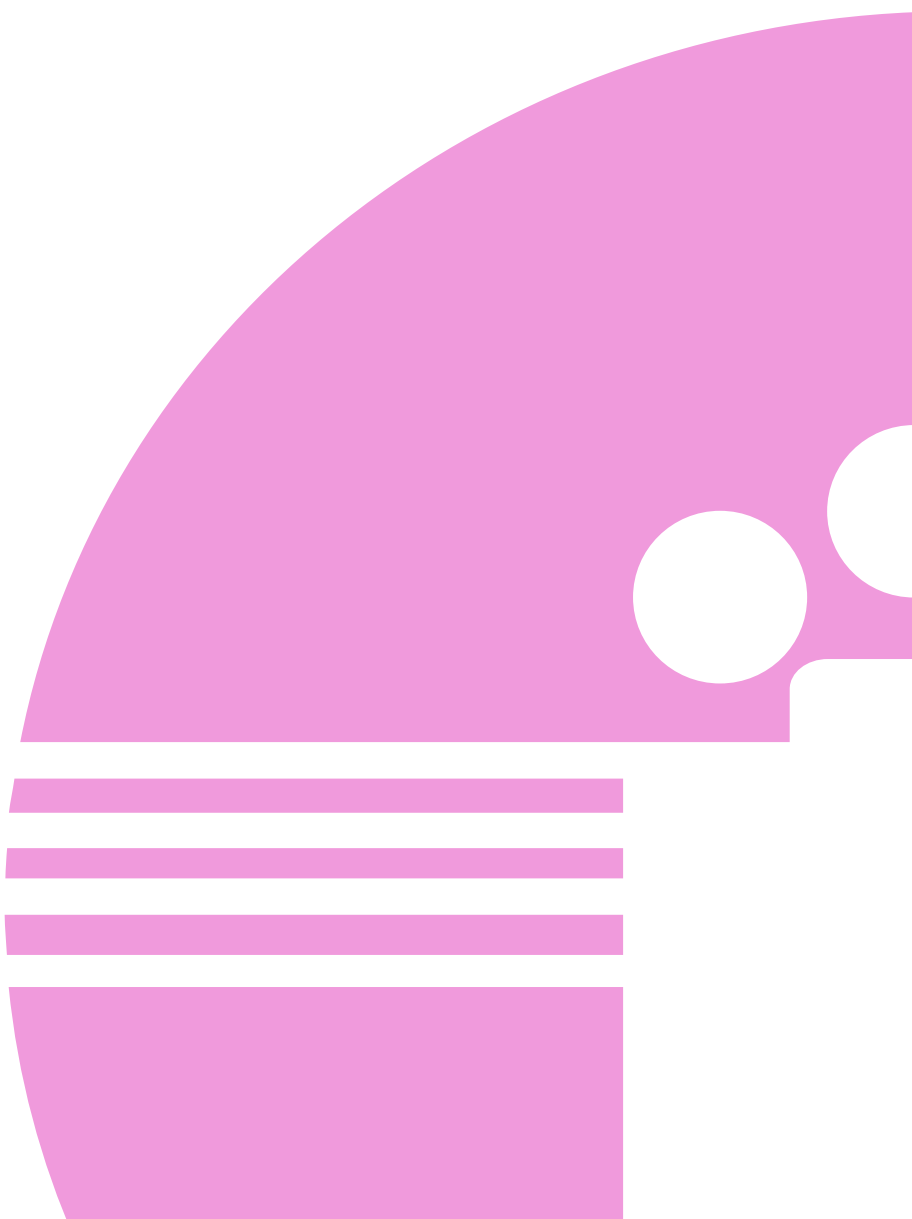


Derechos humanos en la Argentina
Informe 2019



Derechos humanos en la Argentina

Informe 2019

Centro de Estudios Legales y Sociales

siglo xxi editores, méxico

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

siglo xxi editores, argentina

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

anthropos

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

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

Derechos humanos en la Argentina: Informe 2019 // CELS.- 1ª ed.-
Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores; CELS,
2019.

224 p.; 23x16 cm.

ISBN 978-987-629-963-3

1. Derechos Humanos. I. Título.

CDD 341.48

© 2019, Siglo Veintiuno Editores Argentina S. A.

Diseño de cubierta: Alejandro Ros y Mariana Migueles

Compilación y edición: Marcela Perelman y Ximena Tordini

ISBN 978-987-629-963-3

Impreso en Arcángel Maggio - División Libros // Lafayette 1695,
en el mes de octubre de 2019

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina // Made in Argentina

Índice

Agradecimientos	11
Sobre el lenguaje no binario	13
El futuro de los derechos humanos	15
Derechas y derechos. Discursos y políticas de restricción a los derechos humanos en la región	21
1. Los derechos sexuales como amenaza o privilegio	24
2. Nosotros <i>versus</i> los otros	31
3. Las armas letales como protectoras de la vida	36
4. Los discursos son realidad	42
La profundización de la desigualdad social. Las reformas en trabajo y salud	45
1. El futuro del trabajo como excusa para imponer un nuevo orden laboral	47
2. Cuando el ajuste es cuestión de vida o muerte	57
3. Un sistema económico basado en la desigualdad	65
Reglas a medida. Empresas y acceso al hábitat	67
1. Opacidad administrativa y falta de control	68
2. La prepotencia del hecho territorial consumado	76
3. La violencia estatal como custodia del interés privado	78
4. Consecuencias para los derechos humanos	80

Cambiar para destruir. Los medios públicos en el gobierno de Cambiemos	83
1. La profesionalización como coartada	83
2. Medios públicos, pluralismo y diversidad	84
3. Desmantelar lo público	89
4. Menos para todes, más para poques	94
El secreto. La seguridad nacional como coartada para un Estado sin controles	99
1. Inteligencia secreta	101
2. Políticas secretas	108
3. El Estado espía	112
4. Controlar a las personas, no controlar a los poderes	118
5. Romper la opacidad	121
Guerra contra el narcotráfico, guerra contra los pobres	123
1. Las víctimas de la “guerra contra el narcotráfico”	125
2. Detenciones sistemáticas de consumidores y otras prácticas policiales de la “guerra contra el narcotráfico”	129
3. La orientación de la persecución penal	134
4. Cada vez más pobres presos por delitos de drogas	137
5. ¿Solo la policía interviene en los barrios pobres?	141
6. Medidas impostergables	145
Encerrar y dejar morir. El uso de las comisarías como prisiones ilegales	149
1. La trama burocrática que sostiene la ilegalidad	153
2. Arbitrariedad y violencia en la gestión policial de las comisarías sobrepobladas	158
3. Un sistema de encierro <i>ad hoc</i> que genera sufrimiento	164

Grandes despliegues, mínimas responsabilidades.**Obstáculos para investigar las consecuencias****de los operativos policiales**

- | | |
|---|-----|
| 1. Aval judicial directo o indirecto a la violencia policial | 167 |
| 2. El Poder Ejecutivo: de la negligencia a la defensa corporativa | 178 |
| 3. Un deber irrenunciable | 186 |

Movimientos. Las luchas por los derechos**en democracia**

- | | |
|---|-----|
| 1. La lucha por los derechos como un campo ampliado | 189 |
| 2. Un campo multisectorial en torno a la violencia policial y la seguridad democrática | 192 |
| 3. Alianza con el movimiento de trabajadores: sindicatos y organizaciones sociales | 194 |
| 4. Movimiento por los derechos de las mujeres, lesbianas, gays, bisexuales, travestis y trans | 200 |
| 5. Pensamientos para la confluencia de luchas | 206 |

Integran el CELS

215

Agradecimientos

El primer Informe que dio inicio a esta serie fue producido hace veinticinco años, a fines de 1994. Su introducción se preguntaba “¿por qué un Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en la Argentina?”. Respondía: “Porque creemos necesario atestiguar que, a pesar de que más de diez años han pasado desde la restauración democrática en nuestro país, la promoción y protección de los derechos humanos sigue siendo una tarea pendiente”. Y agregaba: “También, porque creemos que el diagnóstico de la situación y la apreciación crítica pero constructiva son dos herramientas fundamentales para revertir este presente”.

Desde entonces, dedicamos una porción de nuestro trabajo a la investigación y escritura del Informe; distintos modos de organización interna lo hicieron posible en coyunturas muy diversas. Este año, la publicación y su versión digital fueron elaboradas por un equipo multidisciplinario que asumió el desafío de producir un material que también tuviera como objetivo adecuarse a las formas contemporáneas de la discusión pública. Como resultado, este ejemplar impreso dialoga con contenidos disponibles en <cels.org.ar> y en nuestras redes sociales.

De la producción de esta edición, desde que fue un índice hasta su presentación, participaron: Ana Adelardi, Eva Asprella, Camila Barretto Maia, Mariana Biaggio, Santiago Borrajo, Guadalupe Basualdo, Michelle Cañas Comas, Edurne Cárdenas, Gastón Chillier, Luciano Coco Pastrana, Federico Efrón, Vanina Escales, Mercedes Escusol Sáez, Victoria Darraidou, Lucía de la Vega, Macarena Fernández Hofmann, Marina García Acevedo, Federico Ghelfi, Tomás Griffa, Sol Hourcade, Gabriela Kletzel, Paula Litvachky, Andrés López Cabello, Ezequiel María, Mariana Miguéles, Luna Miguens, Juliana Miranda, Diego Morales, Fabián Murua, Anabella Museri, Federico Orchani, Raísa Ortiz Cetra, Patricia Panich, Marcela Perelman, Luciana Pol, Eduardo Reese, Julián Reynoso, Víctor Manuel Rodríguez, Macarena Sabin Paz, Santiago Sánchez, Anabella Schoenle, Ana Sofía Soberón Rebaza, Luisa Stegmann, Teresa Texidó,

Verónica Torras, Ximena Tordini, Margarita Trovato, Manuel Tufró, Fabio Vallarelli, Leandro Vera Belli y Horacio Verbitsky. El equipo de Siglo XXI Editores es parte de este proyecto editorial, y hace posible su continuidad y calidad.

En el período de producción de este Informe, contamos con el apoyo de la Fundación Heinrich Böll Cono Sur, la Unión Europea, Women's Equality Center, Open Society Foundations, la Oak Foundation, Sigrid Rausing Trust, la Fundación Friedrich Ebert Argentina, Misereor, Brot für die Welt / Pan para el Mundo, la Federación Internacional de Planificación Familiar - Región del Hemisferio Occidental y Artists at Risk Connection. Al mismo tiempo, más de cuatro mil donantes particulares apoyan con su aporte económico mensual la realización de nuestros objetivos.

Agradecemos a todas las personas, instituciones y organizaciones aquí mencionadas y a todes quienes nos acompañan para que este Informe y todas las acciones del CELS sean una realidad.

Sobre el lenguaje no binario

En mayo de 2008, cuando editamos el decimotercer Informe anual incluimos por primera vez una nota en sus páginas iniciales: “En este libro se ha procurado evitar el lenguaje sexista. Sin embargo, a fin de facilitar la lectura no se incluyen recursos como “@” o “-a/as”. En algunos casos, en los que no se ha podido evitar pluralizar en masculino, deseamos que se tenga en cuenta esta aclaración”.

