mujeres jefas de hogar desempleadas. Asimismo, del total de subocupados registrado en 1990, las mujeres representaban el 60%.

La tasa de desempleo abierto creció entre el 91 y el 95 en un 140,6% para el total de la población. Sin embargo, a pesar de lo grave de la situación general, se observan diferencias en cómo afecta el desempleo a varones y mujeres. Así para los varones el incremento fue de un 125,4%, en tanto para las mujeres fue del 159%. Debe destacarse como fenómeno de los últimos años —particularmente a partir de mayo de 1993—, que cada vez se amplía más la brecha existente entre desocupación masculina y femenina.

Según los datos elaborados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sobre la base del total de aglomerados urbanos, la evolución de las tasas de desempleo abierto según sexo, nos indica que en mayo de 1990 las mismas eran iguales para ambos sexos (8,6%). Sin embargo, la evolución fue dispar ya que para los hombres en octubre de 1995 estas cifras alcanzaban al 15,1%, en tanto que para las mujeres llegaba al 18,9%. Esta disparidad se había incrementado aún más en mayo de 1995 donde la tasa de desempleo abierto masculino llegó al 16,4%, en tanto las del femenino alcanzaron la del 22%.

Por otra parte, podemos destacar las diferencias en los incrementos de la tasa de desempleo abierto en los diversos grupos etarios de mujeres, por ejemplo para aquellas que tienen entre 50 y 59 años, 220,8% (frente a un 173,5% de los varones del mismo grupo).

Si tenemos en cuenta los procesos de vulnerabilización de sectores cada vez más amplios de trabajadores, podemos observar que de acuerdo con los datos disponibles de noviembre de 1996 y desde mayo de ese año, el empleo “en negro” aumentó un 18%. La informalización laboral es mayor a medida que desciende el nivel económico social de los entrevistados (67% en el nivel más bajo). También aumenta entre los trabajadores más jóvenes (61%), entre los mayores de 55 años (52%) y las mujeres (46%).

Todo indica que los problemas que enfrentan las mujeres en cuanto al mercado de trabajo están cada vez menos referidos a la educación formal, sino más bien a la segmentación sexual del empleo, a la falta de capacitación profesional específica y a la permanencia de patrones culturales

que siguen considerando el trabajo femenino es complementario del masculino¹⁸.

El Estado no ha analizado, desde una perspectiva de género, las políticas y los programas, incluidos los relativos a la estabilidad macroeconómica, el ajuste estructural, los problemas de la deuda externa, la tributación, las inversiones, el empleo, los mercados y todos los sectores pertinentes de la economía, en relación con sus efectos en la pobreza y en la desigualdad de las mujeres, evaluando las repercusiones de esas políticas y programas en el bienestar y las condiciones de vida de la familia, de modo de garantizar una distribución más equitativa de los bienes de producción, el patrimonio, las oportunidades, los ingresos y los servicios.

Son necesarias la formulación e implementación de políticas macroeconómicas y sectoriales racionales y estables, elaboradas y supervisadas con la participación plena e igualitaria de las mujeres, que fomenten un crecimiento económico sostenido de amplia base, que aborden las causas estructurales de la pobreza y que estén orientadas hacia la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad basada en el género, en el marco general del logro de un desarrollo sostenible centrado en la población.

A tal fin, es imprescindible que se generen nuevos indicadores que permitan analizar las características específicas de la actividad laboral de las mujeres y las condiciones de trabajo de la mano de obra femenina; introduciendo la variable sexo en las estadísticas sobre salarios a fin de conocer las diferencias salariales entre varones y mujeres; analizando la situación de los colectivos de mujeres que se encuentran en la economía irregular; y analizando la actividad empresarial femenina.

Asimismo, es preciso promover el acceso de las mujeres a ocupaciones nuevas o no tradicionales y que se incentive la formación de mujeres en especialidades de nuevas tecnologías o disciplinas técnicas en general, así como en aquellas ligadas a nuevos campos del sector servicios, así como programas de reciclaje profesional dirigidos a colectivos de mujeres ocupadas en sectores de baja cualificación o afectados por procesos de transformación o reconversión y el desarrollo de actividades de preformación, que posibiliten a los colectivos de mujeres en situación precaria un mejor aprovechamiento de la oferta formativa existente.

Es importante destacar que, de acuerdo con el informe de julio de 1996 publicado por la Secretaría de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, denominado *Políticas de Empleo*, se mencionan como Programas de Empleo Transitorio: “Trabajar”, “Servicios Comunitarios” y “Desarrollo del Empleo Local”. El programa “Trabajar” está destinado preferentemente a jefes de familia con necesidades básicas insatisfechas, cuenta con fondos del BID y en cierta forma profesionaliza ciertas ocupaciones (ligadas al desarrollo de infraestructura). Por su parte, el programa “Servicios Comunitarios” tiene como población objetivo a mujeres, jefas de hogar de bajos ingresos, cuenta con fondos de la Nación y no profesionaliza, ya que se dirige fundamentalmente a mujeres que atienden comedores escolares, reparto de copa de leche y no implica formación para quienes hacen tareas sociales que requieren de mayor calificación, como atender a discapacitados o a personas de tercera edad. De más está observar que la discriminación parte del mismo nombre con que se denominan estos programas.

Resulta imprescindible un mecanismo que garantice la igualdad de oportunidades de las mujeres a través de un programa de inspección laboral especializada en la discriminación laboral

¹⁸ Cf. FLACSO, *Mujeres Latinoamericanas en cifras*, Argentina, 1994.

por sexo, y que proceda a la detección de oficio y la prevención de la discriminación tanto a nivel de los llamados y accesos al mercado de trabajo como de las promociones y el ascenso, las remuneraciones, categorías laborales, licencias, despidos, condiciones de labor, etcétera.

Asimismo, es prioritario implementar programas de información, orientación y apoyo al empleo femenino en zonas rurales, promoviendo la generación de ingresos propios a través del fomento de microempresas personales, familiares, y cooperativas, que privilegien la utilización de la materia prima del medio, facilitando la igualdad de acceso y el control de los recursos productivos, la tierra, el crédito, el capital, los derechos de propiedad, los programas de desarrollo y las estructuras cooperativas.

Finalmente, es necesario que un diagnóstico, seguimiento y evaluación periódica de la situación de empleo de las mujeres que incluya: oferta y demanda de mano de obra femenina, sus perspectivas a corto y mediano plazo; modalidades de inserción y permanencia de las mujeres en el mundo del trabajo y su evolución; relevamiento y análisis de la incidencia en la contratación femenina de las medidas de fomento del empleo; los servicios de orientación laboral y programas de educación técnica, capacitación y formación laboral; y el relevamiento de las políticas que explícita o implícitamente puedan incidir sobre esta situación.

No se han adoptado las medidas necesarias para promover un reparto equitativo de responsabilidades domésticas y familiares. Es necesario la adopción de las medidas para asegurar alternativas para la atención de familiares que, precisados de asistencia, convivan en familia monoparentales, o en las que ambos cónyuges trabajen fuera del hogar a través de la extensión de la ayuda a domicilio, servicios municipalizados de enfermeras o matronas, centros de días, de modo tal de facilitar la actividad laboral de las personas con hijos/as, ofreciendo servicios para la atención y cuidado de los/as niños/as. Así, deben adoptarse medidas eficaces para el desarrollo de una infraestructura social que reduzca la “doble y triple jornada” a la cual se ven expuestas las mujeres, con el propósito de facilitar su masiva incorporación a las tareas del desarrollo. Esta infraestructura social debería comprender servicios adecuados para el cuidado, educación, alimentación y esparcimiento de los/as hijos/as de las personas que trabajan en el hogar o fuera de él.

III. Salud

Es preocupante el reconocimiento del informe gubernamental respecto de que no se disponen datos cuantificables sobre el porcentaje de población que tiene acceso a los servicios de salud.

Con respecto al uso de métodos anticonceptivos, el informe admite que en 1980 sólo un 43% de las mujeres utilizaba métodos anticonceptivos, siendo menor la proporción entre mujeres pobres (37,2%) y mayor entre mujeres de mejores ingresos (48,9%). Asimismo, expresa que no existe ningún tipo de normativa que regule el uso de dichos métodos.

La falta de información actualizada sobre la prevalencia en el uso de los métodos constituye un obstáculo importante en la búsqueda de una mayor equidad en la salud reproductiva. En este sentido, Elsa LÓPEZ¹⁹ afirma que: a) existen grandes diferencias en el número de hijos tenidos por las mujeres argentinas según estrato socio económico y lugar de residencia; b)

¹⁹ Cf. LÓPEZ Elsa, *Mujeres en los 90s*, cit.

falta información referida a la prevalencia del uso de anticonceptivos en el país, por no haberse realizado ninguna de las encuestas mundiales o regionales que estudiaron estos fenómenos; c) es preocupante la precariedad de los programas de salud de las mujeres dirigidos a promover la salud reproductiva en los aspectos de la anticoncepción. Es de resaltar que los bajos niveles de uso entre las mujeres más jóvenes y las de más edad. Las causas de no uso en las mayores podría rastrearse en factores asociados a la pérdida creciente de la capacidad fértil e indicar en las más jóvenes diversos rumbos: a) la motivación para comenzar a tener hijos; b) la falta de información sobre la fisiología de la reproducción y de los métodos apropiados y seguros; c) la carencia o insuficiencia de los servicios de salud que atienden la asistencia en anticoncepción. Los datos muestran porcentajes de uso frecuentemente diferenciados en las edades más jóvenes y es notablemente diverso de los 20 a los 29 años. Desde los 25 hasta los 39 años el uso es amplio. Asimismo, existe una clara diferencia en la prevalencia de uso de acuerdo a la situación de pobreza, advirtiéndose el mayor uso entre las mujeres no pobres. Sin embargo, existen diferencias regionales condicionales. El acceso a la información y los anticonceptivos se encuentra restringido sobre todo a grupos con pertenencia institucional, particularmente educativos.

Asimismo más del 50% de las mujeres que utilizan algún método anticonceptivo lo hacen sin prescripción médica. El anticonceptivo oral más vendido en la Argentina contiene 100 veces más estrógeno que lo aconsejado mundialmente.

Si bien la Cámara de Diputados aprobó un proyecto de Ley de Procreación Responsable (debió modificarse el nombre por Salud Reproductiva), que contaba con el apoyo del movimiento de mujeres, el Senado no trató el proyecto en el transcurso del año 1997. Se atribuye la razón a las presiones de la jerarquía católica y a la reticencia del gobierno nacional en este tema.

Con respecto a la prevención del HIV/SIDA, y a la atención médica de las personas ya infectadas, el informe gubernamental afirma que se han llevado a cabo programas y planes de prevención, y que nuestro país reconoce los derechos de las personas infectadas, sin realizar ningún tipo de diferenciación entre hombres y mujeres.

Leonor NUÑEZ²⁰ afirma que desde julio de 1982, el total de casos de infección de SIDA en ambos sexos asciende a 10.889. La relación hombre-mujer se redujo de 89 en el año 1987 a 2,6 en julio de 1997. Una relación como la que venía sosteniéndose desde 1992 (aproximadamente de cuatro) registró tal disminución en los siguientes 7 meses de 1997 que debería resultar un nuevo llamado de atención. La relación hombre-mujer presenta además diferencias regionales, por ejemplo, en julio de 1996 la relación hombre-mujer era cinco en Córdoba y tres en Buenos Aires. La velocidad de crecimiento en casos en mayores de 13 años es más importante en el denominado “factor de riesgo” heterosexual con 69.1 que aún en la transmisión por drogadicción endovenosa que alcanza a 66.8 (muy alejada encontramos a la estabilizada y reducida velocidad de transmisión homo/bisexual con 7.5). NUÑEZ describe que sólo algunas regiones, como la ciudad de Buenos Aires, cuentan con áreas institucionales específicas para la prevención de la infección por HIV, y en favor de la integración de las personas que viven con HIV/SIDA, y el respeto por las diferencias. Expresa particular preocupación por las niñas y las jóvenes que se corresponde con una realidad problemática. En el grupo etario de los 15 a los 29 años significativamente el 47.7% son mujeres y el 41% son varones.

²⁰ Cf. NUÑEZ, Leonor, *Mujeres en los 90s*, cit.

Esta es una situación bastante generalizada²¹. En 1997, las adolescentes entre 15 y 19 años conformaron el grupo más expuesto al riesgo de nuevas infecciones por HIV. Asimismo en una publicación de BALBO para la OMS estima que un 70% de las 3.000 mujeres que se infectan cada día tienen entre 15 y 24 años de edad. A dicho grupo etario corresponderá más del 50% de las nuevas infecciones por el virus en la próxima década. En la misma conferencia también se informó que en 1995 el 98% de las infecciones por HIV habían ocurrido en países dependientes. Resulta entonces por demás contradictorio (y ya no desde la comunidad sino desde las organizaciones internacionales) que por un lado, reconozcan a la epidemia del HIV/SIDA como “cada vez más femenina, más joven y más pobre”, pero que, por otro lado, todavía en 1996 casi el 100% de la investigación médica continuara realizándose sólo en países desarrollados. En el 8° *Encuentro Internacional Mujer y Salud de Río de Janeiro de 1997* se reunieron más datos a tener en cuenta: 1) para las mujeres el HIV/SIDA es primariamente una ETS. 2) Dos tercios de las infecciones en mujeres se presentan en jóvenes de escasos recursos, casadas, no consumidoras de drogas y en relación monógama en los últimos años. 3) De cada 7.000 nuevas infecciones que se producen cada día globalmente, el 50% ocurren en mujeres. Sin embargo, el informe oficial no reconoce estas diferencias lo que demuestra la dificultad de poder diseñar e implementar políticas y planes adecuados para responder a la especificidad de la situación de las mujeres.

A fin de garantizar el pleno goce y ejercicio del derecho de las mujeres a la salud, en condiciones de igualdad debería desarrollarse un enfoque integral que atienda a sus necesidades específicas a lo largo de todo el ciclo vital y su inclusión institucional en todos los niveles del sistema de salud.

En este sentido, ha sido deficiente la incorporación de la dimensión de género en todos los servicios del sistema de salud, de modo de promover y articular los programas y políticas oficiales y con las obras sociales, la incorporación de la problemática específica de la salud de las mujeres, a través de servicios de salud descentralizados que presten atención a las necesidades de las mujeres durante toda su vida y a sus múltiples funciones y responsabilidades, su limitada disponibilidad de tiempo, las necesidades especiales de las mujeres de los medios rurales y las mujeres con discapacidades y las diversas necesidades de la mujer según su edad y su condición socioeconómica y cultural.

Tampoco existen programas de educación para la salud que integren la perspectiva de género en la comprensión y resolución de las problemáticas tratadas, en particular sobre cuestiones que afecten específicamente a las mujeres en su doble condición de sujetos y agentes sanitarios, así como suficientes estudios e investigaciones en temas relevantes de la salud femenina y evaluaciones de las políticas de salud dirigidas a las mujeres con vistas a mejorar su eficacia.

Se siguen registrando intervenciones médicas perjudiciales para la salud, innecesarias desde un punto de vista médico o coercitivas, los tratamientos inadecuados o mutilantes o la administración excesiva de medicamentos a las mujeres; y no se ha garantizado que todas las mujeres dispongan de información completa sobre las posibilidades que se les ofrecen, incluidos los beneficios y efectos secundarios posibles, por personal debidamente capacitado. Así, se observa un porcentaje elevado de cesáreas, básicamente en el subsector privado. Elsa LÓPEZ describe que “en el Gran Buenos Aires se destacan las diferencias en el tipo de parto según la

²¹ Cf. Aruna RADHAKRISHNA y colabs. (Rev. Mujer Salud, 2/97) sobre datos presentados en la XI Conferencia Internacional de SIDA en 1996.

condición del NBI de los hogares donde viven las mujeres, evidenciándose un aumento del porcentaje de cesáreas en las mujeres no pobres, que llega al 31%, contra el 20% de las mujeres pobres. La interpretación de las diferencias puede buscarse en la capacidad de pago de las mujeres de mayores recursos y a ciertas modalidades de la seguridad social y de las empresas de medicina prepaga, que grava de manera diferencial los partos normales y los quirúrgicos.”

Son insuficientes, asimismo, los programas para alcanzar la seguridad alimentaria a nivel nacional y mejorar el estado de nutrición de todas las niñas y mujeres.

Resulta necesario ampliar los programas de información y educación sanitaria para la prevención y detección precoz del cáncer genital y mamario; facilitar a los equipos de atención primaria de salud la adquisición de las habilidades necesarias para la detección precoz del cáncer; propulsar tratamientos no mutilantes; analizar la situación actual; evaluar las actividades y los programas relacionados con la lucha contra el cáncer; e impulsar la coordinación de esfuerzos de los diferentes organismos y entidades, en el campo de la investigación, prevención, y el tratamiento del cáncer.

Asimismo, el derecho a la salud de las mujeres requiere la elaboración de un mapa de riesgos sanitarios de las mujeres que tenga en cuenta variables ambientales, psíquicas, laborales y de condiciones de vida de las mujeres

Los programas de salud reproductiva deben garantizar la información, asesoramiento, distribución y colocación de métodos anticonceptivos. Asimismo, no existen estrategias adecuadas que protejan a las mujeres de todas las edades del HIV y otras enfermedades de transmisión sexual; proporcionen atención y apoyo a las niñas y a las mujeres afectadas y a sus familias y movilicen a todas las partes de la comunidad en respuesta a la pandemia del HIV/SIDA, desde una perspectiva de género.

Se debe garantizar la prestación, mediante el sistema de atención primaria de la salud, del acceso universal de las parejas y las personas a servicios de prevención de las enfermedades de transmisión sexual, entre ellas el HIV/SIDA, pertinentes y asequibles, y ampliar la prestación de asesoramiento y de servicios de diagnóstico confidencial y de tratamiento para las mujeres; garantizar el suministro y la distribución en los servicios sanitarios de preservativos de calidad, así como de medicinas para el tratamiento de las enfermedades sexuales.

De igual manera, es necesario el desarrollo de programas de información y educación sexual escolares, así como la elaboración de otros dirigidos a la población adolescente no escolarizada de ambos sexos y a todos los sectores interesados como son los profesionales sanitarios y servicios sociales y educadores/as, para que asesoren a padres y madres y a adolescentes en los aspectos relacionados con la sexualidad, como también programas que mejoren el nivel de conocimientos y la atención del embarazo, el parto y el puerperio.

No se han adoptado medidas tendientes a la formación y sensibilización de todos los efectos del sistema de salud relativos a los temas relacionados con la salud de las mujeres incorporando la dimensión de género y dirigidos a un cambio de actitudes y la adquisición de conocimientos en aspectos relacionados con la comunicación y las relaciones entre profesionales y usuarias, el respeto a las normas éticas, profesionales y no sexistas que respondan a las necesidades de las mujeres y a sus derechos humanos, a la privacidad y confidencialidad, y a su consentimiento informado.