Durante diez años, sostuvimos estas dos oraciones en cada uno de los Informes. Pero mientras tanto, en otras publicaciones y escritos comenzamos a abandonar la regla que habíamos enunciado y a incluir “las y los”, arrobas y cruces. No fue con sistematicidad ni con manuales de estilo, ni como resultado de discusiones grupales o decisiones unilaterales, ni con un propósito normativo: ocurrió a medida que el masculino genérico se tornó primero incómodo, y luego inaceptable, para muchos de quienes escriben y de quienes leen.

Llegamos así a principios de 2019, el comienzo del año en el que se cumplen cuarenta de la fundación del CELS. En las primeras versiones de este ejemplar, evitamos la mayor cantidad de términos en masculino genérico. Para esto, dimos muchos rodeos de estilo: de repente el texto se había llenado de “personas que migran”, de “personas pobres”, de “personas encarceladas”. Aun así, todavía quedaban los jueces: utilizar un “personas que trabajan de juzgar” sonaba excesivamente elusivo del problema al que nos enfrentábamos. Aquella regla que enunciamos en 2008 ya no nos servía. Decidimos entonces incorporar “las y los funcionarios”, “las y los familiares”. El texto se llenó de artículos. Sin embargo, el masculino genérico seguía allí, y oscurecía la comprensión de los procesos y de los problemas. Los adjetivos con su presencia arrolladora volvían a masculinizarlo todo.

El texto y sus tropiezos con las palabras llegó a les editores de Siglo XXI. Pocos días después, nos propusieron que esta edición estuviera escrita en lenguaje no sexista y no binario. La decisión, que en abstracto pare-

cía compleja, resultó tan fácil de tomar como sencilla de implementar. Encontramos otra voz, una capaz de enunciar sin negar con su forma lo que se propone develar con su contenido.

El futuro de los derechos humanos

En 2019 se cumplen cuarenta años de la creación del CELS. Aunque aquel contexto histórico ha sido ampliamente caracterizado, nos interesa aquí recordar que en 1979, a los embates del terrorismo de Estado se sumó una campaña de estigmatización y desprestigio montada por el gobierno militar contra “los derechos humanos”, contra les familiares de detenidos-desaparecidos y contra una movilización social creciente que lograba no sucumbir al terror. El blanco de esa campaña, diseñada por agencias de publicidad y de la que participaron muchos medios de comunicación, no era solo un conjunto de organizaciones, sino la idea misma de “los derechos humanos”, presentados como agentes de una “campaña antiargentina”.

El aniversario nos llama de manera casi irresistible al balance, con los riesgos latentes de la comparación entre momentos históricos muy diferentes, y también con la dificultad que siempre implica leer el presente sin la distancia del tiempo transcurrido. El momento nos invita también a preguntarnos por la vigencia de los “derechos humanos” como eje articulador de las luchas sociales, o como campo para trazar caminos.

En América Latina y desde mediados de los dos mil, distintas experiencias políticas que llegaron al gobierno consiguieron reducir la pobreza, aunque en conjunto la región siguió siendo una de las más desiguales y violentas del mundo. Cuando en muchos países –en algunos casos por vía electoral, en otros por golpes institucionales– esas experiencias fueron reemplazadas por otros proyectos ideológicos, los procesos que aspiraban a la inclusión social se revirtieron drásticamente. Los gobiernos que sucedieron al llamado “ciclo progresista latinoamericano” ensamblaron un programa económico de reconcentración de la riqueza con modelos de Estado formalmente democráticos. Bajo consignas de pacificación y consenso, estos procesos, que se extienden más allá de la región y del sur global, generan exclusión, incrementan los niveles de violencia estatal y social, y dan como resultado sociedades cada vez más desiguales.

Estos proyectos políticos, con modelos de Estado más violentos, mostraron su capacidad de limitar la vida democrática. Muchos de quienes sostienen estos paradigmas utilizan los mecanismos formales de la democracia para acotarla desde adentro –con leyes y regulaciones agregadas o con políticas que tensan los marcos existentes– apoyándose en instituciones punitivas, como las policías o las agencias migratorias, en las empresas de medios de comunicación y, en algunos países, también en las Fuerzas Armadas.

Estas alianzas proponen y persiguen una democracia recortada. Con el fin de construir consensos rápidos, articulan discursos organizados en dicotomías: para lograr el crecimiento es necesario afectar los derechos económicos y sociales; para lograr seguridad hay que sacrificar la libertad y la integridad física; para garantizar el orden hay que acotar las posibilidades de organizarse y protestar. Las consecuencias de los proyectos económicos excluyentes se presentan como necesarias para fundar bases económicas, políticas y sociales que hagan viable el crecimiento.

El recorte de derechos adquiridos y la negación de otros nuevos aparecen como camino para “ordenar” la sociedad. Estos modelos son exitosos allí donde consiguen instalar esas dicotomías. Y entonces las personas pobres, las mujeres, las identidades LGTTBIQ, les migrantes y también los sindicatos y las organizaciones sociales son responsabilizados por los problemas que enfrentan los países, estigmatizados, perseguidos y criminalizados. Es así que se agudizan desigualdades que, en sí mismas, bastarían para poner de manifiesto la vigencia y la necesidad del paradigma de los derechos humanos y los desafíos que generan para el movimiento que los reclama.

A lo largo de estas décadas, hemos construido los derechos humanos como un horizonte y como un enfoque. En cuanto horizonte orienta nuestras acciones: la promoción de modos de organización social que protejan la vida y la integridad y garanticen el ejercicio pleno de derechos económicos, sociales, culturales, políticos. En cuanto enfoque, son una perspectiva para analizar e intervenir en los problemas contemporáneos. Esa mirada es la que atraviesa este Informe, que no es una rendición de cuentas de lo que hacemos, sino una invitación a los lectores a mirar distintas zonas de lo que acontece desde el punto de vista de los derechos en juego, bajo amenaza o directamente arrasados, y a involucrarse para trazar acciones comunes.

Desde esta mirada, deseamos plantear algunos de los núcleos que hoy consideramos centrales para una discusión amplia sobre el tipo de democracia que queremos construir, en el presente y en el futuro.

Una primera cuestión es la participación, noción que por momentos parece vaciada de contenido, o bien porque se la entiende como mera expresión de opiniones, o bien porque fue demasiadas veces invocada y pocas, implementada.

La profundización democrática requiere entender la participación desde una perspectiva política, es decir que se pregunte por los modos de construcción y ejercicio de los poderes. Esta visión debe abarcar desde los canales digitales de comunicación que habilitan formas expresivas inéditas, hasta los procesos de organización social y política territoriales, sus formas de protección, el involucramiento de las personas en los asuntos de interés común y la protesta callejera.

En este sentido, y para referirnos a una de nuestras áreas principales de defensa de derechos, la participación es una condición necesaria para disminuir los niveles de violencia que condicionan la vida en muchos barrios populares y en las comunidades indígenas y campesinas. Incluso las experiencias más progresistas de los últimos años se basaron, sobre todo, en la transferencia de dinero a los sectores empobrecidos. Si esa transferencia no va acompañada de un trabajo sostenido de reconstrucción de vínculos, tramas comunitarias y espacios de involucramiento, los procesos de fragmentación social no se revertirán. Entonces, no se trata solo de que el Estado “vuelva” a los barrios pobres (de donde en realidad nunca se fue), sino de que colabore en el fortalecimiento de las organizaciones que realizan trabajo social y político, y no en su disolución, estigmatización o criminalización.

Al mismo tiempo, la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño, control y evaluación de las políticas públicas también es un desafío en un contexto en que las autoridades de los más diversos signos políticos se sienten muy cómodas con una idea formal y delegativa de la democracia que excluye a las organizaciones sociales de los ámbitos de cogestión de lo público, muchas veces en beneficio del sector privado con fines de lucro.

Una segunda cuestión, como contrapartida de la primera, es el carácter cada vez más opaco de los mecanismos del poder, público y privado.

La digitalización de múltiples relaciones sociales parece facilitar la vida a través de interfaces cada vez más amigables. La magnitud de la extracción, almacenamiento y utilización de los datos que se acopian es sustraída del debate público o solo se conoce cuando ocurre un escándalo que afecta los intereses de algún sector poderoso.

La financiarización de la economía deriva en que cada vez sea más difícil no solo controlar sino incluso entender variables y decisiones que

afectan la vida de millones de personas; casi siempre ignoramos todo sobre esos procesos.

Desde los distintos niveles del Estado, se impulsan agendas de “gobierno abierto” o *e-government* rodeadas de *marketing*, mientras zonas cada vez más grandes del Estado quedan completamente ocultas al control ciudadano a través de la extensión de la lógica del secreto. La vigilancia, cuyo poder ha crecido de manera exponencial a partir de la digitalización de la vida cotidiana combinada con modelos de Estado punitivos, parece no tener límites si de “garantizar la seguridad” se trata. Los aparatos de seguridad y castigo crecen en tamaño y expanden sus lógicas. Cada vez es más difícil conocer su funcionamiento, más allá de los escándalos que iluminan por un instante algún aspecto puntual. “Seguridad” es la voz de orden oficial para llamar al control social.

Cómo posicionarse frente a estos procesos que expropian a las personas de la posibilidad de opinar, de decidir sobre la vida en común y de controlar a quienes ejercen los poderes es un desafío que interpela a un enfoque de derechos humanos, y nos exige desarrollar propuestas alternativas que cuestionen ese estado de cosas que se supone ya dado.

La cuestión de la igualdad es, en definitiva, la que debe ser recuperada, actualizada. En los últimos años, vemos que se ha puesto en duda la igualdad como el valor social que debería organizar la vida política. Este movimiento está traccionado por decisiones que aumentaron la desigualdad socioeconómica –analizadas en este Informe– y por la consolidación de posiciones políticas que consideran que hay grupos de personas que no deben acceder a derechos, que deben perder los que han conseguido o cuyas vidas, directamente, no tienen valor.

La profundización de la desigualdad resulta también del crecimiento en tamaño y la acentuación de los rasgos clasistas de los aparatos de seguridad y de castigo. Un claro ejemplo de esto es la cárcel: se trata de una experiencia cada vez más ajena a las personas de clase media, a la que acceden solo a través de consumos culturales, de ficciones o de versiones estetizadas, mientras es una realidad cada vez más extendida entre las clases populares. El encarcelamiento masivo de pobres lleva a que uno o más integrantes de decenas de miles de familias hayan pasado por la cárcel. La violencia, la corrupción y el resentimiento que genera el encierro en condiciones inhumanas se multiplican y alcanzan a círculos cada vez más amplios, repercuten en los barrios y afectan la sociabilidad e incluso la viabilidad de muchas familias. El modelo de exclusión deja fuera de la vida democrática y de la protección del Estado a vastos sectores sociales. Hoy, es central la pelea por ampliar la participación social y discutir la

creciente tendencia, incluso entre los sectores más progresistas, a adoptar posicionamientos marcados por el realismo punitivo.

Hace cuarenta años, el movimiento de derechos humanos de la Argentina resultó de la articulación de miles de personas que, provenientes de distintos sectores sociales y con raíces ideológicas diversas, confluimos en un programa preciso: empujar el fin de la dictadura, investigar las violaciones de derechos humanos y buscar su sanción, difundir la verdad de lo ocurrido, no permitir su recurrencia y mantener la memoria de las víctimas. Durante la democracia, diversos actores de ese movimiento construimos líneas de acción respecto de las violaciones a los derechos humanos en el presente, en ciertos periodos políticos con mayores posibilidades de incidir en la toma de decisiones, en otros con menos.

En ese camino, en torno a algunos de los problemas sobre los que hemos trabajado, pudieron articularse movimientos masivos que construyeron sentidos comunes más democráticos. El derecho a la protesta es un ejemplo: aun cuando pueda estar bajo amenaza, el derecho a salir a la calle para expresar repudio o adhesión es ampliamente considerado como un valor que debe ser protegido y ejercido de modo activo. La salida masiva a los espacios públicos del movimiento de mujeres, lesbianas, travestis y trans, la puesta en cuestión del orden patriarcal y la demanda por la legalización del derecho a abortar son expresiones recientes de procesos de articulación de demandas democratizantes que a veces encuentran su traducción en reformas y otras no, pero que exhiben en conjunto que la lucha por los derechos está en el corazón de la vida política argentina.

Hoy, la potencia de los derechos humanos –como concepto, como memoria, como movimiento, como guía para la acción– reside en su capacidad de poner en discusión los intentos de estabilizar una noción restringida de democracia que busca naturalizar que solo son viables los modelos económicos excluyentes y la gobernabilidad basada en el orden y la mano dura. Imaginar colectivamente qué otra cosa puede ser la democracia y materializarla es el desafío que atravesamos quienes nos organizamos para transformar la realidad. Es en este sentido que el campo de los derechos humanos puede articular planteos, alianzas y caminos posibles para esta transformación.

Derechas y derechos

Discursos y políticas de restricción a los derechos humanos en la región*

El 28 de octubre de 2018, ante el asombro de muchos, la campaña electoral brasileña culminó con la victoria del capitán retirado del ejército Jair Bolsonaro. El sentido de este cambio era predecible. Sin embargo, el resultado sorprendió por los discursos y posiciones políticas contrarios a los derechos humanos del candidato electo. Bolsonaro había dedicado sus casi treinta años como político a homenajear a torturadores y a defender la dictadura militar brasileña, a la que hasta el día de hoy llama “Revolución de 1964”. Durante la campaña se declaró “incapaz de amar a un hijo homosexual”: preferiría perderlo en un accidente. Al referirse al narcotráfico en las favelas, dijo que si un policía ingresa en la comunidad y “mata 10, 15 o 20 tiene que ser condecorado, y no procesado”. Cuando se conocieron los resultados de la primera vuelta, prometió poner “un punto final a todas las formas de activismo”.

Estas opiniones abiertamente antiderechos rompían acuerdos que habían estructurado el debate público desde la redemocratización de Brasil. Si en las cuatro elecciones anteriores la mayoría había elegido al Partido de los Trabajadores (PT), con un programa centrado en la reducción de las desigualdades y en niveles moderados de confrontación con los sectores opositores, en 2018 manifestó su apoyo y su tolerancia a un postulante de ideas autoritarias, violentas y discriminatorias. Esto, además, ocurrió en el contexto de una crisis del sistema político, profundizada por los protagonistas del golpe institucional de 2016 y el alto número de personas desocupadas que casi se había duplicado desde 2014. Este marco político, económico y social puede haber contribuido a la eficacia de una campaña apoyada en prejuicios, rencores y frustraciones sociales.

* Este capítulo fue elaborado por Camila Barretto Maia, Juliana Miranda, Macarena Fernández Hofmann y Raísa Ortiz Cetra, integrantes del Equipo de Trabajo del CELS. Agradecemos a Edurne Cárdenas, Vanina Escales, Manuel Tufro, Mauricio Vázquez y Óscar Patricio Rojas por sus valiosos aportes.

Las ideas de Bolsonaro no son novedosas. En los cinco años previos, habían circulado entre diversos sectores y grupos sociales, económicos, religiosos y políticos. Tampoco son exclusivas de Brasil: fueron sostenidas por candidatos que llegaron al poder en los Estados Unidos, Hungría y Filipinas. Si se analizan los argumentos y las narrativas que organizaron la campaña de Bolsonaro, se pueden identificar elementos que han tenido expresiones recientes en varios países de América del Sur. En Brasil, sus promotores ganaron las elecciones; en otros casos, integran la coalición de gobierno o los poderes judiciales y legislativos, conforman grupos de interés o religiosos que tensionan la dirección de los debates públicos e interpelan y movilizan a la población con niveles variados de adhesión y convocatoria.

Aspectos centrales del neoliberalismo latinoamericano organizan los programas de las derechas del Cono Sur: con particularidades en cada país, se utiliza el argumento de la necesidad de un Estado *eficiente* para justificar el ajuste socioeconómico y el recorte y/o la reorientación de las políticas públicas. Hoy, en medio de crisis económicas agravadas por las políticas neoliberales, cada vez más actores buscan apoyo electoral construyendo a determinados sectores sociales como enemigos internos, responsables de los problemas, para enfrentarlos con el conjunto de la sociedad. Mediante operaciones de inversión, las mujeres —o el feminismo—, las personas LGBTTIQ, quienes viven en villas o favelas, les migrantes, las personas privadas de su libertad y el movimiento de derechos humanos son descriptos como grupos privilegiados que obstaculizan el bienestar social.

En Chile, sectores antiderechos presionan por el sentido de las políticas e inciden sobre los discursos presidenciales. Dos de las primeras medidas adoptadas por el gobierno de Sebastián Piñera reflejaron esta orientación. La primera tiene que ver con el aborto: un año antes de su asunción, se había logrado la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo con tres causales, pero cuando él llegó al poder se adoptó un protocolo que permite la objeción de conciencia individual e institucional. La segunda fue el abandono del Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular. La retirada de Chile buscó encontrar justificación en la necesidad de “poner orden en la casa” y garantizar la soberanía en función del “desorden alarmante” que representaría la migración en ese país.

En la Argentina, el gobierno de Cambiemos construyó enemigos y amenazas internas bajo el lema difuso de “terminar con el narcotráfico”. En vez de partir de un diagnóstico preciso del crimen organizado como problema, se redujeron cuestiones de gran complejidad a una narrativa

basada en la alarma frente a las drogas y en la lucha contra la delincuencia como un enemigo interno. Una creciente vinculación en el discurso oficial entre delito y migración fundamentó la modificación de aspectos centrales de la Ley de Migraciones y facilitó los procedimientos de expulsión de migrantes. Además, tuvo lugar una difusión organizada de discursos contrarios a la autonomía y los derechos de las mujeres promovidos por diversos sectores políticos y sociales, aunque en este caso el Poder Ejecutivo, después de masivas manifestaciones públicas, habilitó el tratamiento de un proyecto de ley para derogar la clandestinidad del aborto.

En Uruguay, al menos desde fines de 2018, se multiplicaron los discursos que cuestionan el ejercicio de derechos vinculados al género y de posiciones más punitivas en temas de seguridad. Esas narrativas, impulsadas o amplificadas por sectores de la oposición al Frente Amplio, tienen peso en el debate público. Además de la campaña para la derogación de la Ley Integral para Personas Trans, la campaña “Vivir sin miedo” logró reunir 400 000 firmas para un plebiscito de reforma constitucional con el objetivo de aumentar penas, limitar la libertad anticipada y las penas alternativas al encierro, y militarizar la seguridad pública.

Estudios contemporáneos sobre los nuevos líderes de derecha señalan una tendencia a la adopción de discursos que antagonizan con sectores o grupos de bajos ingresos y con menor acceso a derechos. Donald Trump y Marine Le Pen, por ejemplo, enfatizan la necesidad de conservar jerarquías y privilegios que consideran naturales. Confrontan con la inmigración –y lo foráneo en general– y con los cambios en el modelo de familia patriarcal heteronormativa. Plantean que los sectores históricamente privilegiados deben defenderse como si fueran una “mayoría silenciosa” amenazada.¹ En esta apelación a una supuesta amenaza de grupos minoritarios intensos, subyace un cuestionamiento político y sustantivo a la noción de igualdad que propone no reducirla a una perspectiva formal o jurídica.

La confluencia de numerosos y poderosos sectores sociales, políticos, judiciales y religiosos en narrativas antiderechos tiene impacto sobre los valores democráticos. En cuestiones como el derecho a la vida y la integridad física, a la no discriminación y a migrar, estos grupos interpelan a la sociedad disputando sentido, proponiendo restringir el alcance de principios constitucionales y del derecho internacional de los derechos humanos.

1 M. E. Casullo, *¿Por qué funciona el populismo?*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2019.

Estas explicaciones sobre la realidad social identifican un adversario y legitiman posibles cursos de acción y movilización.² En sus versiones conservadoras, comparten la apelación a valores morales, al enojo, a la frustración y al miedo. De estas construcciones de “otros” o “enemigos”,³ se derivan políticas públicas que restringen los derechos de aquellos a quienes previamente se construyó como peligrosos. En sus versiones más extremas, estos discursos ubican al movimiento de derechos humanos como un adversario de la mayoría de la sociedad y procuran construir popularidad con discursos y políticas que antagonizan con el paradigma de derechos humanos. La capacidad de movilizar sectores amplios en defensa de derechos, que es distinta en cada sociedad, constituye un importante límite para su avance. Pero en la medida en que esos discursos encuentran arraigo social y resultan eficaces se convierten en un desafío crítico para una política comprometida con la igualdad y los derechos humanos.

Con ese horizonte, en este capítulo contribuimos a caracterizar el entramado político-discursivo que se ha desplegado en la Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en torno a tres temas centrales de la agenda actual del activismo en derechos humanos: la igualdad de género y la no discriminación, los derechos de les migrantes y las políticas de seguridad. Para eso, seleccionamos escenas recientes del debate social y político, coyunturas de fuerte controversia en las que es posible identificar a los actores que intervinieron, y analizar los argumentos y los sentidos sobre los derechos humanos que pusieron en juego.

1. Los derechos sexuales como amenaza o privilegio

Persecución a docentes en Brasil: “Se está imponiendo una ‘ideología de género’ a los niños en las escuelas”

En 2004, el abogado Miguel Nagib creó Escuela Sin Partido, un movimiento que se presenta como una iniciativa de estudiantes y sus madres y padres para actuar ante la “contaminación político-ideológica” en las escuelas, desde la enseñanza básica al nivel superior.

En sus comienzos, promovía el ideal del Estado mínimo e incluía una denuncia contra el “adoctrinamiento marxista”. El movimiento fue poco conocido hasta principios de la década de 2010, cuando comenzó a re-

2 Íd.