Asimismo, es necesario aumentar el apoyo financiero y de otra índole de todas las fuentes

a las investigaciones preventivas, biomédicas, del comportamiento, epidemiológicas y de los servicios de la salud, sobre cuestiones relativas a la salud de las mujeres y a las investigaciones sobre las causas sociales, económicas y políticas de los problemas de salud de las mujeres y sus consecuencias, incluida la repercusión de las desigualdades de género y de edad, especialmente con respecto a las enfermedades crónicas y no transmisibles, las enfermedades y afecciones cardiovasculares, los cánceres, las infecciones y lesiones del aparato reproductivo, el HIV/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual, la violencia doméstica, la salud en el trabajo, las discapacidades, los problemas sanitarios relacionados con el medio ambiente y los aspectos de salud que plantea el envejecimiento; y la difusión de sus resultados.

Por otra parte, es necesario el desarrollo de relevamientos de información e investigación que posibiliten la identificación de grupos de mujeres en situación de vulnerabilidad y/o riesgo; que mejoren y amplíen su protección social; apoyen su participación en las organizaciones comunitarias; prioricen dichos sectores como destinatarios específicos de políticas sociales; y realicen seguimientos y evaluaciones de los programas respectivos. El Estado debe desarrollar programas y servicios dirigidos a atender a aquellos sectores de mujeres, en especial en situaciones de riesgo o marginación social. En el desarrollo de esos programas, deberán considerar prioritarios, en particular, los grupos de mujeres en situación de pobreza crítica, las mujeres rurales, las niñas en circunstancias especialmente difíciles, las madres adolescentes, las mujeres jefas de hogar y las ancianas.

Capítulo VIII. Exigibilidad de algunos derechos sociales*

1. Introducción

En el Informe Anual de 1996, el CELS incluyó un capítulo sobre “Derechos sociales y acceso a la justicia”, en el que se realizaba una reseña de las actividades del organismo en esta área, con particular mención de las acciones judiciales y de los hechos que constituían el contexto de cada caso. Este año el CELS decidió orientar el informe hacia un balance de la situación en materia de derechos sociales durante el año 1997. Es indudable que la complejidad de la cuestión impide presentar un cuadro general del estado de cosas en esta materia. Nos hemos propuesto, sin embargo, enfocar tan sólo algunos problemas que, por sus particulares características, evidencian los progresos o retrocesos en el grado de efectividad de estos derechos.

La información que contiene este capítulo tiene fuentes diversas. Además de relevar el material periodístico, las estadísticas económicas y las publicaciones de jurisprudencia del año 1997, se ha procurado entrevistar y consultar a los propios afectados y a organizaciones no gubernamentales y dirigentes sociales que trabajan en las temáticas analizadas, quienes no sólo transmitieron sus experiencias y compartieron algunas de sus preocupaciones, sino que proveyeron importantes materiales, fruto de sus propios trabajos de investigación. También hemos requerido a juristas y economistas el tratamiento de algunas de las cuestiones.

Las reflexiones acerca de los fallos de la Justicia en relación a los derechos económicos y sociales no tienen pretensiones académicas, sino que procuran exponer a la opinión pública, en un lenguaje tan sencillo como fuera posible, los principales problemas analizados en los casos y los valores en juego en cada una de las decisiones. Las sentencias estudiadas impactarán sin duda en la vida cotidiana de los argentinos y es bueno que los jueces, que acostumbran a juzgar interpretando los valores comunitarios, aprendan a exponerse, como los mandatarios electos, a las críticas de la sociedad.

Ello resulta particularmente importante en tiempos en los que una legislación claramente regresiva demanda la actuación del Poder Judicial como garante de los derechos económicos y sociales consagrados por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

* Este capítulo ha sido elaborado por el Programa “Exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales” del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Integran el mismo: Christian COURTIS (consultor), Delia CABRERA, Roxana OTERO, Julieta ROSSI (abogadas), Juana KWEITEL (asistente) y Víctor ABRAMOVICH (Director). En el capítulo se ha contado con la inestimable colaboración de otras personas. En cada apartado del capítulo se ha indicado el nombre de su autor. Aquellos apartados en los cuales no se indica el autor obedecen a la elaboración colectiva de los miembros del programa.

2. El derecho a la salud

2.1 “En el país del no me acuerdo”

El Ministro de Salud de la Nación habla con la prensa:

“Periodista: El último Congreso Latinoamericano de Medicina Social fue muy crítico respecto de la calidad de la salud en la Argentina, ¿usted que dice?.

Ministro: Bueno, yo esperaría que se fijen en estas transformaciones de fondo y que vean los indicadores. Si tomamos el lapso 1985-1990, la mortalidad infantil se mantuvo constante en un 26 por mil. De 1990 a 1995, la mortalidad bajo al 22 por mil.

Periodista: Pero estamos ubicados en el puesto 17 en el continente:

Ministro: Yo no tengo ese dato en este momento. Se lo podría buscar...

Periodista: ¿Es cierto que el 74% de las muertes neonatales es evitable en la Argentina?

Ministro: No recuerdo ese porcentaje, exactamente. Sé que es alto...

Periodista: ¿Y es cierto, ministro, que dos tercios de las defunciones de los chicos son evitables?

Ministro: Bueno, yo no se lo podría confirmar con exactitud ahora...”¹.

Lo único claro en materia de políticas públicas de salud en la Argentina es el deconcierto. Los índices que el Ministro Alberto Mazza “no recuerda” indican los derechos que su gestión ha ignorado.

Como sostuviera el médico sanitarista José Carlos Escudero en el Séptimo Congreso Latinoamericano de Medicina Social²: “...dos tercios de las defunciones de nuestros niños son evitables; 10 mil argentinos se mueren de hambre todos los años. Estamos en el mundo en el lugar 44 en provisión de agua potable, y en el lugar 52 en el nivel de mortalidad infantil. Irónicamente nuestro gasto por habitante en salud es el más alto de América Latina, superado en el continente sólo por Estados Unidos y Canadá...”³.

Las normas internacionales de derechos humanos exigen la utilización del máximo de los recursos disponibles en la satisfacción de los derechos sociales, como el derecho a la salud. Ningún Estado puede pretender exculparse del deterioro de la situación en este área, invocando la falta de recursos presupuestarios, si no acredita que ha realizado un uso eficiente de los recursos disponibles.

¿Cómo se gastan los recursos disponibles para las políticas públicas en materia de salud?. El Expediente 826/97 de la Auditoría General de la Nación puede echar algo de luz al respecto. En dichas actuaciones se investigó la forma en la que el Ministerio de Salud y Acción Social ejecutó un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por 45 millones de dólares para un “Programa de rehabilitación de la infraestructura de salud” y otro de “Atención primaria de salud en beneficio de grupos de bajos ingresos”, que implicaron una inversión superior a los 150 millones de pesos.

Del informe de la auditoría surge que los funcionarios ministeriales se destacan por su extrema diligencia. La velocidad con que han encarado su tarea se refleja en los expedientes de

¹ Nota de Jorge PALOMAR, en *La salud en época de ajuste* (entrevista al Ministro Alberto Mazza), en revista La Nación, 22/6/97.

² El citado Congreso se llevó a cabo en el teatro San Martín, entre el 17 y el 22 de marzo de 1997.

³ Opinión transcrita en: *La salud...*, cit.

compra a los proveedores. Veamos los ejemplos: en el expediente 271-962/2, referente a la compra de un software para implementar un sistema informático por USD 20.000, todos los documentos que conforman el proceso de selección, adjudicación y compra —tres presupuestos de proveedores, el cuadro comparativo de precios, el informe del Director Ejecutivo al Coordinador del Area sobre los presupuestos, la aprobación de los presupuestos, el pase a la asesoría jurídica, el acta de aprobación, la disposición n° 183/96 que aprueba la operación y la orden de compra— tienen la misma fecha (16/10/96). En el expediente 156/96 referente a la adquisición de equipos de computación se pone en evidencia que los proveedores del Estado utilizan técnicas de venta desconocidas en otras latitudes, adelantándose al deseo de los funcionarios, pues el área de informática adjuntó tres presupuestos de fechas anteriores a la resolución que dispone solicitar presupuestos por la compra del equipo. En el expediente 4918-000025-95/3, por la contratación de un sistema de administración financiera, el Comité de Selección demuestra haber desarrollado un extraño instinto premonitorio, al ratificar una negociación con la firma proveedora por la modificación del precio de contratación, que se desarrolló, según el mismo expediente, dos días después de ser ratificada. En el expediente 4918-000395-95/5 se consolidan esos mágicos poderes anticipatorios, pues todas las áreas operativas intervienen y aprueban el día 7/12/95 el pago de una factura que recién es presentada al cobro el 14/12/95.

Es verdad que la rapidez con que parecen actuar los funcionarios del Ministerio provoca pequeños descuidos. Así, en el mencionado expediente por la compra de un software informático, se pagó un 50% del precio (10.000 dólares), y luego dos pagos de 4.000 y 5.000 dólares, sin que se hubiera verificado a la fecha de la auditoría la recepción del programa que se había pagado. Los funcionarios, sin embargo, actuaron prudentemente al retener los 1.000 dólares restantes del precio total de la compra, como resguardo ante un eventual incumplimiento del proveedor. Otro descuido impuesto por el vértigo: en la mayoría de los legajos de los consultores, que cobran suculentos honorarios por el proyecto, no consta copia del título habilitante ni de su situación fiscal. Además, violando la normativa sobre contratación de profesionales nacionales, se les abonan los honorarios antes de que se aprueben sus trabajos. Como se ve, los funcionarios son más rápidos para pagar que para controlar. Otra muestra de esta desenfadada vocación de solvencia: durante el ejercicio de 1996 se gastaron 202.706 pesos en fotocopias y anillados, pese a que el proyecto posee su propia fotocopidora. Todos los trabajos fueron contratados a la firma FULLCOP S.A. por precios muy superiores a los de mercado. La fotocopia blanco y negro se pagó 0,14 pesos contra 0,08 pesos (por 1.000) de mercado, la fotocopia color se abonó 1,80 pesos contra 1,25 pesos (por 1.000), el anillado 4,50 pesos contra 3,00 pesos de mercado. En realidad, no se sabe bien qué importes se pagaron al proveedor, pues existen facturas a las que alegremente se les adicionó un cero en lápiz a la cantidad de copias facturadas.

Pero no sólo FULLCOP S.A. se hace una fiesta negociando con los acelerados funcionarios del Ministerio. En el Expte. 4918-000025-95/3 por la contratación de un sistema de administración financiera, el Ministerio llamó a licitación previendo pagar un monto total de 362.240 pesos por el diseño y la implementación del sistema. La firma GRANT THORNTON S.A. - TOISON S.A. ofertó el sistema por mucho más del doble del precio fijado: 870.840 pesos. Tras un pedido de reconsideración, aceptó cobrar generosamente la mitad de lo que había ofertado: 427.915 pesos, que representa, sin embargo, un 49,14% más del valor original cotizado por el Ministerio. Pero el proveedor no sólo sacó tajada del precio; sino que se limitó a suministrar el

diseño del sistema, sin la debida implementación. El diseño, por otra parte, se pensó para ser llevado manualmente, y si se desea alguna vez computarizar "... dichas normas deberán ser revisadas y adaptadas", afrontándose los costos pertinentes. Por lo demás presentó cuatro informes correspondientes a las provincias de Neuquén, Córdoba, Salta y Chaco, que contienen exactamente la misma información. A tal punto mató varios pájaros de un tiro que en todos los informes figura "Banco de la Provincia de Córdoba". Ante la intervención de la auditoría, la empresa reconoció que ni siquiera se tomó el trabajo de cambiar los nombres propios en los informes que cobró por separado, aunque a "la avivada" la llamó discretamente: "un error de tipeo".

Para concluir, otro descuido: el BID no desembolsó 576.189,54 dólares para el programa de atención primaria de la salud de grupos de bajos ingresos, pues el Ministerio presentó la solicitud fuera del término fijado en el contrato, y las cuentas del préstamo ya habían sido cerradas por el organismo internacional. No faltará quien impute la pérdida de estos valiosos fondos para los más pobres a la mala memoria del ministro la que, como un río caudaloso, arrastra por igual estadísticas y plazos contractuales.

Es evidente que los desórdenes reiterados en la administración de los fondos públicos reflejan corrupción. Con el agravante de que los fondos mencionados integran programas sociales destinados a los sectores de la población más vulnerables. La eliminación del "desorden" en la administración del gasto social en el área de salud, debe ser la alternativa a los brutales recortes presupuestarios. En junio de 1997 se conoció un informe del BID elaborado por las investigadoras Laura GOLBERT y Susana LUMI que critica particularmente la forma en que el Ministro Mazza administra los fondos de su área destinados a asistencia social. El informe señala que en 1995, cuando en plena recesión la pobreza había comenzado a expandirse aceleradamente, el Ministerio de Salud recortó en casi un 35% los fondos del plan materno infantil que asistía a 650 mil personas, entre chicos desnutridos, embarazadas y niños menores de 2 años⁴.

Será por ello que el Ministerio de Salud se "olvidó" de publicar, como lo venía haciendo regularmente, las estadísticas de mortalidad infantil correspondientes a 1995, que fueron difundidas tras un pedido de informes parlamentario. Las cifras resultan imborrables.

Lejos del compromiso asumido por el Estado, al incorporar en 1994 con rango constitucional el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de adoptar medidas para asegurar la reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil y el sano desarrollo de los niños (art. 12 inc. a), la tasa de mortalidad infantil en todo el país aumentó de 22 por mil nacidos en 1994, a 22,2 por mil en 1995. La variación es pequeña pero marca un punto de inflexión en la tendencia a la baja que se venía observando desde principios de los años ochenta y que se mantiene aún en la mayoría de los países de América Latina. De las trece provincias que muestran aumentos en el indicador, en tres el aumento es alarmante. En relación a 1994, en San Juan mueren cuatro chicos más cada mil que nacen vivos; en Tucumán cinco y en Santa Cruz seis. Las estadísticas demuestran las enormes diferencias sociales entre las diversas regiones del país. Así, mientras en la Capital Federal las cifras de mortalidad en la infancia están apenas por debajo

⁴ Nota de Maximiliano MONTENEGRO, *Delicias de la Gran Burocracia*, en "Página /12", 17/6/97, ps. 12/13. En el mismo sentido, un informe del Banco Mundial estimó que el 24% de los proyectos en ejecución en materia de gasto social tienen "desempeño poco satisfactorio"; ver nota de Maximiliano MONTENEGRO, *El gasto social es plata tirada*, en diario Página /12, 18/9/97, p. 7.

de los niveles de los países medianamente desarrollados (13,1 por mil), los números del Chaco son similares al promedio nacional de 20 años atrás y se asemejan a los niveles de los países más pobres de África (32,8 por mil). Los datos oficiales descubren un fuerte aumento de la mortalidad entre los niños de un mes a un año de edad: de 7,6 por mil a 8,1 (es decir, una suba de casi el 7%). El salto abarca a 17 de las 21 provincias relevadas. En la muestra predominan las enfermedades infecciosas, que son las más fáciles de prevenir, siempre y cuando existan políticas adecuadas para ello. Estas muertes de niños están directamente vinculadas con el deterioro del nivel de vida en los hogares más pobres. De acuerdo con los datos del propio Ministerio de Salud, existe una altísima correlación entre hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) y la mortalidad infantil⁵.

Una encuesta realizada por la III Asamblea Prelaticia⁶, que abarca todo el norte de Jujuy (zonas de quebradas y puna) y también dos departamentos del noroeste de Salta (Santa Victoria y Iruya) muestra cifras difíciles de olvidar. El 64% de los chicos tiene carencias de vitaminas y proteínas. El 38% de los padres tiene entre tres y siete hijos muertos, el índice de mortalidad infantil trepa al 75 por mil⁷.

En la provincia de Tucumán un informe de la filial local de la Sociedad Argentina de Pediatría registró una tasa del 27,4 por mil en 1996, casi el doble de la Capital Federal. Entre las principales causas que provocan las muertes se incluye el elevado índice de desnutrición y el cierre o discontinuidad en el funcionamiento de comedores escolares para chicos dispuesto por el gobernador Antonio Bussi⁸.

En la provincia de Formosa la tasa de mortalidad infantil registrada por el Ministerio de Salud para 1995 era del 30,5 por mil, pero estadísticas de 1996 arrojan una cifra del 32,5 por mil. En esta provincia, un 38% de sus habitantes no cubre sus necesidades básicas y existen zonas de índices de mortalidad infantil escalofriantes, como en el Departamento de Ramón Lista, en el oeste formoseño, donde la tasa es del 55 por mil⁹.

En síntesis, el “desorden” administrativo del Ministerio de Salud asume su verdadera dimensión moral al ser contrastado con las cifras nacionales de mortalidad infantil, y tras esa relación la amnesia de los funcionarios no puede interpretarse más que como un síntoma de mala conciencia.

2.2 Derechos humanos y SIDA*

Numerosos cambios se han generado durante este año 1997 en la República Argentina con relación a las personas que viven con HIV/SIDA¹⁰ y a la cobertura médica debida por el Estado y, particularmente, por el ámbito privado. Como colofón de la batalla multimediática del año 1996, los tribunales del país han profundizado y resuelto planteamientos nuevos como la obligación de las empresas de servicios médicos privados de otorgar cobertura médica, farmacológica y

⁵ Nota de Maximiliano MONTENEGRO, *Los únicos privilegiados*, en Página /12, 28/5/97, ps. 18/19.

⁶ Realizada en las parroquias de la prelatura que dirige el Obispo de Humahuaca, Pedro Olmedo.

⁷ Nota de Daniel CASAS, *En Jujuy hay zonas con peor suerte que Africa*, en Página /12, 1/7/97, p. 20.

⁸ Nota de Rubén ELSINGER, *Tucumán. Crece entre los niños el índice de mortalidad*, en diario Clarín, 2/6/97, p. 59.

⁹ Informe de Jorge PALOMAR, *Formosa, otra asignatura pendiente*, en revista La Nación, 20/7/97, p. 21/ 28.

* Informe a cargo del Dr. Pablo Oscar ROSALES, abogado integrante de la Comisión de Derecho a la Salud de la Asociación de Abogados de Buenos Aires (AABA), encargado del Area HIV/SIDA.

¹⁰ Virus de Inmunodeficiencia Humana/Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida.

psicológica total para quienes viven con HIV/SIDA. El 23 de marzo de 1997 entró en vigencia la ley 24.754 que obliga a las empresas de medicina prepaga¹¹ a dar la misma cobertura integral que ordena la ley 24.455 —vigente desde 1995— para las obras sociales¹². Esta ley fue muy resistida por las empresas de medicina prepaga (EMP), que a través de sus dos cámaras (CIMARA y ADEMP) han ejercido un fuerte *lobby* legislativo y judicial a fin de impedir la aplicación de la norma en el ámbito de la medicina privada, con ningún resultado a la fecha. Es que hasta la actualidad, estas empresas, pese a tener por objeto prestaciones de salud, no tienen ningún control legislativo o administrativo, ni tampoco se ha creado organismo alguno de regulación.

Varias empresas prepagas, incluso las más importantes, se resistieron a cumplir la ley 24.754, por lo que se presentaron numerosas acciones de amparo en los Tribunales Civiles, Ordinarios y Federales, que dieron lugar a sentencias que declararon la vigencia de la ley respecto de estas empresas. Estas sentencias resolvieron que la ley 24.754 debe ser aplicada aun a relaciones jurídicas vigentes con anterioridad y a aquéllas que continuaran o se iniciaran después del 23 de marzo de 1997. Todo ello sin considerar las normas unilaterales de los contratos, fundándose en que las E.M.P., aun siendo emprendimientos comerciales, asumen un compromiso social con sus asociados y con la comunidad, para el que inclusive gozan de exenciones de pago de impuestos.

En materia de obra sociales, la Administración Nacional de Seguro de Salud (ANSSAL), dictó en abril de 1997 la resolución n° 709/97 con la que finalmente puso fin a la controversia existente en la interpretación de la ley 24.455, que obligaba a las obras sociales a dar cobertura integral para el HIV/SIDA, pero condicionándola a la existencia de presupuesto del Estado. Finalmente, el 19 de septiembre de 1997, se dicta la resolución 625/97 del Ministerio de Salud y Acción Social que establece un programa de cobertura integral para HIV/SIDA y un programa de prevención, tema hasta el momento no reglamentado ni previsto. De cualquier forma, ni el Estado argentino, ni los particulares han destinado hasta el momento fondo alguno para el desarrollo efectivo de campañas de prevención, que más de 15 años después del nacimiento de la epidemia y pese a los compromisos internacionales asumidos por Argentina (como ejemplo basta la Declaración de París) siguen siendo aquí únicamente utopías.

Argentina sigue sufriendo los males de los países subdesarrollados. La provisión de medicamentos para HIV/SIDA por el Estado nacional sigue siendo insuficiente, discontinua y limitada. Existen enormes problemas de subregistro de los casos de HIV/SIDA, derivados de falta de políticas claras y de interés del gobierno de mantener cifras desactualizadas —vale aclarar que se denuncian desde hace años alrededor de 130.000 personas viviendo con el virus HIV/SIDA, y solamente 6.000 reciben medicamentos del Programa Nacional de SIDA—. Por otra parte, los fondos se prometen sólo cuando la presión de los medios obliga a declaraciones estruendosas, aunque vacías. Además, las terapias con cócteles mantienen un valor similar al de los países del primer mundo (una terapia combinada de tres antivirales o inhibidores de la proteasa ronda los 1.500 dólares mensuales, sólo en estos medicamentos). A esto se suma la resistencia férrea de las EMP de cubrir estas terapias, pese a que Argentina se dirige a un sistema de salud regulado

¹¹ Se trata de empresas privadas que prestan servicios médicos contra el pago previo de una cuota mensual. No son seguros médicos, sino empresas de servicios médicos.

¹² Entes semipúblicos con cobertura amplia de tipo solidario cuya afiliación es obligatoria para los trabajadores en relación de dependencia.

exclusivamente por el mercado, y estas empresas prácticamente atienden a una población en crecimiento de dos millones de personas.

Se encuentra actualmente en el Congreso Nacional un proyecto de creación de un ente regulador de las EMP que controlaría sus contratos y, por primera vez, exigiría de las mismas un capital mínimo para operar en el mercado y responder económicamente. Este proyecto eliminaría la posibilidad de recurrir a la vía judicial previa, debiendo primero agotarse una vía administrativa, siendo por esta razón resistido por su inconstitucionalidad¹³.

2.3 El sistema de salud pública frente a la atención de los chicos de la calle *

La Sociedad Argentina de Pediatría (en adelante SAP), a través del Comité de Psicopatología Infanto-Juvenil y Familia, Grupo de Trabajo “Chicos de la Calle”¹⁴, investigó algunas de las variables y dificultades que se presentan en la atención médica de los niños y adolescentes de la calle, en los hospitales de la Ciudad de Buenos Aires. La investigación se basa en una encuesta realizada a más de 100 médicos pediatras que prestan servicios de guardia hospitalaria o integran la SAP¹⁵.

El trabajo mencionado, además de poner en evidencia algunas prácticas tradicionales, carentes de sustento legal, que constituyen obstáculos para la plena realización del derecho de los niños a recibir una adecuada asistencia, revela un preocupante desconocimiento de los médicos acerca de las normas nacionales e internacionales que rigen en esta materia.

Una de las cuestiones destacadas en la investigación, es la intervención policial o judicial en la atención médica, cuando por sus características inadecuadas se constituye en una intromisión en la relación médico-paciente. Muchos de los médicos encuestados, consideran legítima la intervención policial o judicial al atender a un chico que carece de documentación, o no se halla acompañado por un adulto. La investigación señala que esta actitud “constituye uno de los nudos más problemáticos de la relación de los chicos de la calle con la atención hospitalaria”. La modalidad de acceso al hospital más mencionada por los médicos (56,6%) ha sido la concurrencia del niño acompañado por la policía. En los casos en que los chicos llegan solos o acompañados por otro chico, gran parte de los encuestados requieren la intervención policial o judicial, por considerarlo necesario ante la ausencia de un mayor responsable.

De acuerdo con la encuesta, los médicos convocan muy frecuentemente a estas instituciones cuando atienden chicos de la calle: el 59,6% de los médicos respondió que siempre da intervención a la policía o a la justicia, y el 31,3% dijo hacerlo ocasionalmente. Sólo un 9,1% respondió en forma negativa a esta pregunta.

¹³ Fallos citados: Cámara Civil de Capital Federal, Sala F, sentencia del 23/10/97: “C., J.E. c/ Tim S.A. s/ amparo; Cámara Civil de la Capital Federal, Sala C, sentencia del 14/10/97: “T., J. M. c/ Nubial S. A.. s/ amparo”; Cámara Civil de la Capital Federal, Sala G, sentencia del 8/10/97: “R.C, E. c/ Asociación Francesa Filantrópica y de Beneficencia CEFRAAN s/ amparo”.

* Informe a cargo de Roxana OTERO.

¹⁴ El grupo de trabajo lo integran: Marcela Ackman (pediatra), Judit Arcusin (pediatra), Noris Pignata (abogada), Julieta Pojomovsky (socióloga), Frida Riterman (psicoanalista), Graciela Triñanes (abogada) y Mónica Waisman (pediatra).

¹⁵ El trabajo se denomina: *Actitudes de los médicos en la atención de los chicos de la calle* y puede ser consultado en la Sociedad Argentina de Pediatría. El CELS agradece a dicha institución su autorización para adelantar algunas de las conclusiones de la encuesta en este Informe Anual.

Con respecto a estos datos, el trabajo afirma que “es muy alta la legitimación otorgada (por los médicos) a la intervención policial y judicial. Al atender a un chico sin adulto responsable o sin documentos se creen en la obligación de avisar a la policía. El hecho de ‘dar aviso a la policía’ es meramente simbólico, ya que dicha institución es netamente represiva. La misma no puede actuar en forma preventiva o de protección respecto de un chico que se encuentra solo, ya que no es garantía alguna de preservar el ejercicio de sus derechos”. La consecuencia no deseada es la restricción del acceso del niño a la atención médica o la interrupción de los tratamientos.

La ausencia de adultos responsables y los accidentes o hechos de violencia ocurridos en la calle, resultan los casos en que con mayor frecuencia los médicos dan intervención a instituciones policiales o judiciales. Estas dos cuestiones, que son justamente las más características de esta población, ponen imaginariamente en juego, según señala el informe, la cuestión de la “responsabilidad” adulta frente a los chicos. Esta problemática genera temor en los profesionales de la salud, que responden convocando a las instituciones que, según creen, pueden hacerse cargo de la misma y, por lo tanto, liberarlos de esa carga. El costo de esta estrategia de “desresponsabilización” —expresa el trabajo— es la introducción de representantes de instituciones a cargo del mantenimiento del orden dentro de la relación médico-paciente. Las razones esgrimidas por los encuestados para fundamentar dicha actitud confirman estas conclusiones. Así, la respuesta más frecuente, es la “obligatoriedad” de la intervención de estas instituciones. También se menciona el “riesgo de la situación”; la presunción de “la existencia de un delito” o, lisa y llanamente, la finalidad de “protección del propio médico interviniente”. La respuesta que mejor refleja el temor de los profesionales de la salud es: “porque los chicos están solos, desamparados”, expresando de esta forma el mecanismo articulado frente a la ausencia de adultos a cargo, situación en la que los médicos asumen una carga de responsabilidad que excede la relación profesional con el paciente y procuran aliviarla convocando a quienes estiman que podrán manejar la situación.

El documento sostiene que en la mayoría de los casos la intervención de las instituciones policiales o judiciales carece de fundamento legal. En tal sentido afirma que “el niño está capacitado para garantizarse por sí sólo su derecho a la salud”, ya que no sólo es objeto de derechos, sino además sujeto de los mismos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (en adelante CIDN)¹⁶. Agrega que “la regla es que todo niño es capaz, y la excepción es la incapacidad de realizar por sí mismo ciertos actos, según lo dispone la CIDN, esto significa que si un chico puede movilizarse, entender que se encuentra enfermo, dirigirse a pedir ayuda médica y que la misma no pone en riesgo su salud, ya que puede tratarse de una enfermedad de curación simple, que no trae aparejada mayores complicaciones, podría atenderse al niño y no darse participación a la policía, debido a que nadie obliga a dar intervención a la policía porque un niño se encuentra solo.(...) El profesional que lo atiende no puede negar esta atención ni el derecho al acceso de la salud del niño, por no estar con un adulto, por no tener documentos, ni tampoco puede condicionarlo a una previa denuncia de la situación”.

Otro obstáculo en la atención médico-paciente, que revela el informe, es el temor de los médicos a enfrentar un juicio por mala *praxis* por atención de chicos de la calle. Cuando se

¹⁶ La Convención fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20/11/89, ratificada por nuestro país el 4/12/90, y entró en vigencia el 4/1/91.

preguntó a los entrevistados si habían recibido alguna demanda de este tipo, el 100% respondió en forma negativa. Pero cuando se inquirió si las demandas de mala *praxis* ligadas a la atención de esta población constituye un riesgo serio para los médicos, sólo un 68% respondió en forma negativa. Corresponde entonces destacar que a pesar de que ningún profesional encuestado había enfrentado un problema de estas características, más del 30% sospecha que estas demandas son una amenaza significativa. Los que respondieron de este modo, dieron argumentos imprecisos cuando se les interrogó acerca de los fundamentos de este temor, lo que revela la existencia de una actitud de prevención, sin fundamento racional, que conduce a vincular la atención de los chicos de la calle con la eventual imputación de responsabilidad profesional, en la medida en que sería la única circunstancia en la cual el pediatra debe asistir a un niño o joven sin un adulto responsable a su cargo.

La encuesta refleja además que aún existe un espacio inexplorado de discusión sobre la utilización de la CIDN, para el mejoramiento de la atención hospitalaria en la atención de los chicos de la calle. El 15% de los médicos encuestados dijo desconocer totalmente esta norma.

Para precisar mejor el grado de conocimiento de la disposición se consultó respecto del contenido de la CIDN a aquellos médicos que habían respondido conocer su existencia, de lo que resultó que un tercio de los entrevistados (34,5%) no pudo dar ninguna respuesta, mientras que otro tercio (33,3%) sólo señaló de manera vaga que “la salud es un derecho”. Sólo el tercio restante logró identificar contenidos precisos de la norma internacional. Esto indica que solamente la tercera parte de los que tienen alguna noticia de la existencia de la CIDN, es decir, poco más de un cuarto de la muestra, ha leído este instrumento.

Cuando se preguntó cómo podría utilizarse la norma para mejorar la atención hospitalaria de los chicos de la calle, la respuesta más frecuente colocó el problema fuera de la responsabilidad de la institución médica. En tal sentido, un 23,5% de los encuestados señaló que “es una cuestión social y política, que va más allá del hospital”, porcentaje al que debería sumarse el 9,4% que no responde la pregunta. Sin embargo, esta actitud no es la mayoritaria, ya que los dos tercios restantes de los entrevistados formulan las siguientes propuestas: trabajo en grupos interdisciplinarios (17,6%), mejorar la infraestructura hospitalaria (10,6%), extensión del horario, mejorar la atención (10,6%), difundir y discutir más la Convención (9,4%) y aplicar la Convención (8,2%).

Las prácticas burocráticas, los prejuicios y el desconocimiento de muchos de los médicos encuestados acerca de las normas que regulan la prestación del servicio público de salud a los chicos de la calle —cuestiones que pone al descubierto el trabajo de investigación reseñado— constituyen en muchos casos graves violaciones del derecho a la salud de este sector particularmente afectado.

Desde de la vigencia de la CIDN, existe un nuevo punto de convergencia para todos aquellos que deben abogar para que se dé la más elevada prioridad a las actividades destinadas a promover y proteger los derechos del niño; en particular legisladores, educadores, médicos y medios de información.

La CIDN recoge y profundiza el concepto de primacía del interés superior del niño, presente en los instrumentos internacionales adoptados con anterioridad, como criterio medular para medir el deber del Estado de conformar su legislación y práctica sobre menores con las obligaciones de los países en el derecho internacional. El artículo 3.1 del mencionado instrumento

dispone al respecto: “Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada”.

Las opiniones del Comité de los Derechos del Niño (en adelante el Comité), sobre los informes presentados por los Estados Partes, contienen los principales motivos de preocupación, recomendaciones y sugerencias en relación con las medidas que han de adoptarse. El contenido de esas observaciones pone de manifiesto que la filosofía y el espíritu de la CIDN, interpretados por el Comité, consisten no sólo en reconocer el valor y la validez de cada uno de los derechos enunciados en la Convención, sino también en destacar la importancia de los principios de la no discriminación y del interés superior del niño. El Comité considera además que esos principios, en particular este último, deben servir de fundamento a las decisiones y medidas que se adopten para formular políticas y para que se asignen los máximos recursos posibles a la realización de los derechos del niño.

La CIDN, en su art. 24, dispone que los niños tienen derecho a la salud, en los siguientes términos: “1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho, y en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

- a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;
- b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de la salud;
- c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;
- d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres;
- e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;
- f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.

3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.

4. Los Estados Partes se comprometen a promover y alentar la cooperación internacional con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho reconocido en el presente artículo. A este respecto se tendrán plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.”

Los instrumentos internacionales adoptados con anterioridad, ya contenían disposiciones que hacían referencias al derecho del niño a “protección, cuidado y ayuda especial”¹⁷

La CIDN establece que los niños que hayan sido víctima de abandono, deberán recibir un trato o cuidados adecuados para su recuperación e integración, en un ambiente que fomente la salud. Así lo dispone el art. 39, en los siguientes términos: “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono...” y prosigue “..esa recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño”. Es fundamental la interpretación del art. 24 de dicho instrumento, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 39, ya que la recuperación física y psicológica del niño y su reintegración cuando ha sido víctima de una situación de abandono está supeditada al ejercicio de su derecho a la salud, el respeto de sí mismo y de su dignidad.

Si bien las prácticas burocráticas descritas en la investigación de la SAP no siempre responden a una política de salud o a instrucciones oficiales impartidas por la autoridad pública, su persistencia más allá de toda justificación, indican una actitud negligente o despreocupada de los responsables del servicio hospitalario.

Como se sabe, el Estado no sólo debe respetar los derechos, sino que debe también asegurar que sean respetados. En tal sentido, está obligado de acuerdo con los tratados de derechos humanos mencionados a garantizar el derecho a la salud de los chicos en esta situación, y dicha obligación implica el deber de remover los obstáculos, fácticos o legales, que impiden el goce adecuado de esos derechos. Con respecto a éste último punto, como ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Velázquez Rodríguez¹⁸, la obligación de garantizar “no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia en la realidad de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”.

De esta forma el Estado incurre en responsabilidad internacional en caso de no remover los obstáculos que impiden el ejercicio del derecho en cuestión, aunque tal restricción no emane de las normas internas, sino de la estructura del sistema de prestación del servicio público de salud y de la cultura social.

Es obvio que algunas prácticas burocráticas resultan difíciles de modificar en lo inmediato, pero las autoridades están en falta si, ante la evidencia de la situación, se limitan a no hacer nada.

El trabajo citado avanza en la cuestión, al proponer la conformación de equipos de asistencia legal y social de emergencia, que colaboren con los pediatras en la resolución de los conflictos cotidianos que suelen superar la propia práctica médica.

¹⁷ Así, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su art. 25.2, dispone: “La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidado y asistencias especiales”; la Declaración Americana, en su artículo VII, prevé que “Toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, tienen derecho a protección, cuidado y ayudas especiales”; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su art. 24.1 establece que “Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado”; en el mismo sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dice en su art. 19 que “Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”.

¹⁸ Corte IDH, sentencia de 29 de julio de 1988, serie C, n° 4 p.167.