3 Íd.

cibir apoyos de grupos de derecha, en particular sectores religiosos de esa tendencia. Entonces, Escuela Sin Partido confluyó con el llamado combate a la “ideología de género”, un sintagma puesto en circulación inicialmente por el Vaticano para cuestionar al creciente movimiento global en favor de los derechos de las mujeres, de los derechos reproductivos y de la identidad de género.⁴

Estos grupos religiosos pusieron su atención en la educación cuando comenzaron a ampliarse las iniciativas educativas para prevenir la violencia machista y el LGTBIodio. Católicos y evangélicos coordinaron su presencia en foros participativos, los espacios que estructuran la política de educación en Brasil, para promover alarmismo sobre la vulnerabilidad de les niñes ante la difusión de una ideología que les impediría consolidar una identidad sexogenérica masculina o femenina. En 2014, lograron la exclusión de los temas relacionados con el género del Plan Nacional de Educación, y en 2015, de los planes estaduais y municipales. Estaba implícita la búsqueda de un plan de estudios que restituyera un supuesto orden moralmente superior: el de la diferencia sexual como patrón de jerarquías, la heterosexualidad obligatoria, el binarismo genérico como esquema político-cultural y la negación de las identidades y las vidas trans.

Fue de hecho en 2015 que Escuela Sin Partido ganó mayor notoriedad como movimiento. Ese año lanzó una campaña para que madres y padres enviaran notificaciones extrajudiciales a las escuelas con la amenaza de denunciar a directores y profesores que realizaran ciertas conductas consideradas “ilegales”, que podían ir desde la “promoción de sus propios valores” hasta la “manipulación” del contenido de la disciplina.⁵ Ese crecimiento llevó también a la presentación de proyectos de ley en el Congreso nacional y en legislaturas estaduais y municipales de Brasil, estructurados a partir del concepto de “marxismo cultural”: el enemigo construido por los sectores reaccionarios para alertar sobre una “estrategia de manipulación de las mentes”.⁶

La promoción de la vigilancia a docentes se diseminó en los años siguientes. En 2017, un legislador municipal de San Pablo realizó visitas sorpresa a instituciones públicas para “verificar si está habiendo algún

4 L. F. Miguel, “Da ‘doutrinação marxista’ à ideologia de gênero”, *Direito e Praxis*, n° 15, 2016.

5 Íd.

6 Íd.

tipo de adoctrinamiento ideológico”, si había profesores “con remeras del PT, del MST [Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra], esas cosas”.⁷ En octubre de 2018, antes de la segunda vuelta electoral, una diputada estadual electa por el Partido Social Liberal (PSL) pidió que estudiantes grabaran videos de sus profesores cuando hicieran “propaganda político-partidaria o ideológica”.⁸

Bajo el pretexto de transmitir a los alumnos una “visión crítica” de la realidad, un ejército organizado de militantes travestidos de profesores se aprovecha de la libertad de cátedra y de la cortina del secreto del aula para imponerles su propia visión de mundo.

Página web de Escuela Sin Partido, <www.escolasempartido.org/quem-somos>

Quedan prohibidas, en el aula, las prácticas de adoctrinamiento político e ideológico, y la realización de actividades que puedan estar en conflicto con las convicciones religiosas o morales de los padres o responsables por los estudiantes.

Art. 3. del Proyecto de Ley 867, en tramitación en el Congreso nacional brasileño

En sus inicios, Escuela Sin Partido postulaba que la educación debe ser neutral. Con el tiempo, pasó a defender abiertamente que se prohibiera en las escuelas la transmisión de contenidos contrarios a sus valores y opciones políticas, que se les atribuyen a los padres y las madres. Plantean la escuela como una extensión del hogar, anulando una concepción de las instituciones educativas como ámbito social, público y de protección de derechos. El lema “*meu filho, minhas regras*” (mi hijo, mis reglas), título de una página creada en Facebook en 2016, se presenta como antagónico de la consigna feminista “mi cuerpo, mis reglas”.

7 “Vereador Fernando Holiday faz blitz em escolas para verificar ‘doutrinação’”, *O Estado de São Paulo*, 4 de abril de 2017.

8 “Deputada estadual do PSL eleita por SC incita alunos a filmar e denunciar professores”, *G1*, 29 de octubre de 2018.

Reacción contra la Ley Integral para Personas Trans en Uruguay: “Se otorgan privilegios para unos, atropellando los derechos del resto de la sociedad”

En abril de 2019, el Poder Ejecutivo uruguayo reglamentó la Ley Integral para Personas Trans, votada por el Parlamento en octubre de 2018. Se trataba de una de las normas más avanzadas en el mundo que respondía a la realidad de una población que históricamente tuvo que enfrentar el estigma, la discriminación y la violencia social y estatal.⁹ En 2016, el Primer Censo Nacional de Personas Trans del país detectó una vulneración de derechos extrema ante la cual la ley estableció medidas de protección de carácter afirmativo. Unos días después, dos diputados del Partido Nacional, Carlos Iafigliola –precandidato presidencial e integrante de la iglesia evangélica Misión Vida para las Naciones– y Álvaro Dastugue, lanzaron una campaña de recolección de firmas para derogar la ley mediante un referéndum. Con el título “Todos somos iguales”, argumentaban que la nueva legislación “otorga privilegios para unos, atropellando los derechos del resto de la sociedad”.¹⁰

Por supuesto, las personas trans tienen la misma dignidad humana y los mismos derechos que cualquier otro ser humano, pero los tienen por ser humanos, no por ser trans. De por sí la “transexualidad” no es una fuente de derechos. Sin embargo, la ley trans viola el principio constitucional de igualdad ante la ley, porque otorga a las personas trans, por el hecho de ser trans, derechos especiales y superiores a los de los demás ciudadanos.

**B. de Córdoba, “El recurso de referéndum contra la ley trans”,
El Observador, 20 de marzo de 2019**

Con estos dichos, los opositores a la ley realizaron una operación discursiva de inversión: atacaron la promoción de derechos de un grupo o sector denunciando una situación de desigualdad y supuestos privilegios. En este caso, los promotores de la campaña recurrieron al argumento de los “derechos de los contribuyentes”, quienes se verían obligados

9 G. Garat, “Uruguay aprueba una ley de vanguardia para el bienestar de las personas trans”, *The New York Times* (edición en español), 19 de octubre de 2018.

10 Á. Dastugue (@AlvaroDastugue), publicación en su perfil de Twitter, 20 de diciembre de 2018.

a financiar con sus impuestos los tratamientos de hormonización y las intervenciones quirúrgicas requeridas para modificar los cuerpos de las personas trans en función de sus deseos; mientras a la vez el Estado uruguayo muchas veces se rehúsa a entregar medicamentos costosos a personas con cáncer u otras enfermedades graves.¹¹

El argumento crea una falsa oposición entre “las personas trans” y “los contribuyentes”, como si les trans no fueran también contribuyentes o no pudieran padecer cáncer.

La Ley Integral para Personas Trans también fue objetada como una amenaza a las familias. Aunque su texto establece otra cosa, sus detractores decían que habilitaba el cambio de sexo y la hormonización de niños incluso con la oposición de madres y padres. Además, se omitía deliberadamente que la legislación uruguaya sobre infancia y adolescencia prevé la autonomía incremental como principio. En este argumento resuena el de Brasil y su “mi hijo, mis reglas” y el más reciente en la Argentina de “con mis hijos no te metas”.

La ley también fue puesta en relación con una trama narrativa más amplia: ser parte de un movimiento que busca imponer a la sociedad una ideología –tomada esta como sinónimo de “falsedad”–, que niega “que nacemos varón y mujer”, contraria a “la ley natural”¹² y, por lo tanto, “a la ciencia”. Estos grupos recurren a un supuesto paradigma científico como ariete para reivindicar la biologización de la organización social, la naturalización de las jerarquías basadas en el sexo y la negación de derechos a quienes no encajan en este modelo binario.

El 26 de marzo de 2019, los diputados Iafigliola y Dastugue presentaron ante la Corte Electoral 70 000 firmas en apoyo a la realización del referéndum, superando el mínimo previsto. La consulta no obtuvo los resultados que buscaban sus organizadores, pero la campaña ya ha sido efectiva al poner en circulación en la opinión pública un discurso contrario a la protección de un grupo cuyos derechos humanos son violados.

11 B. de Córdoba, “El recurso de referéndum contra la ley trans”, cit.

12 N. Gold, “La ideología de género ‘niega la biología, niegan que nacemos varón y mujer’”, *El Observador*, 3 de septiembre de 2018.

La oposición a la legalización del aborto en la Argentina: “Salvemos las dos vidas”

Luego de décadas de trabajo del movimiento de mujeres, lesbianas y trans, en marzo de 2018, el Congreso argentino debatió un proyecto de ley para legalizar la interrupción voluntaria del embarazo. Desde 1921, el aborto no es un delito en nuestro país si el embarazo es consecuencia de una violación o si pone en riesgo la vida o la salud de la persona gestante. En 2012 el fallo “F., A. L.” de la Corte Suprema estableció criterios amplios de interpretación de aquellas causas establecidas en 1921 y reafirmó el derecho a acceder a los abortos que son legales. El proyecto que se debatió en 2018 proponía que el aborto fuera legal en todos los casos.

En medio de exposiciones intensas, la mañana del 14 de junio la Cámara de Diputados aprobó el proyecto mientras una multitud se manifestaba en los alrededores. El 8 de agosto fue rechazado en el Senado por una diferencia de siete votos. Si bien el proyecto finalmente no se aprobó, la cuestión del derecho al aborto quedó en el centro de la agenda pública, con posiciones a favor de múltiples grupos, sectores y personalidades que no se habían pronunciado antes de este debate parlamentario.

Con antecedentes desde la década del noventa, la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito fue lanzada en el Encuentro Nacional de Mujeres de 2005 para expandirse y fortalecerse luego en todo el país. Su símbolo es un pañuelo verde, en alusión al blanco de las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, y su consigna, “Educación sexual para decidir. Anticonceptivos para no abortar. Aborto legal para no morir”. A lo largo de estos años, otros sectores también se organizaron para oponerse al derecho a abortar. Desde 1998, iglesias e instituciones religiosas de todo el territorio argentino convocan a una movilización cada 25 de marzo, establecido como el “día del niño por nacer” durante la presidencia de Carlos Menem. También organizan una “marcha de los escarpines” frente al Congreso nacional. A medida que se acercaba el debate legislativo de 2018, organizaciones conservadoras, la Iglesia católica y el sector derechista de las iglesias evangélicas se coordinaron para armar una contracampaña que tiene como lema: “Salvemos las dos vidas”. Como contrapartida de la “marea verde”, eligieron un pañuelo celeste.