2.4 Una buena tendencia jurisprudencial

La Sala II de la Cámara Civil y Comercial de Bahía Blanca, ordenó al gobierno bonaerense suministrar en forma ininterrumpida medicamentos a 34 enfermos de SIDA, ratificando lo establecido en primera instancia por el juez en lo Civil y Comercial Rubén Moriones, quien había ordenado al Ministerio de Salud bonaerense entregar las drogas retrovirales en forma continua a los 12 enfermos de SIDA que atiende el Hospital Municipal Leónidas Lucero y a los 22 que son asistidos en el Hospital Interzonal General José Penna, ambos de Bahía Blanca. El estado provincial pretendió convertir en abstracta la cuestión al indicar que al momento de llegar el expediente a la Cámara los enfermos recibían ya los medicamentos. La importancia del fallo de la Cámara radica en haber sentado como principio para este tipo de amparos, originados en la discontinuidad de provisión de fármacos destinados a pacientes de H.I.V., que la obligación del Estado no puede agotarse con la sola entrega de una partida de medicamentos, ya que no puede alegarse que en caso de reiterarse la omisión vuelvan a plantear los damnificados una acción de amparo. De obligarse a los pacientes a accionar ante cada omisión no sólo se violarían los derechos a la salud e integridad física, síquica y moral de estas personas sino también su dignidad, colocándolos en un riesgo cierto de perder la vida o agravar sus padecimientos. El amparo no se convierte en abstracto, esto es, no se ha superado el acto violatorio de un derecho que le da origen, por el sólo suministro de una partida de drogas, ya que la efectividad del tratamiento que reciben los enfermos requiere que la provisión tenga una secuencia determinada por los especialistas. Este pronunciamiento, que diferencia suministro del remedio con continuidad de tratamiento, tiene enormes proyecciones en materia de exigibilidad del derecho a la salud y fija claramente el alcance del deber del Estado en esta materia. El coordinador del Programa de Lucha contra el SIDA de la Provincia de Buenos Aires, Dr. Remo Salve, en declaraciones a la prensa una vez conocida la sentencia, descargó su responsabilidad en los laboratorios privados que impugnan las licitaciones y retrasan las entregas y en la falta de suministro de las drogas retrovirales por las autoridades nacionales. Alguien deberá hacerse cargo del tema y cumplir el fallo de la Justicia.¹⁹

En otro precedente importante en materia de derecho a la salud, la Sala 1 de la Cámara Criminal y Correccional de Mar del Plata hizo lugar a una acción de amparo y dejó sin efecto por arbitrariedad una decisión administrativa que obligaba al actor, padre de una hija discapacitada que requería tratamientos especiales, a cambiar su obra social por otra en la cual ese tratamiento sólo se prestaba por vía de excepción. El Tribunal entendió que el cambio forzado de la obra social del actor afectaba el derecho constitucional de atención de la salud frente a la menor cobertura médico-asistencial que ofrecía la nueva obra social para el amparista y su familia. Dado que la enfermedad que padecía la hija del demandante requería de una permanente prestación de alta complejidad y cualquier interrupción o suspensión del referido tratamiento importaba un concreto riesgo para su vida, y dicho tratamiento era aplicado eficazmente por la anterior obra social del grupo familiar, la decisión de forzar el cambio de afiliación resultaba, según la Cámara, violatoria de los derechos

¹⁹ Cfr. Cámara Civil y Comercial de Bahía Blanca, Sala II, setiembre 2-997, “C. y otros c/ Ministerio de Salud y Acción Social de la Provincia de Buenos Aires”, en *La Ley*, Buenos Aires, 1997, ps. 1122/1123. Sobre los pormenores y respuestas del funcionario, ver *Fallo a favor de enfermos de SIDA*, en *Clarín*, 9/9/97, p. 45.

constitucionales a la vida y a la salud, por lo que se dispuso mantener al reclamante en su actual situación hasta tanto dure el tratamiento integral de la enfermedad de su hija.²⁰

La Sala de FERIA de la Cámara Federal de La Plata, el 15/1/97, con voto de los Doctores Duran y Schiffrin, hizo lugar a una medida cautelar de no innovar requerida por la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) contra la decisión de la Armada de desactivar el Hospital Naval de Río Santiago y pasar a sus 320 trabajadores al Fondo de Reversión Laboral de la Nación. El fallo, de impecable factura técnica, admitió la legitimación de la entidad gremial demandante para representar en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional, derechos colectivos de los trabajadores afectados por la medida. El acto impugnado permitía la invocación de la norma de la Constitución que autoriza a ciertas entidades a actuar en representación de derechos de incidencia colectiva, pues vulneraba no sólo el derecho a la estabilidad de los funcionarios y empleados públicos (art. 14 de la CN) sino también el derecho a la preservación de la salud y a la posibilidad de la asistencia médica, consagrados por la norma fundamental y el derecho internacional de los derechos humanos, y que constituyen verdaderos derechos colectivos. Pese a la sentencia, la alegría de los trabajadores duró muy poco pues tres meses después, el 25/4/97, se resolvió el cierre definitivo del nosocomio que atendía a 20 mil integrantes de las Fuerzas Armadas y tenía capacidad para 450 internaciones. Según informaron a la prensa los integrantes de la Comisión para la Defensa y Reactivación del ex hospital, el desmantelamiento afectó a 15 mil afiliados de la Dirección de Bienestar de la Armada que deben trasladarse por atención médica a clínicas de La Plata y Ensenada, debiendo pagar cinco veces más por las consultas sin disponer de un centro de referencia estable²¹.

2.5 Prestaciones obligatorias de las obras sociales y prepagas

El 2 de enero de 1997 se publica en el boletín oficial la ley 24.754 que extiende a las empresas de medicina prepaga la obligación de cubrir, como mínimo, en sus planes de cobertura médico asistencial las mismas “prestaciones obligatorias” dispuestas para las obras sociales por las leyes 23.660, 23.661 y 24.55 y sus respectivas reglamentaciones²². El Plan Médico Obligatorio (PMO) prevé las siguientes prestaciones mínimas: tratamiento de kinesioterapia; fisioterapia; tratamientos odontológicos, entre ellos ortodoncia; hemoterapia; diagnóstico y tratamiento de HIV/SIDA; transplantes de alto costo y baja incidencia; medicamentos contra todas las patologías: las drogas contra el virus del SIDA y las drogas oncológicas; terapia radiante; leche medicamentosa por un año para recién nacidos; tratamiento psicológico con atención primaria y secundaria por adicciones como la droga o el alcoholismo; atención de enfermos oncológicos en todas las etapas de prevención, diagnóstico y tratamiento. Sin embargo hecha la ley, hecha la trampa. En la ANSSAL reconocen que las obras sociales cumplen desde hace años

²⁰ Cámara Crim. y Correccional. de Mar del Plata, Sala I, abril 2-997, en *La Ley*, Buenos Aires, 1997, p. 1291.

²¹ Cfr. Cámara Federal de La Plata, Sala de FERIA, 15/1/97 “Asociación de Trabajadores del Estado c/ Armada Argentina”, con comentario elogioso del Dr. Daniel SABSAY, en: “Contextos. Revista Crítica de Derecho Social”, n° 1, Editores del Puerto, Bs. As., 1997, ps. 377/388. Sobre la información periodística, ver nota de Mónica GALMARINI, *Reclaman reabrir un centro modelo de salud*, en diario Clarín, 8/9/97, p. 61.

²² El texto de la ley se encuentra publicado en “Derecho del Trabajo”, 1997-A, p. 873.

con el PMO pero las prepagas son renuentes a hacerlo. “*En casos como el tratamiento del SIDA o la drogadependencia, hubo gente que tuvo que pedir amparo judicial para hacer cumplir la ley*”²³.

Según los datos de la ANSSAL los 8 millones de beneficiarios de las obras sociales gastan 2.700 millones de pesos anuales. En el otro extremo, los 2,7 millones de afiliados a empresas de medicina prepaga gastan 2.200 millones anuales. Las prepagas son más caras porque no pueden diluir el riesgo en una masa grande de afiliados, como lo hacen las obras sociales, las que están además mejor distribuidas en el interior del país. Las prepagas sacan ventaja a partir de la menor cantidad de prestaciones que cubren y por el hecho de limitar hasta un año, luego de la suscripción del contrato, la prestación de algunos beneficios. Si una obra social se administra con la misma eficacia de una buena prepaga puede competir mejor al diluir el riesgo en la enorme masa de afiliados y puede ofrecer prestaciones mejores y más baratas. Es sabido que existe una fuerte presión empresarial para abrir la competencia en el mercado de la salud entre las prepagas y las obras sociales. La ley que extiende a las prepagas el PMO está en el centro de la cuestión al afectar una de las ventajas comparativas del sistema privado. Por lo demás está en discusión en el Congreso una ley de regulación de estas empresas. En las audiencias públicas celebradas en el Senado los representantes empresarios pidieron la derogación de la ley 24.754. Asimismo, promovieron acciones de amparo para impedir su aplicación y solicitaron se declare su inconstitucionalidad. En el mes de octubre de 1997 más de veinte organizaciones no gubernamentales que trabajan en HIV/SIDA y en derechos humanos denunciaron en el Congreso de la Nación la presión que ejercen las empresas de medicina prepaga sobre el ámbito legislativo y judicial para que se declare la invalidez de la mencionada norma. En particular, denunciaron que en un acción legal contra la empresa NUBIAL S.A. por falta de cobertura del tratamiento contra el SIDA, el fiscal de la Cámara Nacional en lo Civil, Dr. Carlos Raúl Sanz, solicitó de oficio el nombramiento de un perito para que determine si la empresa demandada sufre pérdidas económicas por esa cobertura y con qué elementos contó el Poder Legislativo para aprobar la ley, anunciando con tal requisitoria un eventual cuestionamiento de su validez²⁴.

La regulación de las prepagas y la defensa de la ley 24.754 serán si duda una de las cuestiones de mayor transcendencia para la eficacia del derecho a la salud de los ciudadanos durante el año 1998. Es de esperar que el reconocimiento de este derecho para todos prime sobre los intereses económicos en juego. Sin duda la sociedad estará atenta a la respuesta de sus representantes en el Congreso, y sobre todo, al comportamiento de sus jueces.

²³ *Tratamientos Obligatorios*, en Clarín, 20/10/97, p. 48.

²⁴ Nota de Raquel ROBERTI, *Cientes sí, enfermos no*, en Página /12, 8/10/97, p. 19.

3. El derecho a la seguridad social.

3.1 La política previsional *

Sintetizar los cambios institucionales ocurridos durante la retracción del Estado de Bienestar argentino, resulta una tarea muy difícil debido tanto a la velocidad como a la amplitud y profundidad de las transformaciones. Por lo tanto, la idea aquí es señalar aquellos cambios en los principios de organización que permiten dilucidar estrategias de retracción en cada política frente a diferentes herencias institucionales.

La retracción en el Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS) de la Argentina es un proceso sistemático, al cual fueron concurrendo diversos elementos. El primer paso es contemporáneo con el lanzamiento del Plan de Convertibilidad, cuando se nombra al frente de la Secretaría de Seguridad Social a Walter Schulthess, un economista de confianza del —en aquel momento Ministro de Economía— Domingo Cavallo, quien se incorpora como miembro permanente del llamado “Gabinete Económico”. Hasta ese momento la conducción política del sistema correspondía a abogados adscriptos al Ministro de Trabajo y Seguridad Social (MTySS). A partir de aquí queda claro que el sistema de previsión social pasa a ser un elemento clave de la nueva orientación económica en la que se embarca al país.

En agosto/setiembre de 1991 se transfirió al SNPS la recaudación hasta entonces destinada al programa de viviendas (FONAVI)²⁵. En octubre del mismo año, mediante decreto 2.284/91 el gobierno avanza sobre el Poder Legislativo eliminando una serie de leyes hasta entonces vigentes²⁶. Entre otras cosas: 1) se creó el Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS), a través del cual el MTySS asumió el control centralizado del SNPS, de las Cajas de Asignaciones Familiares y del sistema de prestaciones por desempleo; 2) se instituyó la Contribución Única de Seguridad Social (CUSS), que unifica el cobro de las diferentes tasas del impuesto sobre el salario, incluyendo las destinadas al sistema de Obras Sociales. Así, cuando en 1993 se unifica la recaudación del impuesto al salario con la del resto de los impuestos nacionales bajo la órbita de la Dirección General Impositiva (DGI), se “cierran” los preparativos para la reforma por el lado de la captación de los recursos.

Desde el punto de vista jurídico-institucional, el decreto 2.284/91 es simbólico, porque significa que leyes de la Nación se dejan sin efecto mediante un instrumento jerárquicamente inferior. Para justificar esta práctica, que se vuelve reiterada durante todo el gobierno de Carlos Menem, en los fundamentos se sostiene que la jurisprudencia “no reconoce derechos absolutos en momentos de perturbación social y económica y en otras situaciones semejantes de emergencia... ya que el principio de la división de poderes no puede ser entendido de modo tal que impida

* Informe de Rubén M. LO VUOLO. El análisis es parte de su trabajo: *La Retracción del Estado de Bienestar en la Argentina*, inédito. El autor es economista y dirige el Proyecto de Investigación: “Pobreza y Políticas de Sostenimiento del Ingreso. Asistencialismo focalizado vs. Ingresos Básicos Universales”, del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP). El CELS agradece particularmente su colaboración en este Informe Anual.

²⁵ Además, se expandió la base de imposición del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y se autorizó al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) para fijar tasas de impuestos (incluido el impuesto al salario), dentro de una “banda” y sin que le resulte necesario la aprobación por el Congreso.

²⁶ Además, mediante ese decreto se derogan una serie de normas que regulaban el ejercicio de ciertas profesiones, con la idea de “liberar” el mercado de las mismas.

proveer útilmente a la satisfacción de la suprema necesidad de la vida del Estado”. De esta manera, en la Argentina se va institucionalizando la figura de la “emergencia social y económica” como fuente de derecho permanente del poder administrador. Esta figura, que tenía mucha tradición durante las dictaduras militares, se había implementado durante el brusco cambio de gobierno en los episodios de la hiperinflación, pero a partir de aquí se empieza a utilizar con una intensidad y amplitud desconocida en gobiernos democráticos anteriores. Sin dudas, es un instrumento clave para comprender los métodos utilizados para la retracción del Estado de Bienestar y los sacrificios institucionales que conllevan políticas de cambios tan profundo.

Paralelamente, el SNPS se fue alimentando con recursos “no atados” al programa, en particular, fondos provenientes de la privatización de empresas públicas y de rentas generales²⁷. Asimismo, se empezó a eliminar beneficios en los “régimenes diferenciales” (particularmente los docentes) y se sancionó la llamada Ley de Consolidación de Pasivos Previsionales, mediante la cual se buscó cancelar todas las deudas que el SNPS tenía con sus beneficiarios al 31/3/91, tanto aquellas reclamadas en los estrados judiciales como las devengadas y sin trámite judicial. Para ello, se ofrecieron varias opciones a los pasivos pero todas inducían a aceptar un título de la deuda pública (Bono de Consolidación, BOCON)²⁸. Para “orientar” la decisión de los pasivos, el gobierno advierte que para quienes reclamen pago en efectivo, no se asume fecha de pago y todo quedaría librado a la “capacidad financiera de la Tesorería General de la Nación”. Esta forma de cancelación de la deuda fue considerada “legal” por la “nueva” Corte Suprema de Justicia.

En la primera semana de junio de 1992, el PEN envió al Legislativo su anteproyecto de reforma del sistema previsional. Para imponer la aprobación de la ley, en el anteproyecto se incluían las siguientes disposiciones: 1) transferencia al SNPS de un mayor porcentaje de la recaudación del IVA; 2) autorización para disponer la reducción de la cotización del empleador; 3) transferencia del 20% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias y la totalidad de lo que se reciba por la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, con el objeto de reducir la deuda previsional. En octubre de 1993, y con algunas modificaciones al proyecto inicial, el Congreso sancionó la Ley 24.241/93 que creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). La ley fue promulgada el mismo mes con veto parcial del Ejecutivo (Decreto 2091/93).

Las principales características del SIJP, que no comprende a las Fuerzas Armadas y de Seguridad, son las siguientes:

- 1) Conviven dos sistemas, entre los que los trabajadores pueden optar: el Régimen Previsional Público (RPP) y el Régimen Mixto de Capitalización (RMC).

²⁷ En 1992, mediante un acuerdo con las provincias, 15% de la recaudación de los impuestos de Coparticipación Federal se afectaron al SNPS. La medida contemplaba también la posibilidad de atender "otras necesidades fiscales" por lo que, en los hechos, parte de los fondos fueron utilizados en varias oportunidades para otros destinos. Más adelante se transfirieron otros recursos de rentas generales, como 11% de la recaudación del IVA y 20% del Impuesto a las Ganancias.

²⁸ Los BOCON son títulos a diez años, y se abonan en 48 cuotas mensuales recién a partir del sexto año de su entrega, la que no se hace al titular sino que es un asiento contable a su nombre en el Mercado de Valores. Los BOCON pueden utilizarse para abonar deudas con el propio sistema previsional y para la adquisición de empresas sujetas a privatizaciones.

- 2) Si se opta por el RPP, el haber previsional se compone de una Prestación Básica Uniforme (PBU), una Prestación Complementaria (PC) y una Prestación Adicional por Permanencia (PAP).
- 3) Si se opta por el RMC, el haber se compone de una PBU, una PC y el Haber por Capitalización Individual (HC).
- 4) La edad de jubilación se extiende a 65 años para hombres y 60 para mujeres, con 30 años de servicios mínimos con aportes.
- 5) El financiamiento de la PBU, PC y PAP estará a cargo del Estado (financiado por la contribución patronal y rentas generales), mientras que el del HC estará a cargo del afiliado y administrado por las creadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) o, una vez que se reciba el beneficio, de las compañías de seguro de retiro dependiendo de la opción del beneficiario por un retiro programado, fraccionario o renta vitalicia.
- 6) Se crea el Aporte Medio Previsional Obligatorio (AMPO), algo así como la “unidad de medida” del nuevo sistema, que se calcula dividiendo el promedio mensual de los aportes totales recaudados por el número total de afiliados que se encuentren aportando. El valor del AMPO se determina dos veces al año.
- 7) La PBU es una suma fija para cada jubilado. Hasta 30 años de servicio será equivalente a 2,5 veces el AMPO y se incrementará en 1% por año adicional; la PC se calcula como 1,5% por cada año de servicios con aportes, con un máximo de 35 años y calculados sobre el promedio de las remuneraciones sujetas a aportes durante los 10 años anteriores a la cesación de servicios, con un máximo de un AMPO por año de servicios. La PAP se calcula como 0.85% por cada año de servicios con aportes realizados al nuevo SIJP, con igual forma y metodología que la PC.
- 8) Los asalariados aportan sobre su salario total y los autónomos sobre una escala de renta presunta, donde se establece una categoría mínima de aporte que eleva sustancialmente la carga para los sectores de bajos ingresos.
- 9) Se establece en 60 AMPOs la remuneración máxima sujeta a aportes y en 3 AMPOs la mínima²⁹.
- 10) El funcionamiento del pilar de capitalización individual es similar al difundido modelo chileno, absorbiendo 11% de la nómina salarial de los que opten por el régimen mixto. Además del encaje obligatorio, se establece una rentabilidad mínima del fondo, computada en relación con la rentabilidad promedio del sistema. La rentabilidad mínima se garantiza mediante la constitución de un Fondo de Fluctuación, integrado por todo exceso de rentabilidad sobre el promedio del sistema más un porcentaje.
- 11) Además de los agentes privados, los estados provinciales, asociaciones profesionales de trabajadores o empleadores, cooperativas y otras entidades con o sin fines de lucro pueden constituir AFJP, a la vez que el Banco de la Nación Argentina constituye la suya propia.

²⁹ A junio de 1997, el valor del AMPO era de \$76, por lo que la remuneración mínima sujeta a aportes es de \$228 y la máxima \$4.560.

12) La recaudación de todos los impuestos sobre la nómina salarial queda a cargo de un organismo público, la Administración Nacional del Seguro Social (ANSeS) que transfiere la recaudación correspondiente a las AFJP.

13) El Estado garantiza: i) la rentabilidad mínima sobre los fondos de las AFJP; ii) la integración en las cuentas de capitalización individual de los correspondientes capitales complementarios y de recomposición, así como el pago de todo retiro transitorio por invalidez, en el caso de quiebra de una AFJP; iii) el pago de las jubilaciones, retiros por invalidez y pensiones por fallecimiento a los que opten por renta vitalicia y en caso de quiebra o liquidación de las compañías de seguro de retiro; iv) la percepción de la PAP; v) un haber mínimo, cuando cumplidos los requisitos, el haber total resultante de la suma de todos los componentes, sea inferior a un monto fijado como múltiplo del AMPO y los jubilados manifiesten en forma expresa su voluntad de acogerse a este beneficio, para lo cual se incrementará la PBU.

14) Se establecen criterios para obtener prestaciones no contributivas, a partir de los 70 años.

15) El Estado se hace cargo de los retiros por invalidez y de las pensiones por fallecimiento de los que opten por el régimen de reparto. Además de capitalizar aportes para el retiro ordinario, las AFJP deducirán de los mismos una prima para contratar seguros de invalidez y muerte.

Como se ve, si algo caracteriza al nuevo sistema de previsión social de la Argentina es su complejidad. Este dato no es menor en tanto se supone que los ciudadanos lo tienen que conocer en detalle para "optar" entre las alternativas que les proponen. Pero además, a partir de la nueva ley, el PEN fue dictando diversas medidas para fomentar la afiliación al nuevo sistema mixto en el contexto del Plan de Convertibilidad. Entre otras medidas, merecen destacarse:

1) Acuerdos bilaterales entre el Gobierno Nacional y las Provincias para que las Cajas Provinciales que cubren a los empleados públicos se incorporen al SIJP, lo cual aumenta la carga fiscal del Régimen Previsional Público de reparto. La herramienta de negociación es el apoyo financiero para las provincias, que en gran medida viene de organismos financieros internacionales³⁰.

2) Se estableció un programa de reducción y eventual eliminación de aportes patronales, en función de la aceptación de los términos de los acuerdos fiscales entre Nación y Provincias. La reducción es diferente por región y por sectores económicos³¹.

3) Se autoriza legalmente a los jubilados a seguir trabajando.

4) Se sancionó una nueva ley denominada de "Solidaridad Previsional", promulgada en marzo de 1995. A juzgar por sus disposiciones, el título de la ley es claramente engañoso. La ley establece que el Estado Nacional sólo garantizaría el pago de los haberes hasta el monto de los créditos presupuestarios, a la vez que sólo se reconocerá la "movilidad" (actualización) de los haberes en función de las disponibilidades presupuestarias y en ningún caso estará en relación con las remuneraciones. Así, se elimina la movilidad del beneficio atada al AMPO, como

³⁰ Se estimaba que con esta absorción, la administración nacional debería cubrir un déficit anualmente estimado en casi 0,4% del PBI.

³¹ En su momento, se estimaba que la eliminación completa significaba una pérdida de recaudación para el fisco cercana al 2% del PBI.

establecía la ley original; los aportes crecen con el AMPO pero los beneficios no. El fundamento, impensable en otro contexto político, es que ningún habitante puede reclamar “derechos adquiridos” contra la Nación.

Mediante esta engorrosa reforma se cambiaron totalmente los principios de organización de la política de previsión social en el país. No se trata de meras reformas en los modos de operación, sino de transformaciones del objeto institucional y la naturaleza de la prestación social.

Varias son las enseñanzas que pueden extraerse de los nuevos escenarios del sistema previsional argentino. En primer lugar, la reforma argentina se impuso como resultado de profundizar los conflictos generacionales. El gobierno negoció la reforma con los sindicatos más poderosos a los que les dio participación en las propias AFJP y, de esta manera, estableció alianzas con los trabajadores activos en desmedro de los pasivos. Así, todas las medidas tomadas antes y sobre todo después de la reforma apuntan a profundizar los problemas de financiamiento de las actuales jubilaciones y pensiones (rebaja de cotización patronal, absorción de Cajas Provinciales, falta de ajuste de los haberes), mientras se capitalizan las AFJP. En los hechos, esto repercutió en el deterioro del valor real del beneficio y creciente déficit fiscal del sistema público. Con la reforma, se profundizaron los problemas tanto generacional como fiscal.

Tampoco la reforma argentina eliminó las áreas de conflicto político sino que cambió su naturaleza. Antes se trataba de “clientelismo político” que otorgaba beneficios privilegiados que el conjunto de la sociedad terminaba financiando. Ahora es un “clientelismo de mercado”, donde lo que cambia es la forma de administración de los intereses corporativos. Por ejemplo, ya es evidente que los trabajadores lejos de “elegir libremente”, responden a estrategias de comercialización, no denuncian a sus empleadores cuando no depositan los aportes retenidos por temor a perder el puesto de trabajo, en muchos casos las administradoras de fondos no denuncian el atraso en los depósitos de las cotizaciones por temor a perder el cliente o los bancos —que controlan las AFJP— presionan para la incorporación de sus clientes con la amenaza de que pueden perder líneas de créditos.

Los problemas distributivos son también evidentes. Al tiempo que se deterioran los beneficios previsionales de los actuales pasivos y se restringen los mecanismos de acceso a los beneficios que se compromete a pagar el nuevo sistema, empiezan a proliferar programas asistenciales dirigidos a las personas de mayor edad. Lo llamativo es que estos programas no sólo atienden a los que no tienen cobertura previsional sino también a los que la tienen. De esta manera, lo que “deja” de pagar una política pública deben “salir” a cubrir otras; las que, además, deben cargar con los costos adicionales para la “identificación” de los beneficiarios, operan siempre con escalas insuficientes y mecanismos de “racionamiento”, al tiempo que desarrollan problemas de clientelismo y “descalificación social” por estigmas.

Este no es un efecto “inesperado” sino buscado intencionalmente por los promotores de la reforma. La idea es que el sistema nuevo sea lo más estrictamente contributivo que se pueda, de forma tal de impedir el ingreso a los que no tienen capacidad de aporte durante toda su vida activa. El argumento de esta particular visión de la “equidad”, es que el Estado debe hacerse cargo de lo “asistencial” y no reclamarse distribución de ingresos al interior del sistema previsional. Esta es una forma particular de aplicar la difundida estrategia que pretende hacer comparaciones entre “grados” de pobreza y reducir la acción de las políticas sociales a la “focalización” de los “pobres entre los pobres”. En este sentido, se sostiene que los viejos serían una población menos

vulnerable que los niños o los propios activos, en tanto tuvieron tiempo de realizar ciertos ahorros durante su vida activa³².

No sólo que la población pasiva de Argentina tiene un fuerte componente de pobres, sino que además existe alta concentración de los pasivos en los deciles más bajos: la diferencia entre el ingreso promedio del decimotercero y el primero es de 35% en los pasivos, mientras que en los asalariados es 97% y 120% en autónomos. Un estudio de la propia Secretaría de Desarrollo Social muestra que de 4,2 millones de personas que tienen más de 60 años, 1,6 millones están en “riesgo intermedio” de pobreza, esto es apenas por encima del límite³³. Esto obliga a mirar el problema desde otra óptica. Como lo demuestra Lloyd-Sherlock³⁴: 1) los ancianos son los miembros familiares más relegados en el propio núcleo familiar; 2) su vulnerabilidad frente a la pobreza es mayor, incluso, que los niños en tanto no representan fuerza de trabajo capaz de generar ingresos propios; 3) su posibilidad de conseguir trabajo es muy baja y, en su caso, las condiciones son de extrema precariedad; 4) la falta de cobertura institucional se debe, entre otros factores, a la falta de un trabajo formal estable, insuficiencia de ingresos, desconocimiento de los requisitos de acceso y pasividad por parte de las burocracias en lo que refiere a la búsqueda del anciano con problemas.

Otros preocupantes efectos distributivos se observan en la mecánica de consolidación de la deuda previsional. Cuando se entregan bonos de la deuda pública (BOCON), no sólo se afectan las necesidades de consumo de los pasivos, sino que se permite que, quiénes no cumplieron con sus obligaciones tributarias puedan comprarle a los pasivos sus títulos a valores bajo la par y cancelar así sus deudas. También se produce una transferencia de ingresos entre los jubilados: aquellos que no estén urgidos por dinero efectivo para atender sus necesidades y pueden especular con la recuperación de las cotizaciones, y el resto que tiene que vender los títulos por necesidades urgentes de consumo. Por último, dado que el título se transfiere a los herederos en caso de fallecimiento, un efecto probable es la reversión de la solidaridad generacional implícita en todo sistema previsional: no sólo ya no son los jóvenes los que sostienen a los viejos, sino que incluso éstos últimos terminan pasando ingresos a las nuevas generaciones. Pero, además, tampoco se resuelve definitivamente el problema de la deuda previsional que sigue acumulándose y se frena, sólo temporalmente, en razón del control que el PEN ejerce sobre el Poder Judicial.

Otro aspecto muy discutible son los méritos del nuevo sistema para combatir la evasión, que supuestamente se deberían derivar de los mejores “incentivos” para el aporte que generaría la capitalización individual. Sin embargo, la cobertura efectiva no aumentó y es probable que haya bajado; la evasión “administrativa” en el sistema privado es igual a la que había previamente (40/45% de los afiliados en promedio). Más aún, a finales de 1995, cerca de 83% de los afiliados al RC eran trabajadores en relación de dependencia. Queda así demostrado que hasta el momento, el sistema de capitalización individual no fue capaz de captar a los autónomos que eran el grupo de mayor evasión, y donde más se deberían reflejar los supuestos “estímulos” que se atribuyen a la

³² En otro trabajo se amplían los argumentos y la crítica a esta visión. Ver: LO VUOLO, R., *Reformas previsionales en América Latina: una visión crítica en base al caso argentino*, en “Comercio Exterior”, Vol. 46. N° 9, México, setiembre de 1996, ps. 692-702.

³³ Cfr. Organización Iberoamericana de la Seguridad Social-Secretaría de Desarrollo Social (OISS-SDS), *La situación de los ancianos en la Argentina. Estudio sobre expectativas, demanda y satisfacción de las personas mayores con las prestaciones médico-sociales*. Buenos Aires, 1994.

³⁴ LLOYD-SHERLOCK, P., *Income maintenance policies of shanty town residents in Greater Buenos Aires*, PhD thesis, London School of Economics, London, 1994.

capitalización privada. En realidad, lo que funciona es la presión de los sindicatos y de las empresas para que los trabajadores dependientes se afilien a una determinada AFJP como requisito para mantener la relación laboral.

Tampoco la rebaja de los aportes patronales repercutió en mejoras en el mercado laboral, donde los indicadores continuaron su deterioro. Como mínimo, hay que observar que hay “fuerzas macroeconómicas” que contrarrestan los supuestos efectos positivos que sobre el empleo tendría la constitución de los fondos de capitalización. Por un lado, los costos laborales bajaron sustancialmente en los últimos años (incluyendo la reducción de la contribución patronal al sistema de seguridad social), y sin embargo las condiciones de ocupación continuaron deteriorándose. Por otro lado, no se advierten impactos positivos sobre el crecimiento y el empleo de los ahorros acumulados en los fondos de las AFJP.

Por último, los costos administrativos del nuevo sistema continúan siendo muy elevados, al punto de erosionar gran parte de las ganancias de rentabilidad de los fondos. No hay dudas de que los grandes beneficiarios del nuevo sistema no son ni los pasivos, ni los trabajadores, sino fundamentalmente los que disponen del manejo financiero y del uso de los recursos acumulados en los fondos.

Finalmente, es notable como se manipula la información con respecto a la situación previsional. Para imponer el cambio, se mejoraron sustancialmente las estadísticas a los efectos de mostrar los problemas técnicos del viejo sistema. Sin embargo, una vez realizada la reforma, prácticamente toda la carga informativa se volcó a la Superintendencia de AFJP, que publica todos los detalles financieros del régimen de capitalización, mientras que los entes públicos no ofrecen mayores informaciones sobre la evolución de la cobertura o la situación financiera del sistema público que atiende a los actuales pasivos y a quienes optaron por el Régimen Previsional Público.

3.2 El pase a retiro de la jubilación móvil

En el Informe Anual de 1996 se analizó el efecto regresivo para los derechos de los jubilados derivado del fallo de la Corte Suprema de Justicia en el caso “*Chocobar*”³⁵.

En ese precedente si bien se reconoce el derecho a la movilidad previsional (consagrado por el art. 14 bis de la Constitución Nacional) se abandona la línea jurisprudencial que al considerar a la jubilación como un beneficio substitutivo de la remuneración, exigía una razonable proporcionalidad entre el haber de actividad y el de pasividad. La mayoría de la Corte sostiene este cambio de opinión desjerarquizando el principio de proporcionalidad. Como la proporcionalidad ya no tiene jerarquía constitucional sino legal, cualquier ley previsional posterior puede apartarse del principio.

Otro principio claramente regresivo fijado en “*Chocobar*” es el que sujeta la movilidad de las jubilaciones a la existencia de recursos disponibles. Como fuera dicho en el Informe y lo reconoce la más autorizada doctrina constitucional, la Corte arriba a tal conclusión realizando una interpretación absurda del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. De tal modo el art. 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos que sujeta la progresividad de los derechos sociales consagrados en la Carta de la OEA a la existencia “de recursos disponibles”, actúa como

³⁵ *Movilidad de las jubilaciones: no todo cambia*, Informe Anual 1996, CELS, ps. 250/258.

limitadora del derecho consagrado en el art. 14 bis de la Constitución Nacional a la movilidad de las jubilaciones. Olvidando que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos jamás puede limitar el alcance de un derecho ya reconocido en el ámbito interno de un Estado, la Corte afirma que de ahora en más las jubilaciones serán móviles en la medida en que existan recursos presupuestarios disponibles.

Resulta obvio que la doctrina fijada por la mayoría oficialista de la Corte en “*Chocobar*” en materia de proporcionalidad y movilidad de las jubilaciones, es absolutamente funcional a la política previsional del gobierno, analizada desde la perspectiva económica en el punto anterior.

El principio de proporcionalidad, actualmente pulverizado por la Corte, fue herido de muerte en 1993 al sancionarse la nueva ley de jubilaciones (24.421). Hasta entonces los haberes previsionales debían seguir la evolución del nivel salarial a fin de mantener, al menos en teoría, la relación del 70% al 82% del promedio salarial de los últimos años trabajados. Con la creación del AMPO en 1994, el cálculo de la movilidad se apartó de las variaciones salariales de los activos, sujetándose a la recaudación previsional. El AMPO se fijaba conforme a una fórmula matemática que relacionaba la recaudación previsional con el número de aportantes. De tal modo la posibilidad de reajuste pasó a depender de la recaudación previsional, que en 1997, según algunas estimaciones, registra una evasión de \$ 10.000 millones. El AMPO se calculaba dos veces al año, en marzo y setiembre, pero el aumento sólo podía otorgarse cuando el AMPO de un semestre era mayor al anterior. De tres mediciones sólo en una oportunidad se produjo diferencia a favor. En abril de 1995 existió un incremento de las jubilaciones del 3,30% que ni siquiera alcanzó a los mínimos que continuaron fijados en \$ 150. La llamada irónicamente por el gobierno Ley de Solidaridad Previsional (24.463) eliminó el AMPO como índice de movilidad, al determinar en su artículo quinto que las prestaciones del Régimen Previsional Público tendrán la movilidad que anualmente determine la ley de presupuesto conforme al cálculo de recurso respectivos. Pero el AMPO siguió aplicándose para la determinación de los mínimos (Prestación básica universal mínima: PBU) para los nuevos jubilados. De tal modo produjo una distorsión discriminatoria e injusta en muchos casos, ya que quienes accedían al beneficio habiendo desempeñado una misma tarea y bajo similares condiciones y requisitos, lo hacían cobrando mínimos distintos, por el sólo hecho de jubilarse con un AMPO diferente. En el mes de septiembre de 1997 el Decreto de “necesidad y urgencia” 833/97 del Poder Ejecutivo eliminó el último mecanismo de actualización de haberes previsionales que todavía existía, al reemplazar el AMPO por el MOPRE (Módulo Previsional). El nuevo engendro sigue el espíritu de la Ley de Solidaridad Previsional, pues no consiste ya en el resultado de una fórmula matemática fijada de antemano, sino en el producto de una decisión conjunta de los ministros de Trabajo y de Economía. El MOPRE determinará los haberes mínimos para los nuevos jubilados, la movilidad de las jubilaciones y los aumentos de aportes de los autónomos. Esta última misión del nuevo módulo fue la que acalló las quejas de importantes sectores de la población frente al decreto y tuvo hasta la pretensión de alcanzar un rédito político en la clase media durante la etapa preelectoral. Los autónomos en general, entre ellos los profesionales, se vieron en principio beneficiados por el nuevo sistema que frenó la indexación de sus aportes. Claro que el pan de hoy es hambre para mañana, pues el Decreto introduce un procedimiento discrecional en la fijación del PBU en un período de agobio presupuestario por la brecha abierta entre los recursos y los egresos del sistema previsional. El déficit fue determinado por la misma reforma previsional del gobierno, que desvió los aportes

personales hacia las AFJP, la reducción de las contribuciones patronales y la eximición de aportes en los contratos precarios, el gran aumento en la tasa de desocupación, la alta evasión —en parte por el aumento del trabajo clandestino³⁶— y el traspaso de las desequilibradas cajas jubilatorias provinciales a la Nación. El decreto de necesidad y urgencia que crea el MOPRE, si bien se adecua a la ley 24.463, difícilmente pueda superar un control de constitucionalidad frente al artículo 14 bis de la Carta Magna, que aún sigue diciendo que las jubilaciones deben ser móviles. La movilidad debe surgir de un mecanismo preestablecido que confiera cierta certeza a la prestación que constituye el objeto del derecho social, en lugar de la mera delegación en el humor de sólo dos ciudadanos que transitoriamente trabajan de ministros. El Código Civil establece en el ámbito de las relaciones privadas, que las obligaciones contraídas bajo una condición que haga depender absolutamente la fuerza de ella de la voluntad del deudor, es de ningún efecto (art. 542). Si el derecho de los ciudadanos a que sus haberes jubilatorios se muevan, dependiera de la simple voluntad de quienes ejercen la representación del Estado deudor de la prestación, no habría en realidad tal derecho del ciudadano, ni podría hablarse jurídicamente de obligación del Estado.

Pero no sólo la movilidad de las jubilaciones queda sujeta a la existencia de recursos presupuestarios disponibles en el esquema de la Ley de Solidaridad Previsional (arts. 3, 5 y 7 inc. 2º), también las mejoras selectivas de haberes (art.8) y el cumplimiento de las sentencias condenatorias contra la Administración de la Seguridad Social -ANSES- (art. 22).

Además, la ANSES puede oponer en su defensa, en un proceso de reajuste o fijación de haberes, la limitación de los recursos presupuestarios para hacer frente a la decisión judicial que declarara procedente el reclamo y su eventual extensión a casos análogos (art.16). En tal caso podrá la ANSES ofrecer como prueba pericial un informe de la Auditoría General de la Nación. (art. 17).