Ante el argumento del alto índice de mortalidad a causa de abortos clandestinos, los sectores que se oponen niegan la posibilidad de que las mujeres tomen decisiones autónomas. La vicepresidenta de la Nación, Gabriela Michetti, sostuvo en una entrevista previa al debate en Diputados: “Vos tenés un embrión adentro de tu cuerpo, pero no es tu

cuerpo”.¹³ En la misma línea, antes de la sesión en el Senado el diario *La Nación* remarcó en su editorial:

Plantear temas de derechos o libertades cuando en muchos casos se disfrazan o se encubren actos de egoísmo o de comodidad propia o del entorno busca acceder a una salida facilista. [...] No se puede asignar al consentimiento de la mujer mayor protección legal que a la vida inocente.¹⁴

Hoy vengo a hablar a favor de la mujer. Las mujeres estamos para amar y dar amor.

Josefina Béccar Varela, debate en el plenario de comisiones de la Cámara de Diputados, 24 de abril

Con sus palabras, la diputada Béccar Varela ponía sobre la mesa otro argumento central de este sector opositor, que expresa que las mujeres y niñas “nacen para ser madres” –narrativa esencialista que excluye a los varones, quienes no habrían nacido para paternar, ni su responsabilidad es cuestionada–. En esta cosmovisión, la decisión de no ser madre se toma como una objeción al orden “natural” de la familia nuclear heterosexual. Esa es la línea del editorial del diario *La Nación* del 1º de febrero de 2019 sobre las niñas que “deciden” ser madres. Este elogio del “instinto maternal natural en la mujer” califica toda otra decisión como un “error inducido” por el movimiento feminista y omite que, si una niña está embarazada, es porque existió una violación. Al naturalizar la maternidad de niñas, se naturaliza la violencia patriarcal que la provoca.

No tenía ninguna intención de militar el tema. Pero me sentí políticamente obligada a equilibrar los tantos. [...] El aborto está muy ligado a una sociedad que piensa solo en el deseo particular y en su propio ombligo.

Gabriela Michetti, vicepresidenta de la Nación¹⁵

13 “Gabriela Michetti: ‘En ningún país del mundo se eliminó el aborto clandestino con la despenalización’”, *Infobae*, 10 de junio de 2018.

14 “Aborto: no faltar a la verdad”, *La Nación*, 29 de julio de 2018.

15 En G. Sued, “Gabriela Michetti: ‘No tenía intención de militar en el tema del aborto; lo hice para equilibrar los tantos’”, *La Nación*, 1º de julio de 2018.

Otros actores plantearon que la posición contraria al aborto es la más compatible con los derechos humanos. El senador nacional Esteban Bullrich señaló: “El lema ‘Ni una menos’ también se aplica cuando se interrumpe un embarazo de una beba en gestación porque la están matando”.¹⁶ En otro argumento acerca de cómo la penalización puede resultar en realidad protectora de los derechos de las mujeres, y aun cuando el aborto por causa de violación es legal desde 1921, se llegó a plantear que la legalización puede favorecer el encubrimiento de hechos de violación.

La construcción que hace el sector contrario a la lucha por el aborto seguro es que “la persona por nacer” tiene ya una subjetividad y derechos. Alega que su inocencia es amenazada por la afirmación de autonomía de la persona gestante. Ese ejercicio de libertad la vuelve de inmediato victimaria. A la mujer soberana de sus decisiones se la presenta con una imagen monstruosa y, por eso, susceptible de ser privada de derechos y su cuerpo, enajenado.

2. Nosotros versus los otros

Restricción de derechos de los migrantes en Chile: “Ha llegado el momento de poner orden en este hogar que compartimos, en esta casa que es la casa de todos”¹⁷

En Chile, la política migratoria sigue regulada por el Decreto-ley 1094 de 1975, conocido como Ley de Extranjería, una normativa de la dictadura cívico-militar en la que priman la lógica de la soberanía nacional y la visión de la migración como una amenaza. Pese a la demanda y la presión de organizaciones sociales y los avances en otros países de la región, la necesidad de tener una legislación sobre migración sancionada en democracia no logró instalarse en la agenda pública chilena hasta las elecciones de 2017, cuando sí lo hizo pero con una perspectiva contraria a la ampliación de derechos.

Durante la campaña electoral, hubo candidates que buscaron movilizar las preocupaciones por la seguridad de algunos sectores en contra de los migrantes y construyeron la idea de que endurecer el control de la

16 “Esteban Bullrich relacionó el aborto con ‘Ni Una Menos’”, *La Nación*, 1º de agosto de 2018.

17 Sebastián Piñera, 9 de abril de 2018, al firmar el nuevo proyecto de ley de migraciones.

migración era una solución a estos problemas. El candidato de la extrema derecha José Antonio Kast Rist propuso cerrar la frontera con Bolivia para controlar el narcotráfico y sostuvo que cada vez más ingresantes a Chile apoyaban estas actividades.¹⁸

La inmigración de personas con calificaciones y estudios puede contribuir al desarrollo de Chile y nosotros debemos actualizar nuestra normativa para promoverla. Pero debemos ser rigurosos en el control de nuestras fronteras y en rechazar la inmigración ilegal a todo evento.

José Antonio Kast Rist, “Un programa para volver a creer”, documento que expresa su propuesta electoral

Los discursos extremos propusieron el cierre de las fronteras para frenar el flujo migratorio y buscaron vincular directamente la migración irregular con el narcotráfico, sin tener en cuenta las razones diversas por las que las personas deciden migrar sin permiso. A nivel discursivo, la migración irregular fue construida como un delito que amerita un tratamiento similar al de la “guerra contra el narcotráfico”.

Otro argumento, presente incluso en discursos más moderados, es la distinción entre migrantes supuestamente vinculados al delito y aquellos que pueden hacer un aporte a la sociedad. Esta división construye una estratificación de los migrantes: quiénes pueden ser bienvenidos y quiénes no deben cruzar las fronteras. Esta jerarquización se rige en la práctica por características como el origen nacional, la clase y los niveles de educación formal, y no por los derechos de las personas en materia de movilidad. En definitiva, promueve una política migratoria selectiva, que categoriza la población migrante entre la deseada y la no deseada.

En síntesis, abrir las puertas de nuestro país a quienes ingresan legalmente, respetan nuestras leyes, se integran a la comunidad y aportan al desarrollo del país. Cerrar nuestras fronteras a los que hacen daño a Chile y sus residentes, como la delincuencia, el narcotráfico, el crimen organizado y el contrabando.

Sebastián Piñera, Programa de Gobierno 2018-2022, “Construyamos tiempos mejores para Chile”

18 “Kast propone cerrar frontera con Bolivia para combatir el narcotráfico”, *24horas.cl*, 16 de octubre de 2017 y J. A. Kast Rist, “Debemos rechazar la inmigración ilegal a todo evento”, *La Tercera*, 5 de octubre de 2017.

Durante la campaña que lo tuvo como ganador, Sebastián Piñera incorporó a su programa la necesidad de dejar las reglas claras y fortalecer los mecanismos de control de la migración para “hacer más expedita y menos burocrática la expulsión” de los migrantes que, en algún momento de su vida, cometieron un delito, incluso si ya cumplieron su condena.

También Fulvio Rossi, exmiembro del Partido Socialista (PS) que se presentó como candidato independiente, movilizó posiciones contra la migración en busca de apoyo electoral. Uno de sus carteles de propaganda proponía: “No más migraciones ilegales. Ley de expulsión inmediata a los delincuentes”.¹⁹ Ante las críticas a esa campaña por parte de la Secretaría Migrantes de la Juventud Socialista de Chile y otros actores, contestó:

Eso no es xenofobia. Es lo que cualquier país debe hacer. Regular el ingreso y establecer restricciones a quienes han cometido delitos graves en su país de origen. Tampoco es xenofobia tener mecanismos claros y eficientes de expulsión cuando un extranjero comete delitos graves en Chile.²⁰

Una idea organiza estos discursos: expulsar y discriminar al extranjero –el “otro”– para proteger al “nosotros”, a los nacionales. El vínculo entre migración y delito sirve de excusa para invertir la lógica de la protección de quienes migran: ya no tendrán derecho a políticas de integración e inclusión, sino que el parámetro de “justicia” será el endurecimiento penal porque son responsables de la inseguridad de los nacionales. Por eso la eficacia de los procedimientos de expulsión fue presentada como un objetivo central de la política migratoria.

Al asumir, Piñera comenzó a implementar su proyecto. En abril de 2018, presentó una batería de medidas administrativas y legislativas para “ordenar la casa” y “cerrar las puertas con machete, a los que vienen a causarnos daño”, entre ellas un proyecto de ley. A la vez, estableció un programa especial de regularización que sirve, en la práctica, para identificar migrantes con antecedentes penales y expulsarlos.

19 J. Ortiz, “‘No más migraciones ilegales, ley de expulsión inmediata a los delincuentes’: senador Fulvio Rossi desata ira en redes sociales”, *Publimetro*, 21 de septiembre de 2017.

20 F. Rossi Ciocca (@senadorfulviorossi), publicación en su página de Facebook, 21 de septiembre de 2017.

**Limitación del acceso a la salud de los migrantes en la Argentina:
“No soy xenófobo ni digo de poner un muro, pero este año entraron
400 000 latinoamericanos pobres a Argentina, de los que el país se
tiene que hacer cargo. ¿Es sostenible esto en el tiempo?”²¹**

En la Argentina, estuvo vigente hasta 2004 la Ley Videla, normativa heredada de la última dictadura cívico-militar que no reconocía derechos, en particular económicos y sociales, a los migrantes. Tras la demanda y movilización de muchos sectores, en 2003 se aprobó la Ley 25 871 que reconoce la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros en cuanto a servicios sociales, educación y salud. Si bien esto ya era objeto de controversias, sobre todo en las provincias fronterizas, en los últimos años distintos actores políticos comenzaron a buscar adhesión a través del cuestionamiento a esta ampliación de derechos.

En octubre de 2017, el embajador argentino en la ciudad boliviana de La Paz, Normando Álvarez García, reclamó al gobierno de Evo Morales la firma de un convenio de reciprocidad para que ambos países brindaran atención gratuita en sus hospitales públicos a sus respectivos ciudadanos. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia contestó que no había necesidad de tal acuerdo, dado que todos los servicios de salud ya estaban garantizados en ese país.²² Hubo gestiones similares de los gobernadores de Salta y Neuquén con sus pares de los departamentos fronterizos de Bolivia y Chile.

Estas posiciones planteaban la noción de “turismo de salud” o “turismo sanitario” para sostener que hay personas que no tienen acceso a estos servicios en sus países de origen y migran para usar el sistema gratuito argentino. Argumentan que el acceso gratuito a los servicios de educación universitaria y de salud debe depender de la reciprocidad del país de origen.²³ Mientras que los residentes permanentes tendrían todos los derechos sociales en igualdad de condiciones con los nacionales, los de los demás estarían sujetos a las decisiones, en este aspecto, de sus gobiernos. Así, el principio de igualdad se desplaza a los Estados y deja de ser entre las personas. Otro argumento que se pone en juego es que el acceso a

21 Miguel Ángel Pichetto, del bloque del Peronismo Federal en el Senado.

22 Misiva VRE-DGRB-ULC-Cs-127/2018 del gobierno de Bolivia. 8 de febrero de 2018.

23 L. Petri (@luis.petri), “Proyecto de Reciprocidad en la Gratuidad de la Educación y Salud a Extranjeros”, publicación en su página de Facebook, 27 de febrero de 2018.

derechos debería estar ligado a la capacidad contributiva, que se presume nula porque se ignoran los aportes tributarios que hace una persona con una residencia temporaria o irregular. Este enfoque tiene efectos de segregación social y discriminación de muchos migrantes que viven en la Argentina. Según datos de la Dirección Nacional de Migraciones, en 2018, el 62% de las radicaciones otorgadas fueron temporarias.