El 11 de abril de 1997 la Sala II de la Cámara Nacional Federal de la Seguridad Social, en la causa “*Ciampagna, Rodolfo N.*” cuestionó severamente la Ley de Solidaridad Previsional al declarar la inconstitucionalidad de los artículos 16 y 17 de la norma. El Tribunal sostuvo que la defensa de limitación de recursos opuesta al reclamo de reajuste del haber jubilatorio, encubre el propósito de condicionar la responsabilidad del posible condenado ante la sentencia afectando en definitiva su eficacia, lo que constituye una injerencia en la órbita de reserva del Poder Judicial. Más que como una defensa funciona entonces como una “auto sentencia absolutoria” en favor del

³⁶ El 36% de los asalariados del Gran Buenos Aires no cuenta con aportes previsionales, según la última Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC. En octubre de 1997, 1.193.031 trabajadores en relación de dependencia no tenían descuentos jubilatorios por parte de sus empleadores, lo que equivale a 82.500 más que hace un año, y casi 315 mil más que en octubre de 1994. A esto hay que agregar el efecto sobre la recaudación previsional de los contratos precarios. Los empleos plenos en beneficios sociales cayeron de 2.093.307 a 2.069.252 en los últimos tres años en el Gran Buenos Aires . Ver nota de Maximiliano MONTENEGRO, *La cifra negra de la historia*, en Página /12, 23/12/97, ps. 2/3. Si tomamos la cifras nacionales, la morosidad previsional es alarmante. Clarín, informa en base a datos oficiales, que los obligados a aportar al sistema nacional, público o privado, suman 13,1 millones, porque en una decena de provincias, como Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires, los empleados públicos están afiliados a cajas provinciales. Además, hay otros 150.000 que corresponden a personal militar, policial o de fuerzas de seguridad que cuentan con regímenes propios. De esos 13,1 millones, en 1997 aportaron al sistema público o al privado 4.760.000 personas, de las cuales 3,9 millones trabajan en relación de dependencia y 880.000 son autónomos. En total, entonces, apenas el 36 % de los asalariados o autónomos está “en blanco”, quedando fuera de la cobertura del sistema de seguridad social nada menos que 8.388.000 personas. Ver nota de Ismael BERMÚDEZ, *De cada tres trabajadores, sólo uno paga la jubilación*, en Clarín, 3/2/98, p.18.

deudor, “lo que entroniza la más escandalosa injusticia en el proceso y reduce al acreedor a la más absoluta indigencia jurídica”.

Por lo demás, sostiene el fallo, la potestad excluyente de la Auditoría General de la Nación para cumplir la función pericial, afecta la división de poderes, pues sustrae al magistrado el control de los peritos y en definitiva la supervisión del proceso, en beneficio de otro poder del Estado. Afecta además la igualdad de las partes en el proceso, pues la Auditoría es un órgano que integra el Estado demandado en el juicio. Ambas normas impugnadas afectan además el derecho a la jurisdicción conferido por los tratados internacionales de rango constitucional, que no se agota en el acceso ante el órgano judicial, sino que requiere también un debido proceso, con derecho de defensa e igualdad de las partes y efectividad de la sentencia que finalmente se dicte³⁷.

La cuestión analizada en el caso *Ciampagna* aun no fue materia de pronunciamiento de la Corte Suprema y la decisión que en definitiva recaiga indicará, tanto como *Chocobar*, si todavía existe un derecho constitucional a gozar los beneficios de la seguridad social en la Argentina.

El voto del Dr. Fernández en el fallo de la Cámara cuestiona desde los valores de la democracia la sujeción de los derechos sociales a la disciplina presupuestaria: “Veo con preocupación la evidente economización del sistema jurídico sobre el que se asientan las bases de nuestro sistema democrático de vida. Todo el andamiaje que sustenta las funciones que debe cumplir el Estado, como órgano ejecutor de las máximas imperativas de nuestra Carta Magna, tan brillantemente sintetizadas en el Preámbulo, queda reducido a un fiscalista régimen de control y ejecución de ingresos y egresos del gasto público. La contabilidad pública será la que decidirá que los jubilados tengan derecho a cobrar, cuánto, cómo y dónde. La contabilidad pública será la que decidirá cómo será el procedimiento judicial que llevará a sus órganos ejecutores a defenderla... En un mundo progresista, donde se lucha por enaltecer los derechos humanos, donde jurídicamente se procura la defensa del individuo frente a la masificación, donde el monetarismo cede al humanismo, no puede aceptarse el dictado de leyes económicas para tratar temas sociales, so pretexto del interés involucrado ante una crisis —en todo caso inimputable al sujeto peticionante— que parece sólo posible de paliarse recortando, constriñendo o directamente aniquilando los derechos del individuo que constitucionalmente debe proteger”.

3.3 Asignaciones familiares

Como otras áreas del derecho a la seguridad social, el régimen de las asignaciones familiares sufrió una importante reforma con claros efectos regresivos.

En el caso “Palet, Héctor Antonio c/Estado Nacional s/amparo”³⁸ el Juez de Primera Instancia del Trabajo, Oscar Zas analizó en detalle la constitucionalidad de la ley 24.714 que deroga el Régimen de las Asignaciones Familiares (ley 18.017 y sus modificatorias) instaurando otro en su remplazo. Al respecto, en el caso particular del actor, encontró que la eliminación de las asignaciones familiares para aquellas personas que cobraran más de 1.500 pesos constituye una “discriminación irrazonable y, por ende, inconstitucional”.

³⁷ Ver CNFed Seg.Social, Sala II, abril 11-997: “Ciampagna, Rodolfo N”, en. La Ley, Suplemento de Derecho Constitucional, 17/7/97, con nota de BIDART CAMPOS, Germán y CARNOTA, Walter: *Economicismo*, *Constitución y Seguridad Social*, p. 36.

³⁸ Confirmado por Cámara el 5 de noviembre de 1997.

El fallo citado analiza, en primer lugar, detalladamente la posibilidad de impugnar la constitucionalidad de una ley a través de la acción de amparo, fundando esta facultad en el art. 43 de la Constitución Nacional y en distintas normas del derecho internacional de los derechos humanos. Con relación al régimen de la ley 24.714 sostiene que “no vulnera la esencia o sustancia mínima inderogable del derecho constitucional” ya que la “regresión tuitiva debe ser valorada armónicamente en el marco de todo el sistema, el cual, al consagrar sensibles incrementos de las prestaciones para trabajadores de menores ingresos salariales, y/o dependientes de cierta categoría de empleadores, y/o que se desempeñen en determinadas zonas geográficas (...) constituye una de las formas posibles de concreción del principio de igualdad sustancial previsto en el art. 75, inc. 23 de la Constitución Nacional, circunstancia que torna razonable la mencionada regresión”.

Sin embargo, en el fallo se encuentra a la discriminación según el monto del sueldo como violatoria del principio de progresividad de los derechos sociales. Dicho criterio funciona como criterio de razonabilidad de la sucesión de normas reguladoras de los derechos sociales.

Al respecto sostiene que “pesa sobre los poderes públicos (en el caso: el Congreso Nacional) el deber de reglamentar razonablemente los derechos sociales, deber cuyo cumplimiento —a partir de la reforma constitucional de 1994— será valorado a la luz de los principios de progresividad y de irreversibilidad de los derechos humanos, que implican la no regresividad del nivel tuitivo alcanzado”.

En el caso, “el actor se halla excluido del derecho a las prestaciones de un sistema reglamentario de un derecho de jerarquía constitucional, por la sola razón de percibir una remuneración mensual superior a 1.500 pesos; es decir, se halla discriminado por uno de los motivos enumerados en los instrumentos internacionales de derechos humanos de jerarquía constitucional...”. “Teniendo en cuenta que el único motivo esgrimido por la demandada para discriminar a los trabajadores que superaran un determinado nivel remuneratorio, es la necesidad de realizar una ‘correcta asignación de los recursos’ del sistema, estimo que el mismo no reúne los requisitos (...) de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación”.

El fallo citado es el primero que analiza el concepto de regresividad en materia de derechos sociales. “La obligación de no regresividad constituye justamente uno de los parámetros de juicio de las medidas adoptadas por el Estado en materia de derechos económicos, sociales y culturales”³⁹. “La obligación veda al legislador y al titular del poder reglamentario toda reglamentación que derogue o reduzca el nivel de los derechos económicos, sociales y culturales”⁴⁰.

³⁹ ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian, *Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales*, en “La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales”, Edit. Del Puerto, Buenos Aires, 1997, p. 336.

⁴⁰ ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian, *Hacia la exigibilidad...*, cit., p. 336.

4. Derecho a la seguridad en el trabajo

4.1 Inconstitucionalidad de la Ley de Riesgo del Trabajo.

En Informe Anual de 1996 el CELS reprodujo un dictamen presentado a la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) acerca de la inconstitucionalidad del art. 39 de la Ley de Riesgo del Trabajo (24.557), que elimina el derecho de los trabajadores y de sus derechohabientes a reclamar la indemnización de daños y perjuicios establecida en el Código Civil, con excepción del supuesto de delito civil o daño causado intencionalmente. Durante el año 1997 diversos Tribunales Laborales en la Provincia de Buenos Aires han declarado la inconstitucionalidad de esta norma, haciendo aplicación inclusive de las normas de los tratados internacionales incorporados con rango constitucional en 1994⁴¹.

4.2 Una perversa lógica económica en materia de seguridad laboral.

La Ley de Riesgo de Trabajo, pese a importantes rebajas en los costos de los riesgos laborales para los empresarios, no se ha traducido en avances en materia de seguridad para los trabajadores. La Superintendencia de Riesgos del Trabajo informó en el mes de julio de 1997, que en los 12 meses anteriores 900 trabajadores fallecieron por accidentes de trabajo, otros 4.500 sufrieron accidentes graves —politraumatismos, fracturas, intoxicaciones— y 3 millones tuvieron diversas lesiones con pérdidas de días de trabajo. La siniestralidad laboral en el país equivale por año a casi el 9% de los trabajadores cubiertos por el sistema de la ley, lo que quiere decir que uno de cada 11 trabajadores se accidenta al año en el trabajo. Las ramas donde se observa una mayor siniestralidad son la agricultura, por efecto del uso de máquinas obsoletas y la baja capacitación de los trabajadores rurales, y la construcción, que presenta el mayor número de accidentes. Los accidentes laborales en la Argentina representan el doble de los España y cinco veces más que los de Estados Unidos. Según la Superintendencia el 97% de las empresas aseguradas no cumplen con las normas de seguridad e higiene. Es indudable que el sistema de premios o castigos económicos —variación de las primas— mediante el cual el sistema de la Ley de Riesgo de Trabajo pretende inducir nuevos hábitos empresariales en materia de seguridad no ha cumplido con las expectativas oficiales. El nuevo sistema privado forma parte de la seguridad social obligatoria y se estructuró sobre la premisa de que la tarifa que debe pagar el empleador se encarece cuanto menor es el grado de cumplimiento de las normas de seguridad e higiene en el trabajo. Se presume que el empleador tendrá incentivos económicos para invertir en prevención de riesgos por el aliciente de la menor tarifa. Sin embargo la guerra de precios entre las ART hace que el “castigo” a los empleadores no resulte aun una buena política comercial. Con el 1,3% de tarifa promedio, muy pocos son los empleadores dispuestos a invertir en seguridad. Pero no toda la culpa la tiene la irrazonable lógica de la nueva normativa en materia de accidentes. Es indudable que la precarización de las contrataciones laborales afecta la calificación profesional en todos los órdenes. Una de las

⁴¹ En tal sentido, puede reseñarse al Tribunal de Trabajo n° 4 de La Plata , en las causas: “Antonini, Juan C. c. Mayco” y “Colman, Hermes c/ Lasalle, Rolando”; el Tribunal de Trabajo n° 1 de San Isidro, en el caso “Montiel, Julio Jorge c/ Resind S.A. s/ accidente” del 24 de abril de 1997, el Tribunal de Trabajo n° 1 de Bahía Blanca, en el caso “Rodríguez Larregla, José P. c/ Weber y Dignani Construcciones SRL” del 27 de agosto de 1997.

consecuencias del empleo temporario es la falta de información y formación adecuada de los trabajadores para enfrentar los riesgos de sus puestos de trabajo, lo que conduce al aumento de los infortunios laborales. Existe un argumento económico adicional para mejorar la seguridad en el trabajo que posiblemente conmueva a los funcionarios del gobierno más que la salud de los trabajadores. De acuerdo al informe de la Superintendencia en los primeros 15 meses de funcionamiento las ART acusaron pérdidas por 12 millones de dólares. Así, de 44 aseguradoras que arrancaron, quedan 38. Y las cinco primeras tienen la mitad del mercado. Estas pérdidas se explican en parte por la guerra de tarifas para ganar el mercado, lo cual las coloca al límite de la rentabilidad y las lleva al quebranto cuando crece el índice de siniestros. El resultado es paradójico. En un mercado con sobreoferta, la guerra de precios desincentiva la inversión en seguridad e higiene lo que no alcanza a compensar la negligente supervisión administrativa de las condiciones de trabajo y, al mismo tiempo, la proliferación de accidentes agrava la situación financiera de las compañías. Ni renta segura, ni trabajo seguro. Sólo un mal negocio para todos.

5. *Derechos laborales*

5.1 “Trabajar” no es trabajo

El año 1997 finalizó con una noticia: la baja de la tasa de desempleo. La tasa bajó del 16,1% en mayo a 13,7% en octubre, lo que el ministro de economía, Roque Fernández, estimó como el inicio de una tendencia “sólida y permanente”. Sin embargo dos datos adicionales cuestionan seriamente las expectativas del ministro. La mitad de los puestos de trabajo que se crearon entre mayo y octubre de 1997 corresponden a empleos públicos transitorios, de corto plazo, del programa “Trabajar”. De acuerdo con un informe del Ministerio de Trabajo, el 23 de setiembre, unos días antes del inicio de la encuesta de empleo del INDEC, los beneficiarios del programa “Trabajar” sumaban 210.767 personas. Como en mayo recibían ese beneficio 70.266 trabajadores, significa que, en los seis meses que medían entre las dos encuestas de empleo del INDEC, 140.500 nuevos trabajadores fueron empleados bajo el sistema de empleo público transitorio. El gobierno, a comienzos de 1997, había previsto que en octubre —mes en el cual se realiza una de las encuestas de empleo del INDEC— se alcanzara el récord de personas beneficiadas por los programas de empleo temporal. Luego en noviembre y diciembre, por los vencimientos de los planes más antiguos, la cifra de trabajadores con empleo transitorio cae abruptamente: en noviembre a 245 mil y en diciembre a 150 mil. “Trabajar” es un plan que otorga un empleo transitorio —de 3 a 6 meses— a personas desocupadas, de ambos sexos, sean o no jefes de familia. Los convocados realizan obras de interés comunitario, como la pavimentación de calles, reparación de escuelas o limpieza de la vía pública, a cargo de los gobiernos provinciales o municipales. La jornada laboral es de 6 horas diarias como máximo y la retribución mensual —que no tiene carácter remuneratorio— varía entre 100 a 200 pesos. Los 280 mil empleos públicos transitorios representan el 2,2% de los 12,8 millones de población económicamente activa. Así, si no existiesen esos programas de empleo transitorio, el 13,8% de desempleo de octubre hubiera sido del 16%. No hace falta recordar que octubre de 1997, además de ser el mes de medición del INDEC fue el mes de elecciones legislativas. Un estudio realizado en conjunto por el IDEP y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, dado a conocer en agosto de 1997, adelantaba el efecto del programa oficial sobre los índices de desempleo. Si bien reconocía la efectividad de estos planes de trabajo como “alternativas necesarias” en la situación de emergencia laboral, cuestionaba que el discurso oficial intentara confundir estos paliativos con empleos genuinos, lo que lleva a distorsionar una evaluación seria del mercado de trabajo. El estudio de cuatro centros urbanos importantes (Capital Federal, Santa Rosa de La Pampa, la ciudad de Santiago del Estero y la de Santa Fe) también verificaba el impacto de los empleos temporarios allí donde había bajado el índice de desocupación; el efecto de amortiguación de los resultados en otras zonas y, al revés, la evidencia de destrucción neta de puestos de trabajo en territorios de escasa o nula distribución de estos contratos laborales precarios.

Otro dato que controvierte la expectativa del ministro sobre el cambio de tendencia, es que entre los puestos generados por la actividad privada entre mayo y octubre de 1997 (225 mil), el 77,3% (174 mil) adoptaron la forma de contratos en período de prueba o por tiempo determinado, según surge del informe de coyuntura laboral del Ministerio de Trabajo.

En síntesis menos desempleo, pero más empleo precario público y privado.

Está claro que el derecho al trabajo no autoriza a exigir puestos de trabajo, pero si una política activa del Estado encaminada a asegurar ese derecho, fomentando la creación de empleo e impidiendo que determinadas actividades afecten el nivel de empleo alcanzado.

Como señalamos, ha sido alta la incidencia de los planes oficiales de empleo precario en la baja de la desocupación. En los primeros diez meses del año, el Ministerio de Trabajo destinó 238,7 millones de pesos al Plan Trabajar II, con 237 mil beneficiarios. Otros dos planes, Servicios Comunitarios y Programas Especiales de Empleo, absorbieron 54 millones de pesos con 83.500 beneficiarios. Al mes de septiembre, eran casi 220 mil las personas que se desempeñaban bajo el auspicio de alguno de estos programas, mientras que los beneficiarios del seguro de desempleo eran solamente 92.500, sobre un total de 1,7 millones de desocupados, percibiendo un promedio de 261 pesos por beneficiario⁴². Puede señalarse en cambio que el peligro de centralizar en estos planes la política de creación de empleo es la tentación del clientelismo político. Según un informe realizado por la consultora Equis, firmado por el sociólogo Artemio López, la distribución del plan “Trabajar” en las provincias durante el año 1996 no se relacionó con los índices de desempleo de las diversas zonas sino por la intención de favorecer distritos oficialistas. Por ejemplo, La Rioja, que tiene el 0,4% de los desocupados del país, recibe el 4,9% de los empleos del programa. Al revés, la ciudad de Buenos Aires que registra el 7,15% de los desocupados, accede al 0,25% de las prestaciones del programa. De tal modo mientras que la inversión pública para crear empleos en La Rioja durante 1996 fue de alrededor de 5 millones de pesos, en la Capital fue de apenas 273 mil pesos. Santiago del Estero, donde gobierna el partido del gobierno nacional, con el 1,5% de desocupados, logró inversiones que equivalen al 8,4% de los proyectos del plan. Córdoba y Corrientes, con mayor incidencia en el desempleo nacional, recibieron en cambio 4,83% y 1,52%, respectivamente. El plan “Trabajar” no evitó los estallidos provinciales de 1997, pero fue clave para desactivarlos, como ocurrió con los piquetes de ruta en Cutral C6 y Tartagal⁴³. Además del denunciado clientelismo en la distribución, existieron importantes denuncias de corrupción en la administración de los fondos de los programas de empleo. En julio de 1997 un grupo de desocupados denunció que ingresaron como “pasantes” en la empresa Benito Roggio S.A., concesionaria de la construcción de la autopista del Oeste, para realizar un curso de capacitación en el marco del Programa de Capacitación para el Empleo del Ministerio de Trabajo, con la intervención (complicidad) de la Fundación UOCRA. Las clases prácticas del curso consistieron en trabajar 45 días de sol a sol construyendo el asfalto de la nueva ruta de los Roggio, a cambio de un salario de 40 pesos la semana, aportado por el Estado⁴⁴. En la Ciudad de Viedma, Río Negro, una comisión oficial integrada por concejales de todos los bloques, reveló que de una muestra de 322 beneficiarios del plan “Trabajar” sólo 50 figuraban en el padrón de desocupados y apenas 14 no percibían “ningún tipo de ingreso”, uno de los requisitos para el acceso al programa⁴⁵.