El objetivo es garantizar el acceso igualitario a todos aquellos extranjeros que elijan residir en la Argentina de manera permanente, que vengan a trabajar, que aporten al crecimiento del país y que quieran proyectar sus sueños aquí; y establecer un régimen para aquellos extranjeros no permanentes a fin de afrontar los costos de los servicios.

Luis Petri (@luis.petri), “Proyecto de Reciprocidad en la Gratuidad de la Educación y Salud a Extranjeros”, publicación en su página de Facebook, 27 de febrero de 2018

El 27 de febrero de 2018, el diputado nacional de Cambiemos, Luis Petri (Unión Cívica Radical), presentó un proyecto de modificación de la Ley Nacional de Migraciones para arancelar el acceso a la salud y a la educación para les migrantes que no fueran residentes permanentes. Este proyecto se frenó por desacuerdos dentro del oficialismo,²⁴ pero otros en la misma línea presentados por diputadas de Jujuy y Buenos Aires²⁵ siguen en trámite en el Congreso nacional.

Poco después, el ministro de Salud de Jujuy presentó un proyecto de ley que propuso cobrar aranceles a las personas extranjeras en tránsito.²⁶ En febrero de 2019, esa provincia aprobó la Ley 6116 que, impulsada por el gobernador Gerardo Morales (Cambiemos), estableció el fin de la gratuidad de los servicios médicos provinciales para les migrantes “transitorios”. El Sistema Provincial de Seguro de Salud para Extranjeros impuso el cobro de un “seguro” a quienes requirieran el servicio médico público

24 M. I. Pacecca, “Basta la salud. El proyecto del Diputado Petri para reformar la Ley de Migraciones”, *Pescado Fresco*, 1º de marzo de 2018.

25 Por ejemplo, los proyectos 0102-D-2018 de Silvia Alejandra Martínez (UCR Jujuy) y 0515-D-2018 de los diputados de María Gabriela Burgos (UCR Jujuy), Osmar Antonio Monaldi (PRO Jujuy) y Miguel Ángel Bazze (UCR Buenos Aires).

26 Poder Ejecutivo de la provincia de Jujuy, nota 12, 9 de marzo de 2018.

provincial y no contarán con una residencia permanente. El ministro del Interior de la Nación, Rogelio Frigerio, declaró su apoyo a la ley.

Este discurso pone en juego aspectos tradicionales de los nacionalismos: se crea un antagonismo excluyente entre la defensa de los intereses de los nacionales y los derechos de las personas migrantes, que aparecen negados. El diputado provincial de la UCR, Alberto Bernis, afirmó que la nueva ley jujeña pretendía “defender los derechos de los argentinos que salen del país y que son maltratados en el exterior”.²⁷ El diputado Marcelo Nasif se pronunció en términos todavía más duros: “No es venganza, son actos de justicia para personas extranjeras en tránsito que deberán sustentar su atención en salud”.

3. Las armas letales como protectoras de la vida

Promoción del uso particular de las armas letales en Brasil:

“Las armas pueden ser usadas para matar o para salvar vidas”

La liberalización del uso de armas de fuego es un tema recurrente en la trayectoria política y en los discursos de Bolsonaro y de sus hijos. Mientras era candidato, con el gesto de la mano, transformó al arma en símbolo de su campaña. Ya como presidente, en 2018 la discusión sobre liberalizar la portación ganó un espacio central en la agenda.

La cuestión había sido objeto de una ley impulsada por el PT en 2003, el llamado Estatuto del Desarme, que estableció la obligación de registrar las armas y las municiones, así como a todos los fabricantes y comerciantes. Además, implementó controles más estrictos para la posesión: para registrarse pasó a ser necesario probar cada tres años la efectiva necesidad de tener un arma, la ausencia de antecedentes penales y la capacidad técnica y psicológica para manejarla. La portación de armas fuera del domicilio fue prohibida, salvo para agentes de las fuerzas de seguridad y de inteligencia, agentes penitenciarios, jueces y fiscales y funcionarios de empresas de seguridad privada. La ley también prohibió “la comercialización de armas de fuego y munición en todo el territorio nacional”, salvo excepciones. Estableció que la vigencia de esta prohibición dependería del resultado de un referéndum que finalmente se hizo dos años más tarde, con la pregunta “¿El comercio de armas de fuego y muni-

27 “Jujuy aprobó una ley para cobrar la atención médica a extranjeros tras la polémica con Bolivia”, TN, 7 de febrero de 2019.

ción debe ser prohibido en Brasil?”. El 63,94% de las personas contestó que no debía prohibirse. Esto generó una situación particular: si bien el referéndum se limitaba a la cuestión del comercio y no tocaba las demás restricciones, reveló un apoyo general a la liberalización de las armas. Aunque el Estatuto sigue, sin embargo, vigente, el referéndum es un antecedente crucial para comprender la defensa actual de la liberalización del comercio, la posesión y la portación de armas en Brasil.

En nuestro programa no tenemos artistas famosos que viven en barrios cerrados con toda la seguridad. Nuestros artistas son el pueblo brasileño: el agricultor, el policía jubilado, gente como vos, que necesita protegerse.

Segundo programa televisivo del “NO”, Santos, Rita, 2012

En el contexto del referéndum de 2005, se organizaron en el Congreso dos frentes parlamentarios: “Brasil sin Armas” y “Por el Derecho de Legítima Defensa”. La campaña de este segundo bloque se montó sobre los miedos que habitaban el imaginario social y cultural brasileño y bajo el argumento de que la prohibición dejaría a la gente “honesta” desarmada, mientras les delincuentes seguirían armados. Así, en vez de trabajar para reducir el tráfico de armas, se proponía avanzar en la liberalización del comercio legal.

El 3 de agosto de 2018, Bolsonaro declaró en una entrevista por televisión que quería “hacer valer el referéndum de 2005”: “Hay que respetar la voluntad de las personas que decidieron tener derecho a la posesión de arma de fuego, comprar un arma y tenerla adentro de su casa”.²⁸ El 6 de julio de 2018, declaró que no se podía “dejar el Estatuto del Desarme como está, que de manera irresponsable y premeditada desarmó al ciudadano de bien y dejó a la delincuencia con un fusil”. Por detrás de esa narrativa, están los usos legítimos y no legítimos del arma, que se derivan de la “bondad” o “maldad” de quien la usa. El extremo de esa lógica es la afirmación de que, según el usuario, las armas letales no matan: salvan vidas.

Los niños tuvieron un lugar expuesto en la campaña de Bolsonaro, quien fue grabado cuando enseñaba a una niña de 4 años a simular un arma con las manos. En otro registro le pregunta a un niño: “¿Sabés dis-

28 “Candidato à presidência Jair Bolsonaro (PSL) é entrevistado na Central das Eleições”, *GloboNews*, 3 de agosto de 2018.

parar?”. Frente a las críticas, el candidato subió el tono: declaró que sus propios hijos disparaban con armas reales desde los 5 años. Un padre, consideró, debe enseñar a su hijo qué es un arma de fuego y para qué sirve “porque en las comunidades [favelas] hay pendejos de 8 años de edad usando fusiles más grandes que ellos, esa es una realidad”. Confrontado con el hecho de que el Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA) prohíbe la venta o entrega de armas a personas menores de edad, el candidato se alteró: “El ECA hay que romperlo y tirarlo al inodoro, la realidad es muy diferente de la teoría que está ahí”.²⁹

El aval del gobierno para que la policía utilice la fuerza letal en la Argentina: “Había una campaña para culpabilizar a los policías; hoy, los respaldamos”

El 8 de diciembre de 2017, Luis Chocobar, un policía local del municipio bonaerense de Avellaneda, se encontraba fuera de servicio e intervino después de un robo en el barrio porteño de La Boca en el que había sido herido un turista. Los asaltantes escaparon, el agente los persiguió y le disparó en la espalda a uno de ellos, Juan Pablo Kukoc, de 18 años. El joven murió sobre el asfalto. Chocobar fue imputado por “homicidio agravado por el exceso en el cumplimiento de un deber”. Al momento de escribir este Informe, el caso ya fue elevado a juicio.

Pese a que Chocobar no trabajaba para una fuerza dependiente del gobierno nacional, el presidente Mauricio Macri y la ministra de Seguridad Patricia Bullrich recibieron al policía, que ya había sido procesado, y transformaron al caso en un componente central de la política comunicacional de su gestión. La ministra declaró a los medios: “Nosotros, como gobierno, hemos dado vuelta a lo que ha pasado acá. Acá, los victimarios parecían las víctimas y las víctimas, los victimarios”.³⁰ Este discurso construye la idea de que antes la policía era culpabilizada sin fundamento por actores ligados al movimiento de derechos humanos, mientras el gobierno proponía una “nueva doctrina” que postulaba la acción policial letal como siempre válida.

29 G. Maia, “Bolsonaro diz que filhos atiram com munição desde os 5 anos e critica ECA”, *UOL*, 23 de agosto de 2018.

30 “Macri recibió a Chocobar, el policía que defendió al turista”, *Café de la Tarde* (LN+), 1º de febrero de 2018.

Este caso ratifica una mirada que tiene nuestro gobierno: las fuerzas de seguridad no son las principales culpables en un enfrentamiento. Estamos cambiando la doctrina de la culpa de la policía. Y estamos construyendo una nueva doctrina: el Estado es el que realiza las acciones para impedir el delito.

Patricia Bullrich, entrevista en *Y Ahora Quién Podrá Ayudarnos*, Radio con Vos, 6 de febrero de 2018

En torno a este episodio, el gobierno nacional desplegó una serie de mensajes sobre y para el Poder Judicial. Tras recibir al policía, la ministra declaró que iban a “apoyar en la defensa legal, consideramos que el juez va a entender nuestro razonamiento”.³¹ Cuando, dos semanas más tarde, la Cámara del Crimen confirmó el procesamiento de Chocobar, el presidente declaró:

No entiendo el fallo [...]. ¿Cómo se excedió? El policía perseguía a un asesino [...]. Yo creo y espero que las siguientes instancias entiendan lo que sentimos una mayoría de ciudadanos que lo único que queremos es convivir en paz [...] creo representar, con lo que pienso como ciudadano, a la mayoría de los argentinos que no concuerdan con lo que expresan estos jueces.³²

En esta declaración, se identificó como asesino a Kukoc y se omitió que Chocobar mató a una persona que escapaba cuando no había vidas en riesgo. Las autoridades argentinas desconocieron el derecho a la vida de quienes fueron asesinados por las fuerzas policiales.

Estas retóricas ya tenían antecedentes en la posición asumida por el gobierno en otros casos con víctimas fatales. Mientras se realizaba la investigación judicial por la desaparición de Santiago Maldonado en la provincia de Chubut, el gobierno desplegó un discurso de defensa corporativa de la actuación de la Gendarmería Nacional Argentina (GNA), que había ingresado a la comunidad Pu Lof para perseguir a un grupo de manifestantes que había cortado la ruta. Durante los 77 días que Santiago estuvo desaparecido y luego de que se lo encontrara sin vida

³¹ Patricia Bullrich, entrevista cit.

³² “Macri; ‘No entiendo el fallo sobre Chocobar’”, *Bella Tarde* (TN), 16 de febrero de 2018.

en el río Chubut, distintos funcionarios intentaron diluir la responsabilidad política y de la GNA, y atacaron a las organizaciones de derechos humanos que reclamaban por el esclarecimiento del hecho. Dijo la ministra Bullrich:

Yo no voy a cometer la injusticia de tirar a un gendarme por la ventana y de echarle la responsabilidad si no la tienen. [...] No vamos a separar preventivamente a los gendarmes porque no consideramos que corresponde hasta que la justicia dé un veredicto.³³

Tres meses después de la desaparición de Santiago, la Prefectura Naval Argentina (PNA) abrió fuego contra un grupo de una comunidad mapuche en la zona rionegrina de Villa Mascardi y mató a Rafael Nahuel Salvo, un joven de 22 años. Una vez más, el Ministerio defendió su actuación y asumió como propia la versión que dieron los prefectos: “Nosotros no tenemos que probar lo que hacen las fuerzas de seguridad, en el marco de una tarea emanada de una orden judicial. Nosotros le damos a la versión que nos da la Prefectura Naval Argentina carácter de verdad”.³⁴ Finalmente, en mayo de 2019, la justicia procesó a uno de los prefectos por homicidio agravado.

Este discurso de defensa corporativa de la actuación policial fue mutando hacia la idea de que les policías son tratados de manera injusta y “culpabilizados”. Pasó de formulaciones vinculadas a casos concretos, a una “nueva doctrina” que avaló el uso de la fuerza letal en cualquier circunstancia. Estos argumentos contradicen la experiencia de quienes han sufrido la violencia policial y de sus familiares que se enfrentan a altísimos niveles de impunidad de las muertes y heridas provocadas por las fuerzas de seguridad.³⁵ Según los hechos, estas narrativas buscan configurar un antagonismo en el que les policías oscilan entre el rol de héroes y el de víctimas; y les adversarios son los sectores de la sociedad que a lo largo de la historia defendieron un paradigma de seguridad democrática.

33 Patricia Bullrich, Comisión de Seguridad y Narcotráfico del Senado de la Nación, 16 de agosto de 2018.

34 Conferencia de prensa de Patricia Bullrich y Germán Garavano, 27 de noviembre de 2017.

35 Un relevamiento del CELS en la CABA mostró que, de 38 policías involucrados en hechos de uso de la fuerza letal, en los que resultaron muertas 33 personas durante 2014, 2015 y 2016, 27 fueron absueltos, sobreesidos o archivados, 7 se encuentran en trámite y solo 4 fueron condenados (CELS, *Muertes naturalizadas. Letalidad policial sin control y sin justicia*, CELS, 2018).

co, en particular, les que denuncian violaciones de derechos humanos y demandan que se las investigue y juzgue.

La agenda detrás de estos discursos quedó en evidencia cuando el Ministerio de Seguridad aprobó un nuevo reglamento para el uso de armas de fuego para las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales (Resolución 956/2018). Esta normativa quebró el paradigma de uso excepcional de la fuerza letal y habilitó el empleo de armas de fuego en diversos escenarios cuando se considere que existe un “peligro inminente”. La medida fue leída como un respaldo a las fuerzas. En su editorial del 16 de diciembre de 2018, el diario *La Nación* expresó:

Quienes plantean equivocadamente que solo se trata de promover el cuestionado gatillo fácil no interpretan el clamor por medidas efectivas que muestren a los delincuentes que el crimen se castiga, y a los policías, que con el adecuado marco legal, esas medidas también contribuirán a su defensa ante la justicia si se ven obligados a abatir delincuentes.

La construcción de este discurso acusa a los organismos de derechos humanos de culpabilizar a les policías e impedir que realicen sus tareas de forma eficiente. El Ministerio tomó, en el último período, medidas de escaso impacto práctico, que se enmarcan en el propio proceso de consolidación de una narrativa política: el programa “Restituir” (Resolución 1015/2018) y la Unidad de Garantía de Derechos Humanos para las Fuerzas de Seguridad. Ambas medidas buscan resarcir a les policías cuando son investigades y protegerles de los grupos que les atacan. En ese sentido la ministra dijo:

En la Argentina había una sola teoría, que cuando un policía actuaba o tenía un enfrentamiento por lo que fuera, o porque lo querían robar, independientemente de lo que ese policía hubiese hecho, aparecía un aparato ideológico, el CELS, la Correpi, la APDH, y por el solo hecho de ser policía lo condenaban. Lo que nosotros cambiamos es esa doctrina. [...] Lo que da la posibilidad de que el agente se sienta protegido en su trabajo es que sepa que cuando hace las cosas bien no va a terminar preso con el CELS y la Correpi persiguiéndolo.³⁶

36 Patricia Bullrich, entrevista en *Corea del Centro* (LN+), 24 de mayo de 2019.

De este modo buscó construir a los organismos de derechos humanos no como defensores del derecho a la vida, sino como obstáculos para una vida segura.

4. Los discursos son realidad

Las escenas presentadas en este capítulo permiten identificar elementos comunes entre los discursos de quienes promueven medidas antiderechos en algunos países de la región. Hay continuidades argumentales. Resignifican o invierten sentidos. Plantean un antagonismo con principios y valores básicos de la democracia y de los derechos humanos, como la vida y la igualdad. El discurso centrado en valores morales y religiosos se presenta con un lenguaje de derechos. Los derechos de niños y mujeres son reivindicados desde una perspectiva patriarcal-paternalista y autoritaria, que les niega capacidad de agencia y libertad. Pretenden defender la protección de la vida de las personas gestantes con la imposición de embarazos, partos y nacimientos más allá de sus voluntades. Apelan a la protección de niños contra la “ideología de género” y la “propaganda político-ideológica” en las escuelas evitándoles que accedan a una educación plural y democrática. Defienden a niños y adolescentes frente la “promoción de una identidad trans” pero les dejan a merced de las peores y más violentas formas de discriminación.

Tanto en el despliegue para derogar la Ley Integral para Personas Trans de Uruguay como en los debates sobre el acceso de les migrantes a los derechos sociales en la Argentina, estos discursos movilizaron la idea de igualdad para oponerse a políticas que buscaban garantizar derechos de grupos sociales en situación de desventaja estructural. Sectores discriminados desde siempre, como la población trans y las personas migrantes, fueron presentados como privilegiados que abusaban de los escasos recursos del Estado y que así vulneraban los derechos del conjunto de la sociedad. Se justifica la exclusión –y, en definitiva, la violencia– sobre la base de la negación de la situación de desigualdad estructural.

Con matices, esta misma idea se despliega en los discursos en torno a la seguridad, que juega un papel destacado al momento de justificar y promover la exclusión (e incluso la muerte) de algunos. Estos algunos son siempre el otro, el asesino (de hecho, o potencial), el delincuente, el vagabundo, el migrante. El objetivo pasa a ser “luchar” contra estas amenazas. Principios básicos como los de legalidad, necesidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza son vistos como argumentos contra la

policía y obstáculos para la defensa de la población. Quienes sostienen cuestiones elementales como que el derecho a la vida debe prevalecer por sobre el de propiedad son tratados como “enemigos” del orden o de los “ciudadanos comunes”.

Se trata de discursos opuestos al concepto del Estado como garante de derechos, promotor de la igualdad, y a los movimientos que han defendido, reivindicado y trabajado para profundizar la vigencia de los derechos humanos. El ámbito privado, encarnado en la familia tradicional, patriarcal y heteronormativa, se presenta como superior en desmedro de lo público. La libertad individual de portar armas de fuego es defendida como un derecho fundamental. Al mismo tiempo que se retira del Estado la responsabilidad por la garantía de derechos humanos, se reivindica una reducción del control del Estado como potencial violador de esos mismos derechos. En este movimiento, les agentes policiales del orden reciben total respaldo para hacer uso de la violencia letal.

En cada país, la capacidad de movilizar respuestas y acciones de protección de diferentes derechos y de los colectivos afectados será clave para contener el avance de estos discursos y políticas restrictivas. En la Argentina, la defensa protagonizada en las calles por el movimiento de derechos humanos, el sindical, el de mujeres y las organizaciones sociales abarca una gran parte de la agenda en materia de derechos. En oportunidades críticas, tal activismo limitó el avance de discursos y políticas restrictivas, como los reflejados en este capítulo.

Estas son cuestiones imprescindibles para pensar la defensa de garantías en un contexto en el que los derechos humanos son presentados como sesgados, ajenos a los intereses del conjunto y sobre todo injustos. Cuando estos discursos, medidas y acciones son enunciados y ejecutados por quienes disputan y ejercen poder político, tienen el efecto de limitar, restringir o negar los derechos de los sectores de menores recursos económicos e históricamente discriminados. En una región con profundas desigualdades y cada vez más violenta, el ambiente social que fomentan es uno marcado por la segregación y el odio.

La profundización de la desigualdad social

Las reformas en trabajo y salud*

En los primeros meses de 2019, un 35,8% de la población estaba en condición de pobreza, el nivel más alto de los últimos diez años. La desigualdad en la distribución del ingreso es la mayor del trienio 2016-2019: el 10% de quienes tienen mayores ingresos gana 21 veces más que el 10% que menos recursos recibe; aquí hubo un crecimiento de más de tres puntos respecto del año anterior. El índice de Gini, indicador de la desigualdad de ingresos, también pasó de 0,417 (el punto más bajo del período del gobierno de Cambiemos en el cuarto trimestre de 2017) a 0,447 en el primer trimestre de 2019; se trató de la mayor suba interanual.

A esta crisis social se llegó por un conjunto de decisiones económicas que, en vez de resolver los problemas estructurales del país, los agravó. El modelo se basó en la reprimarización de la matriz productiva, la primacía del sector financiero y el endeudamiento como mecanismo constante de financiamiento público. La apertura de la economía sin protección para el tejido fabril manufacturero local, que afectó especialmente a las empresas medianas y pequeñas, produjo la caída de la actividad industrial. La inflación alta y la suba de las tarifas de los servicios minaron el poder adquisitivo de los salarios, de las jubilaciones y de las pensiones.

El aumento del desempleo, el deterioro de las condiciones laborales y la contracción del consumo fueron las condiciones que posibilitaron la fuerte desmejora social y económica de los sectores medios y populares, su impacto disciplinador, y la transferencia de ingresos hacia los sectores concentrados del capital.