Así como el Estado viola el derecho al trabajo cuando no administra correctamente los recursos públicos destinados a paliar el desempleo, por corrupción o clientelismo político, también se viola ese derecho cuando no se impide el efecto perjudicial sobre el nivel de empleo que

⁴² Información consultada en Página /12, 26/8/97 p. 11; Clarín, 8/10/97, p.17; Página /12, 13/12/97, ps. 6-7 y Página /12, 16/12/97, p. 7.

⁴³ Información consultada en Página /12, 30/5/97, p. 6, y 20/6/97, p.6.

⁴⁴ Nota de Cristian ALARCON, *Capacitación laboral privatizada*, en Página /12, 30/7/97, p. 13.

⁴⁵ Nota de Diego SCHURMAN, *Para trabajar sólo se necesita un contacto*, en Página/12, 4/9/97, p.12.

representan algunas actividades productivas. El derecho al trabajo, como fuera dicho, si bien no incluye el deber del Estado de dar trabajo, si importa su obligación de garantizar el nivel de empleo. Así como no se discute, desde la óptica de la libre empresa, la obligación estatal de analizar el impacto ambiental de determinadas actividades productivas en aras del derecho a un ambiente sano de toda la comunidad, tampoco debería discutirse la obligación de analizar el impacto sobre el nivel de empleo de determinadas actividades productivas en aras del derecho al trabajo de los ciudadanos. Esta interesante discusión sobre el alcance de las obligaciones del Estado en materia de este derecho social está presente en la Provincia de Buenos Aires, ante el veto del gobernador Duhalde a la ley que establecía limitaciones a la instalación de hipermercados a partir de la constatación de su impacto negativo sobre la cantidad y calidad del empleo, tras la competencia de estos centros con los comercios minoristas.

5.2 El derecho a la negociación colectiva

El gobierno intentó ejercer presión contra quienes se oponen a su proyecto de flexibilización laboral mediante el dictado de decretos que procuraron alterar, en perjuicio de los trabajadores, las reglas de juego del derecho colectivo del trabajo. Así, el decreto 1553/96 dispuso que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, previa audiencia de partes, podría revocar total o parcialmente la homologación de una convención colectiva de trabajo, cuando: a) sus cláusulas se opongan a normas legales dictadas con posterioridad; b) exista declaración judicial de ilegalidad de alguna de sus cláusulas; c) habiendo vencido el término pactado, considerara que su vigencia no reúne ya los requisitos de la Ley de Convenios Colectivos de Trabajo (14.250). De tal manera, el gobierno se reservaba el derecho a decidir cuál convenio colectivo de trabajo seguiría vigente y cuál no, por la simple vía de revocar su homologación, pulverizando el principio de ultractividad de esas normas. La norma era claramente contraria al art. 14 bis de la Constitución Nacional que confiere a los gremios el derecho a concertar convenios colectivos, ya que este derecho implica decidir también sobre las condiciones propias de su vigencia.

El decreto 1554/96 pretendió citar a comisiones negociadoras de convenios, reservándose el Ministerio de Trabajo la facultad de definir —en caso de desacuerdo de las partes— el ámbito funcional, personal y territorial de la negociación, lo que afectaba otro derecho exclusivo relacionado al de la asociación sindical.

Por último, el decreto 1555/96 confiere a las comisiones internas, la facultad de acordar con un empleador, o un grupo o asociación de empleadores el inicio de negociaciones colectivas para el ámbito de la pequeña empresa, y dispone que vencido el término pactado de un convenio colectivo general, subsistirá su aplicación en el ámbito de la pequeña empresa por un plazo de tres meses, transcurridos los cuales, las condiciones de trabajo se regirán por la Ley de Contrato de Trabajo. En ningún caso, las cláusulas del convenio colectivo de la pequeña empresa vencido serán consideradas como derechos adquiridos o con efectos jurídicos subsistentes en las relaciones de trabajo. Esta norma que pretendía tener carácter reglamentario, alteraba el derecho de las entidades sindicales signatarias del convenio colectivo y la representación de la pequeña empresa de acordar convenios para su ámbito.

Si bien el régimen legal establece que la organización sindical podrá delegar en entidades de grado inferior —por ejemplo comisiones internas— la negociación (art. 99 de la ley 24.467

denominada Ley de PYMES), el decreto del Ejecutivo modificaba el orden de las preferencias entre los sujetos negociadores.

En el mes de enero de 1997, la Sala de FERIA de la Cámara Nacional del Trabajo, en el marco de una acción de amparo iniciada por la CGT, declaró la inconstitucionalidad de los tres decretos⁴⁶. El Tribunal entendió que las tres normas configuraban, en su conjunto, un marco normativo destinado a regular de inmediato las negociaciones colectivas e incluso a provocarlas mediante la facultad ministerial de revocar la homologación de los convenios vigentes, así como la de imponer su parecer acerca del nivel en que debe negociarse, lo que en definitiva constituía un efecto de presión sobre el cálculo estratégico de las partes llamadas a negociar en este nuevo contexto normativo. La Sala sostuvo que el acto de homologación de un convenio colectivo por el Ministerio de Trabajo produce efectos instantáneamente, y no genera una situación jurídica prolongada en el tiempo susceptible de revisión de oficio en cualquier momento. El convenio colectivo de trabajo puede perder aplicabilidad en virtud de un nuevo acuerdo homologado, de una ley que resulte constitucionalmente razonable o de la declaración de ilegalidad o inconstitucionalidad por la autoridad judicial competente. Pero si la vigencia de una convención colectiva se hallara sujeta, en cada momento, a la eventual revisión del Ministerio de Trabajo, la garantía de concertar convenios colectivos de trabajo reconocida a los gremios por el art. 14 *bis* de la Constitución Nacional desaparecería, ya que está claro que negociar implica también determinar el tiempo de vigencia de lo negociado.

El instrumento de presión fue abortado hasta ahora en la justicia, pero actualmente espera la decisión de la Corte Suprema de Justicia lo que no puede sino provocar una ominosa expectativa.

En este marco, la resolución 325 del Ministerio de Trabajo concedió la inscripción gremial a la CTA terminando con el modelo de la central sindical única. Esta decisión, sin duda, ayudará a enriquecer el debate aún pendiente para el sistema democrático acerca del futuro del derecho del trabajo en la Argentina.

⁴⁶ El fallo analiza las más importantes cuestiones del derecho colectivo de trabajo, además de los requisitos de admisibilidad del amparo y la facultad de representación de intereses colectivos de las centrales sindicales. Ver. CNTrab, Sala de FERIA, enero 22-997: “Confederación General del Trabajo de la República Argentina c/ Estado Nacional-Poder Ejecutivo Nacional”, publicado en “Derecho del Trabajo-1997 A”, ps. 500/516.

6. Derecho a la vivienda *

En la actualidad resulta palmario y notorio el no reconocimiento de este derecho a vastos sectores de la población por parte del Estado Argentino.

En términos generales, es preciso remarcar que el Estado argentino tiene obligaciones precisas y concretas, respecto del derecho a una vivienda digna, previstas en el ordenamiento jurídico interno tanto como en el internacional.

En virtud de la progresiva clarificación del contenido de aquellas obligaciones, es que puede afirmarse que, en mayor o menor medida, éstas pueden ser judiciales en el ámbito interno. Desde el plano internacional, es frente al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, donde el Gobierno debe rendir cuentas respecto del cumplimiento de los compromisos asumidos.

La situación general del país revela que gran cantidad de ciudadanos se hallan marginados, no sólo respecto del goce efectivo del derecho a una vivienda digna sino también de otros derechos sociales igualmente básicos, como la salud, la educación, la seguridad social, etc.

Por otra parte, hemos de señalar que, en términos generales, el gobierno no ha implementado una política adecuada y sistemática para paliar el fenómeno de la falta de vivienda en nuestro país.

En lo que sigue expondremos algunos aspectos de la situación actual con relación a la problemática de la vivienda. Específicamente, mostraremos ciertos rasgos de la realidad actual de vastos sectores de población, en el ámbito de la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, respecto del derecho bajo análisis, dejando entrever de este modo el incumplimiento de normas nacionales e internacionales en que incurre el gobierno argentino.

6.1 Las villas de Capital Federal

Desde fines de la década del 80, tomó cuerpo una nueva concepción de la problemática de las villas, que suponía “convertir a los villeros en propietarios de las tierras que ocupan, introducir mejoras sustantivas en la configuración de los asentamientos y en la dotación de infraestructura urbana, como condiciones básicas para romper las barreras urbanísticas y culturales que históricamente separaron a los villeros del resto de la ciudad”⁴⁷.

El primer paso dado en esa dirección fue la firma de un Acta de Acuerdo-Compromiso entre el Movimiento de Villas y el intendente de la Ciudad de Buenos Aires, el 4 de diciembre de 1989. El Acta establecía un plazo de 180 días para elaborar un plan global y realizar la gestión por las tierras.

Posteriormente, el Estado Nacional, mediante la ley 23.967, sancionada el 14 de agosto de 1991, transfirió las tierras de su propiedad a los Estados provinciales y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA), para ser vendidas a sus ocupantes o para su incorporación a los planes de vivienda.

* Informe elaborado por las Dras. Delia CABRERA y Julieta ROSSI. Para la elaboración del presente apartado, se han consultado las siguientes fuentes: Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente, arquitecto Jorge Iendo; Gestión Urbana y Hábitat Popular —Centro de Estudios Avanzado—. Se consultaron los siguientes materiales: Documento Oficial para Hábitat II; Ley 21.581 —Fonavi—; Ley 24.464 que crea el sistema federal de la vivienda; Ley 17.174 que crea la Comisión Municipal de la Vivienda.

⁴⁷ CUENYA, Beatriz, “Nueva Política Municipal hacia las Villas, Programa de Radicación e integración de Villas y Barrios Carenciados de Capital Federal”, Buenos Aires, 1993. Es de destacar que la información acerca del origen y evolución del Programa de Radicación e Integración de Villas fue extraída del documento aquí citado.

A través del decreto 1001/90 y subsiguientes, se establecieron los mecanismos para transferir los terrenos del Estado Nacional a la comunidad. Este decreto abarcó los terrenos que comprenden la Villa n° 15, la Villa n° 20 y la Villa n° 21-24. Así, los terrenos fueron vendidos a formas asociativas que representaban a sus ocupantes, las que se encargarían, a su vez, de efectivizar la venta a estos últimos.

La Municipalidad, por su parte, a través de la ordenanza 44.873, aprobada en marzo de 1991, modela el alcance y las características de la regularización y urbanización de las villas. Mediante el decreto 1531/91 (que reglamenta la misma ordenanza) se encarga a los distintos organismos municipales el cumplimiento de determinadas tareas relacionadas con la radicación.

A fin de formalizar los compromisos asumidos entre el Poder Ejecutivo Municipal y el Movimiento Villero, hacia fines de 1989, se dicta el decreto 3330/91, que genera dos hechos trascendentes⁴⁸:

- 1) Institucionaliza la existencia del Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal en la órbita de la Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente; y
- 2) Conformar la llamada Mesa de Concertación, integrada por representantes de las villas y del Ejecutivo Municipal.

De esta forma, el Programa de Radicación de Villas queda presidido por el intendente municipal⁴⁹, conducido por la Mesa de Concertación y coordinado por la Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente⁵⁰.

El Programa de Radicación de Villas “es un programa de transformación de asentamientos precarios e irregulares en el mismo sitio. Es decir, su peculiaridad radica en el hecho de que los cambios y mejoras deben hacerse con la población viviendo en los asentamientos que serán transformados. Esto marca una diferencia sustancial con planes anteriores ensayados, en los cuales, el objetivo era trasladar a los villeros a nuevos barrios construidos en zonas, generalmente, más periféricas”⁵¹.

Así, “la política de radicación instrumentada implica trabajar desde el vamos, con la población a la cual van dirigidas sus acciones. (...) La vinculación con la gente representa un ingrediente central en la metodología de trabajo: importa conocer no solamente su situación socioeconómica y demográfica en términos de grandes números y porcentajes; también hace falta saber cuáles son sus necesidades cotidianas y expectativas, sus redes de solidaridad establecidas a partir del parentesco o la proximidad de sus casas, sus planes de crecimiento familiar, su grado de participación o apatía, sus niveles de organización, etc.”⁵².

En este marco, la coordinación del Programa gestiona y obtiene el apoyo técnico-financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El proyecto bilateral Gobierno de la República Argentina-PNUD introduce la palabra "Integración" al nombre del Programa, con lo cual se refuerza este propósito, a la vez que se ajustan sus objetivos y metodología a ciertos parámetros internacionales que orientan la actividad del PNUD

⁴⁸ Cfr. CUENYA Beatriz, op. cit., pág. 23.

⁴⁹ Que en aquel momento era Carlos Grosso

⁵⁰ Cfr. CUENYA Beatriz, op. cit., pág. 24.

⁵¹ CUENYA, Beatriz, op. cit. pág. 24.

⁵² CUENYA, Beatriz, op. cit., pág. 25.

como, por ejemplo, la atención especial a la problemática de la mujer y del empleo dentro del sector atendido, y el mayor énfasis a los componentes sociales del Programa⁵³.

En realidad, “hasta ese momento, el Programa de villas existía bajo la forma de un conjunto de leyes, decretos, ordenanzas y de una *praxis* cotidiana. No había un documento escrito que sintetizara sus objetivos, metodología y actividades. De modo que el proyecto PNUD-MCBA (que se inicia hacia fines de octubre de 1992) en buena medida cumple ese fin”⁵⁴.

El objetivo de desarrollo del proyecto era "facilitar el proceso de regularización dominial de las villas de la Capital Federal, dentro del marco establecido por el decreto nacional n° 1101/90 y de la ley nacional n° 23.967/91 y demás normas complementarias, a fin de mejorar la calidad de vida y la integración social de los sectores más carenciados de la ciudad, a través del apoyo con asistencia técnica al Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados de Capital Federal actualmente en marcha que se corresponden con los objetivos de nivel nacional expuestos en la normativa citada" (Documento del Proyecto n° 9).

En definitiva, el Programa de Radicación de Villas de la Capital Federal, con una programación de obras ajustada, cooperación internacional del PNUD, una programación de inversiones precisa y una mesa de concertación que aparentaba ser la respuesta definitiva al problema de articulación entre el Estado y los demandantes debería haber concluido hasta este año aproximadamente 6 mil viviendas, dando solución a más de 30 mil villeros en términos de vivienda e infraestructura de servicios. Sin embargo, no pasó de ser otra de las promesas vanas de los gobiernos de turno, generando un enorme escepticismo, el abandono de las tierras de reserva a merced de nuevas ocupaciones acrecentadas por la crisis económica, el deterioro de las organizaciones villeras en aras de la cooptación política y el desinterés de la sociedad por uno de los sectores más castigados de la ciudad. La combinación de estos factores junto a la fragmentación social nos lleva a uno de los cuadros de deterioro social, violencia e inseguridad más agudo de la historia de la Ciudad de Buenos Aires.

El Programa no tiene presupuesto desde hace tres años y el proceso de regularización e integración urbana que proponía, prácticamente se ha detenido, tendiendo a desaparecer toda acción en las villas por parte del Estado, salvo, claro está, las destinadas a la erradicación de la Villa 31 de Retiro.

Nuevamente le cabe al gobierno de la Ciudad Autónoma reformular las acciones, reabrir la convocatoria, refundar las expectativas, desde una acción que se apoye en la Promoción Social como lógica orientadora de las políticas, combinada con la creatividad, la transparencia y la ajustada racionalización de recursos humanos, económicos y técnicos.

Es menester iniciar una campaña a través de intervenciones en todas las villas, favoreciendo el perfeccionamiento de la regularización dominial y catastral tantas veces postergada, hacer explícita la intencionalidad con respecto a las villas invirtiendo en el futuro sin dilaciones.

Consideramos imprescindible la reactivación de los programas latentes, la reanudación de las obras abandonadas, el estímulo decidido a la autogestión como mecanismo para recuperar la credibilidad y racionalizar los recursos, al tiempo que se implementan mecanismos transparentes que, en conjunto, permitan reinstalar los imprescindibles mecanismos de concertación y las prácticas interdisciplinarias.

⁵³ Cfr. CUENYA, Beatriz, op. cit., pág. 31.

⁵⁴ Cfr. CUENYA, Beatriz, op. cit., pág. 31.

Consideramos fundamental, en consecuencia, la asignación en el Presupuesto de 1997 de las partidas necesarias para poner en marcha al menos pequeños emprendimientos en las villas, como introducción a un relanzamiento pleno de un programa de radicación, tal vez distinto, pero necesariamente más eficiente.

En villas como la 20 y la 21/24 podrían iniciarse planes con cooperación de los beneficiarios para la construcción de unidades mínimas, desarrollo de infraestructuras, apertura de calles y saneamiento. En otras como la 15 y la 1/11/14 es menester avanzar en las tareas de agrimensura y desarrollo infraestructural y podrían iniciarse también planes autogestionados que reemplacen a los costosísimos y deficientes módulos desarrollados hasta ahora. Es necesario sacar a trabajar al personal técnico de la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) para acompañar estos procesos y mejorar el aprovechamiento de los recursos humanos que por inacción se desperdician y deterioran sin posibilidades de realizarse en el desempeño de sus tareas.

En la Villa 31, 300 familias de los barrios YPF y Comunicaciones esperan ansiosos la concreción de un Plan Autogestionado de “Salida en Comunidad” que solo requiere de la ratificación de un convenio entre la ciudad y el Banco Hipotecario Nacional para la transferencia de tierras, detenido por 6 meses en el ex Concejo Deliberante y aún sin resolución, y el cumplimiento del Plan de Indemnizaciones Especiales en los términos de la ordenanza 47.665. Otros grupos de familias estarían interesados en salidas similares en el Barrio Güemes y debe repensarse profundamente la situación de aquellas familias que reclaman su legítimo derecho a la radicación definitiva y el respeto por el decreto 1001. No puede soslayarse el hecho de que el régimen de erradicación establecido en la ordenanza 47.665 fracasó totalmente, habiéndose invertido aproximadamente 11 millones de pesos para tener hoy en la Villa más familias que en el momento de su controvertida aprobación.

El relanzamiento del Programa de Villas, con la certeza de que las tierras pertenecen a las familias beneficiarias sería además el mejor mecanismo para garantizar que las organizaciones defiendan sus tierras y evitar que se agraven las condiciones de hacinamiento.

Estamos hablando de planes iniciales de entre 60 y 300 unidades según el caso que podrían y deberían realizarse en tiempos muy reducidos, de mediar la decisión política y la asignación de recursos necesaria.

La situación se deteriora diariamente y nuevamente, solo la acción del Gobierno de la Ciudad y la concertación con la gente y los actores políticos que deseamos una Ciudad mejor podrá generar un salto cualitativo en medio de la situación de profundo deterioro en la que nos han sumido años de desgobierno.

6.2 Situación dominial de la manzana 30, villa 15, Mataderos.

A raíz del asentamiento de alrededor de 150 familias, en tierras de propiedad de las empresas Raffo y Mazieres y Arcor S.A., con una población de 600 personas, con alrededor de 400 niños, fuimos consultados, en razón de la detención de dos vecinos ocupantes de la manzana, por el delito de usurpación. Los mismos fueron absueltos de dicha imputación.⁵⁵

⁵⁵ Este expediente tramitó por ante el Juzgado Correccional n° 13, de la Capital Federal

Debido a que la molestia policial continuaba, por medio de allanamientos, razzias, etc., se interpuso dos interdictos para retener la posesión contra las empresas Raffo y Mazieres y Arcor S.A. solicitando la medida de no innovar.⁵⁶

Los propietarios iniciaron un juicio de desalojo, contra todos los ocupantes de la manzana. La notificación de dicha demanda la recibió sólo un ocupante, analfabeto, quien por no poder acceder al contenido de aquella, retuvo estos escritos por más de un mes, venciendo así el plazo para contestarla.

La juez, quien no sabía que allí habitaban alrededor de 170 familias, ordenó el desalojo. Se impugnó dicha medida por medio de un incidente de nulidad de la notificación poniendo en antecedentes al tribunal acerca de la naturaleza colectiva del conflicto y la cantidad de personas involucradas, las que debían ser debidamente notificadas de la acción a fin de ejercer su derecho de defensa en juicio. La juez dejó sin efecto todo lo actuado, entendiendo que no podía trabarse la litis hasta tanto se notificara a todos los ocupantes. La parte actora interpuso un recurso de apelación contra dicha medida el que fue rechazado. Los demandantes aun no cumplieron con la carga procesal de notificar a todas las familias involucradas.

La estrategia de la defensa de los ocupantes en este caso ha sido poner en evidencia la naturaleza social del presente conflicto, en el que esta en juego el derecho de acceso a la vivienda de una comunidad de personas, frente al derecho de propiedad del demandante.

Las familias afectadas impulsan una solución pacífica, a cuyo fin concurrieron con los delegados elegidos por los vecinos a audiencias solicitadas a concejales y diputados⁵⁷. La solución podría alcanzarse por medio del dictado de una Ley de Expropiación, que calificara las tierras como de “utilidad pública”. A partir de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, son los legisladores, los que estarían facultados para resolver dicha cuestión, por lo que se espera este acontecimiento.

Debido a las gestiones realizadas ante la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires por la Asociación Civil Barrio General Belgrano —órgano representativo de Villa 15— todos los ocupantes de la manzana 30 fueron censados e incluidos en la población de Villa 15.

Al mes de diciembre de 1997, habitaban en la villa alrededor de 400 familias, con el consecuente incremento de las condiciones de hacinamiento y precariedad e inseguridad.

Nuestro compromiso como organismo defensor de la vigencia de derechos humanos; consiste en continuar con el asesoramiento y patrocinio de las familias, para garantizar la defensa del derecho a la vivienda digna de estos sectores desprotegidos por la desidia del Estado.

6.2 Hoteles, inquilinatos y pensiones

Según informes recientes de las Direcciones de Turismo y Abastecimiento, responsables del control de los establecimientos categorías C, D y E, por una parte, y de los “no categorizados”, por la otra, alrededor de 37.500 familias estarían alojadas en este tipo de establecimientos. Podemos afirmar que la mayoría de las familias habitan en forma permanente, quedando sometidos a un

⁵⁶ Los mismos tramitaron por ante los Juzgados Nacionales de Primer Instancia en lo Civil n° 74 y n° 2 de esta Capital Federal.

⁵⁷ Contaron con la colaboración activa del Diputado Dr. Alfredo Villalba quien se comprometió desde el primer momento con esta causa.

régimen abusivo caracterizado por la posible expulsión inmediata, la violación reiterada de la intimidad familiar, hacinamiento y servicios menos que insuficientes.

En términos cuantitativos, este es uno de los grupos más importantes en estado de emergencia y su precaria situación legal-habitacional lo ubica entre los más amenazados por el riesgo de expulsión.

Paradójicamente, las elevadísimas tarifas que deben pagar por el alojamiento nos hablan de uno de los grupos de riesgo con mayor capacidad de pago: una familia tipo no paga menos de 500 pesos por una habitación en condiciones de habitabilidad escandalosas. Las sumas que abonan estas familias les permitirían amortizar una vivienda económica en un plazo no mayor a 8 años.

Aquí se combina un mercado cautivo, (que no puede acceder al mercado de las locaciones por carecer de garantías, ni al de créditos hipotecarios por carecer de los atributos para la calificación, ni a los planes de viviendas social por ser estos prácticamente inexistentes), con una verdadera mafia que obtiene una renta fácil lucrando con la necesidad de los más postergados.

Un edificio destinado a inquilinato, dentro de las características usuales, suele amortizarse en un período de menos de 24 meses.

La solución del problema es compleja. En términos legales bastaría una acción judicial particular para demostrar las locaciones encubiertas y garantizar la vigencia de la Ley de Locaciones Urbanas. Por otra parte, un rápido operativo de inspección a cargo de las direcciones pertinentes podría terminar con las habilitaciones de los falsos hoteles en poco tiempo. Pero ninguna de estas dos opciones parece poder resolver el problema de fondo que es el estado de indefensión en el que se encuentran estas miles de personas.

El acceso a una acción legal implica graves riesgos para las familias, que, en su mayoría, carecen de capacidad de gestión y tampoco tienen acceso a organizaciones que los defiendan y les permitan llevar adelante acciones combinadas. Seguramente, lo único que se conseguiría es el cierre de algunos establecimientos y el aumento de las tarifas en los restantes, con una inevitable secuela de desalojos inmediatos.

A nuestro entender este conflicto debe encararse desde múltiples áreas y perspectivas. La acción del Estado debe pasar de la indiferencia al compromiso, poniendo en marcha mecanismos diversos. Por una parte se requiere un estricto control del régimen de habilitaciones para los establecimientos, asesoramiento legal masivo para los afectados y mecanismos de promoción para los establecimientos que ofrezcan mejorar las condiciones de habitabilidad y reducir las tarifas. Por otra parte, también es necesario eliminar toda la legislación local que protege estas irregularidades y ofrecer soluciones alternativas para las familias, (sistemas de seguro de alquiler, viviendas en alquiler o leasing construídas por el Estado; acceso a hoteles de propiedad de la ciudad; o facilitar el acceso a planes convencionales de vivienda).

La solución de este tema exige, como medidas fundamentales, un tratamiento cuidadoso; una adecuada articulación entre las distintas áreas de gobierno; una decidida acción del poder legislativo para eliminar o crear las normativas que correspondan; una acción que incorpore a los actores involucrados (tanto inquilinos como hoteleros), a las asociaciones civiles de promoción, solidaridad o investigación; una articulación que ponga en juego los recursos humanos con los que cuenta el Gobierno de la Ciudad, su capacidad de reciclar recursos económicos, los inmuebles ociosos y fundamentalmente la decisión política. Todo ello debe implementarse a partir de una lógica que articule la promoción social como guía de las políticas específicas.

6.4 Desalojos de inmuebles privados

Creemos que la definición de una política de vivienda para la ciudad debe tener en cuenta la globalidad de los conflictos —que permanentemente, se desarrollan en su ámbito— y establecer múltiples mecanismos de respuesta.

Sin duda están dadas las condiciones para considerarnos en “emergencia habitacional” y uno de los factores que lo indican, además de las abrumadoras cifras conocidas, son algunos hechos particulares de diversas zonas de la ciudad.

El caso de los desalojos que se desarrollan en el barrio de la Boca, por ejemplo, se pone en evidencia la falta de una articulación entre las actividades de los particulares y del Estado. Esta situación no es nueva sino que configura casi una tradición.

Esta dinámica no es privativa de la discusión de las políticas de vivienda sino que abarca todo el ámbito de gobierno. No existen mecanismos de concertación, planeamiento estratégico ni respuesta a las emergencias —situación coherente con la historia de un distrito sin autonomía—.

Actualmente, alrededor de 400 familias del barrio de La Boca, se encuentran bajo amenaza de ser desalojadas por operaciones de renovación urbana en una de las tantas áreas tugurizadas de la ciudad, sin que puedan verse aún con claridad las posibilidades de respuesta al conflicto. Esta angustiante situación no permite dilaciones para tomar mediadas; estas deben ser adaptadas en el cortísimo plazo y deben dar respuestas, al menos transitorias, a su problema.

En el mediano plazo, creemos que la experiencia de los conventillos debe dar lugar a un serio debate sobre las modalidades, metodologías y criterios de continuidad, transformándola en un caso testigo que nos sirva para multiplicar las soluciones y los recursos a fin de dar respuesta a las emergencias. Al mismo tiempo, deben desarrollarse mecanismos de concertación con el sector privado para la renovación urbana y la puesta en valor de las áreas deterioradas de la ciudad.

La creación de planes de barrio, proyectos particulares concertados que incorporen a los actores del conflicto junto al Gobierno de la Ciudad para lograr el bien común, aparecen como una herramienta que nos permita adelantarnos a los conflictos antes de tener que responder a los hechos consumados.

6.5 Casas ocupadas

La compleja situación de los ocupantes de casas tomadas, abre el debate acerca de quién tiene y quién no tiene derecho a vivir en Buenos Aires. No puede ignorarse esta realidad que afecta a decenas de miles de familias.

Muchos de estos casos son solucionables: algunos como el de la cooperativa PADELAI, cuentan con ordenanzas —votadas en el Consejo Deliberante— que reglamentan la operatoria; otros han desarrollado sus propias alternativas de respuesta ahorrando el dinero necesario para acceder a la compra de las viviendas que ocupan y sólo necesitan pequeños créditos para complementar su ahorro.

En muchos casos se arribaría a una solución firmando un acuerdo con los propietarios que evite el desalojo y permita una mejora de las condiciones de vida de los ocupantes.

Sin embargo, existen casos muy difíciles, ya sea porque no hay posibilidad de acuerdo con los propietarios privados; porque los edificios no se pueden adaptar como vivienda o porque hay gran hacinamiento.

Muchos casos pueden solucionarse en virtud de que se trata de inmuebles innecesarios, propiedad del Estado que podría facilitar la venta a sus ocupantes.

Una operatoria que asuma seriamente este problema de las ocupaciones, permitiría recuperar aquellos inmuebles ociosos para alquilarlos a precios moderados recuperando recursos para aplicarlos a las políticas de vivienda.

6.6 Conjuntos habitacionales: Soldatti, Illia, La Fuente, Samoré y Lugano 1 y 2

Regularización dominial

Existe una demora en la regularización dominial y escrituración de las unidades que se encuentran en condiciones de hacerlo. Esto ha dado origen a demandas en contra de la Comisión Municipal de la Vivienda, debido a que se niega a escriturar. Asimismo, la Comisión ha intimado a los vecinos a escriturar, cuando por razones objetivas no están en condiciones de hacerlo.

Un porcentaje altísimo de los habitantes de estos núcleos no pueden pagar las cuotas (en el Complejo La Fuente, por ejemplo, el valor del metro cuadrado es de 840 pesos, llegando a valuarse una vivienda de 60m² como si fuera de 80m², es decir, superando el valor de mercado, por lo que la recaudación baja considerablemente, multiplicándose los conflictos sociales y familiares).

A esta situación cabe agregarse las irregularidades de la administración de consorcios.

Existe un elevado nivel de deterioro, llegando a colocar a estos conjuntos habitacionales al borde de la emergencia. Ejemplo de ello, son las Torres de Soldati. Estos factores, más los problemas del aumento de la marginalidad y el desempleo, generan una situación que torna difusa la distinción entre la legalidad e ilegalidad, lo que genera un estado de permanente inseguridad, tornándose cada día más difícil vivir allí.⁵⁸

⁵⁸ El presente trabajo fue realizado en base a consultas realizadas al arquitecto Jorge Lendo, de la Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente de la Ciudad de Buenos Aires y en la Gestión Urbana y Hábitat Popular (Centro de Estudios Avanzados); Documento Oficial para el Hábitat II; y las leyes 21.581 de FONAVI, 24.464 que crea el Sistema Federal de la Vivienda y 17.174 que crea la Comisión Municipal de la Vivienda.

7. El acceso a la justicia en la provincia de Buenos Aires*.

El acceso a la justicia constituye un serio problema en todo el país. Sin embargo, en este apartado nos referiremos sólo a la situación de la provincia de Buenos Aires; la elección del lugar obedece a que esta es la zona del país con mayor densidad poblacional.

La población más pobre del conurbano de Buenos Aires tiene enormes dificultades para conseguir un abogado que la patrocine en cuestiones no penales. En base a la información que emana de la Suprema Corte de la Provincia y de los datos obtenidos en los cuadernos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), el CELS elaboró el siguiente cuadro que relaciona la cantidad de Defensores Oficiales para causas civiles con la cantidad de población con necesidades básicas insatisfechas (N.B.I.)⁵⁹ en los diversos partidos del área.

El próximo cuadro muestra la cantidad de habitantes por partido del conurbano, la cantidad de habitantes con N.B.I. por partido del conurbano y la cantidad de Defensores Oficiales por Departamento Judicial.-

Departamento Judicial	Partidos del GBA ⁶⁰ que lo componen	Población Total	Población Con NBI ⁶¹	Cantidad de Defensores
San Isidro	San Isidro	297.392	42.346	2
	San Fernando	143.450	46.170	
	Tigre	256.349	92.916	
	Vicente López	287.154	24.959	
	Total	984.345	206.391	
Gral. San Martín	Gral. San Martín	404.072	85.383	2
	Gral. Sarmiento	648.268	219.866	
	Tres de Febrero	348.343	51.169	
	Total	1.400.683	365.418	
Morón	Merlo	390.194	137.967	2
	Moreno	286.922	111.578	
	Morón	637.307	106.596	
	Total	1.314.423	356.141	
Quilmes	Berazategui	244.405	74.232	2
	Florencio Varela	254.514	108.959	
	Quilmes	508.114	147.736	
	Total	1.007.033	330.927	
Lomas de Zamora	Alte. Brown	447.805	126.350	

* Cristian CARRASCO, alumno del práctico UBA-Cels

⁵⁹ La estructura del cuadro fue tomada del trabajo Mapa de la Defensa Oficial de la Provincia de Buenos Aires, cuadro de la situación de la demanda del servicio, su organización y funcionamiento, Estudio III, Subsecretaría de Planificación, La Plata, noviembre de 1995; y actualizado con los datos de la guía judicial, publicada por el Departamento de Estadísticas de la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires, julio de 1997.

⁶⁰ Gran Buenos Aires (GBA).

⁶¹ Necesidades Básicas Insatisfechas.

	Avellaneda	342.226	65.011	
	Esteban Echeverría	273.740	98.408	5
	Lanus	466.393	93.580	
	Lomas de Zamora	570.457	157.576	
Total		3.100.621	2.641.546	
La Matanza	La Matanza	1.173.190	347.917	2 (no funcionan)
Total General		7.980.295	2.138.719	15

Fuente : Elaboración del INDEC en base a datos del Censo'91 y de la E.P.H. '94 publicada en Cuaderno n° 43, IDEP "Población con Necesidades Básicas Insatisfechas según proyecciones de la E.P.H."

Como hemos observado en el cuadro anterior, una considerable franja de la población vive por debajo de los índices de pobreza, es decir son personas que viven con necesidades básicas insatisfechas. La cantidad de defensores oficiales para causas no penales en relación a los potenciales requirentes del servicio de patrocinio gratuito es absolutamente desproporcionada.

El derecho de tutela judicial efectiva y acceso a la justicia es una garantía esencial para el respeto de los derechos humanos, y así ha sido consagrada por diversas normas locales e internacionales⁶².

El artículo 15 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires es una de las normas más avanzadas en el tema al consagrar el derecho a la gratuidad de la asistencia letrada para los que carezcan de recursos suficientes y la inviolabilidad de la defensa de la persona y de los derechos en todo procedimiento administrativo o judicial.

La Provincia de Buenos Aires tiene un convenio con los distintos Colegios de Abogados, en virtud del cual estos aseguran, a través de su cuerpo de colegiados asistencia legal gratuita, a las personas que carecen de recursos⁶³. Sin embargo esta delegación en modo alguno exime al Estado provincial de los deberes que la propia constitución local le impone.

En el propio informe elaborado en el ámbito de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, se concluye que la cantidad de defensores oficiales en causas no penales es escasa con respecto a los potenciales clientes, y en particular que la situación es altamente preocupante en el partido de La Matanza, donde casi 350 mil personas con necesidades básicas insatisfechas se ven privadas de contar siquiera con un defensor oficial que las patrocine, debiendo trasladarse al departamento judicial de Morón. El aumento de los gastos y las dificultades del traslado y la comunicación con los abogados del Estado, se traducen en un desincentivo para el uso del servicio y en un evidente obstáculo para la defensa de los derechos de las personas afectadas. Si bien la ley provincial 11.453 reconoció en sus fundamentos la situación apuntada y creó dos defensorías de pobres y ausentes para los fueros civil, comercial y laboral en La Matanza, hasta la fecha estas defensorías no fueron puestas en funcionamiento.

La situación refleja no sólo un incumplimiento de la obligación de proveer asistencia letrada gratuita, sino un claro trato discriminatorio entre la población pobre de los distintos partidos del conurbano de Buenos Aires. No sólo hay pocos abogados que presten servicios

⁶² Entre estas normas podemos mencionar los artículos 14, 16, 33 y 42 de la Constitución Nacional; y los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

⁶³ Ley 5177 de la Provincia de Buenos Aires.

gratuitos, sino que además la proporción entre éstos y la población pobre varía irrazonablemente según los distintos partidos y algunos, como La Matanza, carecen de toda asistencia.

El problema ha sido reconocido por el Poder Judicial y Legislativo de la provincia, por lo que las autoridades administrativas competentes le deben a la sociedad una respuesta.