* Este capítulo fue elaborado por Federico Orchani, Eduardo Reese, Ana Adelardi, Andrés López Cabello, Macarena Sabin Paz, Ana Sofía Soberón, Víctor Manuel Rodríguez, Lucía de la Vega, Fabián Murua y Leandro Vera Belli, integrantes del Equipo de Trabajo del CELS.

La financiarización y concentración de la economía se apoyaron en:

- el aumento continuo del endeudamiento, con una fuga de divisas cercana a los 59 000 millones de dólares, sostenida por altas tasas de interés;
- nuevos instrumentos utilizados para la especulación financiera, como los títulos de deuda pública;
- la condonación masiva de deudas tributarias de los capitales depositados en el exterior;
- la quita de subsidios a las tarifas de servicios y combustibles y su dolarización mientras la moneda fue devaluada;
- la modificación regresiva de las políticas tributarias, sobre todo mediante la reducción de los derechos de exportación.

En junio de 2018, cuando el programa económico se demostró inviable, el gobierno firmó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que puso en marcha un programa *stand by* por un monto de 50 000 millones de dólares a cambio del recorte fiscal y la aceleración del ajuste. Tras la segunda corrida cambiaria, el acuerdo se amplió a 57 100 millones de dólares, con adelanto de fondos en 2018 y 2019. El gobierno se comprometió a implementar un recorte aún mayor del gasto público y otras medidas de tipo monetarista.

El ajuste buscó reducir el gasto público para contraer la economía. Según esta visión, así se lograría el “equilibrio” de las cuentas del Estado, lo que daría lugar a la mejoría de las variables macroeconómicas. Sin embargo, la economía entró en un ciclo recesivo y cayó la actividad productiva. Entre marzo de 2018 y 2019, el tipo de cambio se elevó un 129%, la inflación alcanzó una suba interanual de casi el 57% y la deuda alcanzó el 86% del producto interno bruto (PIB).

El gobierno redujo el peso del gasto público primario en un 54%, a través, sobre todo, de la disminución de las prestaciones sociales y la obra pública y del despido de trabajadores estatales. Para cumplir con el “déficit fiscal primario cero”, la última Ley de Presupuesto redujo el gasto para 2019 en áreas clave para el acceso a derechos como servicios sociales, salud, ciencia y técnica, educación y cultura. Por ejemplo, bajó hasta un 48% en vivienda, un 20% en promoción y asistencia social, y un 20% en obras para la provisión de agua potable y cloacas.

En la misma línea, las jubilaciones mínimas y la Asignación Universal por Hijo (AUH) tuvieron una significativa pérdida en el período. Según un informe del Centro de Investigación y Formación de la República

Argentina (Cifra),¹ con la aceleración del proceso inflacionario en el segundo semestre de 2018, las caídas interanuales alcanzaron un 20%. Hacia febrero de 2019, la jubilación mínima y la AUH registraban caídas del 24,4% respecto de noviembre de 2015. El gobierno otorgó en marzo de 2019 un incremento del 46% a cuenta de futuros aumentos, lo que permitió que las asignaciones crecieran en términos reales un 14,5% respecto del mismo mes del año previo.

1. El futuro del trabajo como excusa para imponer un nuevo orden laboral

El cambio de modelo de Estado tuvo como uno de sus ejes centrales el mundo del trabajo. Desde el comienzo de su gestión, Cambiemos buscó establecer las bases para un nuevo orden laboral. Su propuesta articuló el tradicional argumento de promover las inversiones y la generación de empleo con el discurso que invoca el “futuro del trabajo” y el fomento del “emprendedorismo” individual. El gobierno degradó las estructuras estatales que debían controlar las condiciones laborales y atacó de manera sostenida a las organizaciones sindicales y a sus representantes, que se opusieron a estas transformaciones. Esto generó una mayor desprotección de los trabajadores en un contexto de despidos y suspensiones, incertidumbre laboral y precarización.

Inicialmente el gobierno apostó a que la reconfiguración del modelo productivo fuera potenciada por la lluvia de inversiones extranjeras, que arribarían al país tras el pago a los fondos buitres. Las inversiones productivas no ocurrieron en la escala prometida, pero de todas formas el Poder Ejecutivo relajó los controles cambiarios para el ingreso y egreso de capitales financieros y planteó un nuevo modelo para la producción y el trabajo. Esto quedó plasmado en un “Plan Productivo Nacional”, que el gobierno presentó junto con la Unión Industrial Argentina (UIA) en 2016.²

La propuesta no se despegaba de las tradicionales estrategias que plantean reprimarizar la economía: priorizar las “ventajas comparativas” nacionales para potenciar las industrias competitivas a nivel internacional –las extractivas y el agro– y descartar las “ineficientes” en el mercado glo-

1 Cifra, *Informe de Coyuntura*, n° 30, Buenos Aires, abril de 2019.

2 Casa Rosada, “El Gobierno le presentó a la UIA el Plan Productivo Nacional”, 28 de septiembre de 2016.

bal –sobre todo, el sector industrial–.³ En el Plan Productivo Nacional, el gobierno explicó la necesidad de una “reconversión” del empleo, que en los hechos significa su reducción, en particular frente a la creciente automatización. Miguel Ángel Ponte, en ese momento secretario de Empleo tras haber sido director de Techint, sostuvo que contratar y despedir trabajadores debería ser algo normal como “comer y descomer”.⁴ La metáfora dio continuidad a la que usó el entonces ministro de Hacienda, Alfonso Prat-Gay, para justificar los despidos en el sector público, cuando se refirió a los trabajadores como “grasa” corporal.

“El futuro del trabajo” comenzó a usarse como una muletilla local, en sintonía con los foros internacionales como el G-20 y la Organización Mundial del Comercio (OMC), que sirve de pretexto para las reformas, o para los intentos de llevarlas adelante. En este sentido, el ministro de Producción y de Trabajo, Dante Sica, dijo que la reforma laboral que el gobierno perseguía para flexibilizar las condiciones de contratación era “más importante para los trabajadores que para los empresarios”: “Hoy se busca otra cosa: el avance tecnológico, la digitalización y los procesos de automatización están cambiando la forma en la que nos relacionamos desde el punto de vista productivo”.⁵

Las investigaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) indican que en América Latina, el cambio tecnológico podría eliminar apenas entre un 1 y un 2% de los puestos de trabajo en los próximos diez años.⁶ Es posible comprender entonces que la apelación al relato del “futuro del trabajo” funciona más bien como una coartada para los intentos de recortar derechos.

Reestructuración de la protección laboral

Para llevar adelante sus objetivos, el gobierno sostuvo que las leyes que protegen el trabajo eran un obstáculo que debía ser removido y se dedi-

3 F. Jueguen, “Apuestan a reconvertir sectores productivos”, *La Nación*, 2 de agosto de 2016.

4 “Ponte: ‘Contratar y despedir debería ser natural como comer y descomer’”, *Perfil*, 9 de enero de 2017.

5 “Dante Sica, sobre la reforma laboral: ‘Es más importante para los trabajadores que para los empresarios’”, *La Nación*, 26 de diciembre de 2018.

6 OCDE - Cepal - CAF, *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento*, OCDE, París, 2016, p. 278.

có a atacar a los jueces del fuero laboral donde tramitan las demandas de los trabajadores. Planteó que las indemnizaciones por accidentes de trabajo o despidos ilegales que solían acordarse eran excesivas y arbitrarias, que en el país funcionaba una “industria del juicio laboral” que llevaba a las empresas a quebrar y que los jueces y abogados laboralistas se comportan como “mafiosos”.⁷ Desde 2017, los intentos de refundar el derecho laboral argentino se plasmaron en sucesivos proyectos de ley, que debido al rechazo social masivo fueron decreciendo en su nivel de ambición, mientras se avanzaba con una precarización de hecho. A principios de 2017, el gobierno modificó la Ley de Riesgos del Trabajo. La reforma estableció que antes de recurrir al Poder Judicial por un accidente se debe hacer el reclamo en una “comisión médica jurisdiccional”. Esto fue considerado un obstáculo para acceder a una reparación plena. Pocos elementos sobrevivieron de aquellos proyectos. En la práctica, a mediados de 2019 solo se sostenía el de registración de puestos laborales y el de creación de una agencia de tecnologías médicas.

El gobierno sí reformó los sistemas previsional e impositivo. Como las cargas impositivas fueron identificadas como un impedimento para la llegada de inversiones, las provincias suscribieron un “consenso fiscal” que restringió su margen para tomar decisiones tributarias. El Congreso las coparticipó de la recaudación del impuesto a las ganancias, retirándose al financiamiento de la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses), es decir, del sistema previsional.

En diciembre de 2017, el Congreso sancionó la Ley 27 426, que modificó la fórmula para el cálculo de actualización de jubilaciones y asignaciones familiares. Esto implicó una quita de hasta un 15% en los primeros pagos y significó un cambio de concepción sobre cómo aumentan los montos de las asignaciones. La reforma estableció que se actualicen según los índices inflacionarios y el promedio de salarios de la economía formal, en vez de crecer a la par de la recaudación fiscal. La norma anterior implicaba una mejora progresiva de jubilaciones y asignaciones impulsada por el crecimiento económico, de modo tal que aumentaran por sobre la inflación cuando la economía creciera. La nueva ley fue aprobada por la Cámara de Diputados, pese a una jornada masiva de protestas.

⁷ “Macri acusó a los jueces laborales de quebrar empresas con sus fallos”, *lprofesional*, 3 de junio de 2017, y “Mauricio Macri instó a ‘enfrentar y terminar con la mafia de los juicios laborales’”, *Télam*, 12 de junio de 2017.



Mujeres: precarización del futuro

Las mujeres cargan con una doble jornada laboral. En promedio, trabajan menos horas en ocupaciones remuneradas, lo que hace que su ingreso sea menor. Esto responde a la histórica división sexual del trabajo: las mujeres destinan seis horas promedio por día a tareas de cuidado, no remuneradas. Gracias a los mecanismos de “moratoria previsional”, entre 2003 y 2016 unos dos millones de personas pudieron acceder a una jubilación, de las cuales el 80% fueron mujeres.

En junio de 2016, el Congreso aprobó la Ley 27 260 de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados. Esta ley ómnibus, que incluyó capítulos de moratoria previsional y blanqueo de capitales –que fueron aprovechados por familiares, amigos y asociadas del presidente– buscó poner fin a los juicios previsionales y ordenó el pago a jubilados con sentencias judiciales a su favor. Creó, además, la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), que reemplazó a la moratoria. La PUAM estableció un piso arbitrario de 65 años –incluso para mujeres– y representa un 80% del haber mínimo que reciben quienes sí pueden acceder a una jubilación. Por otro lado, a diferencia de la jubilación, no puede transmitirse a le cónyuge una vez fallece le beneficiarie. Mientras la jubilación mínima supera en apenas un 5% la línea de pobreza, quienes reciben la PUAM están nueve puntos por debajo.

Frente a las protestas de distintos sectores, la Anses anunció una prórroga de tres años en la moratoria para las mujeres. Este plazo se extendió sin correr la fecha de corte, es decir que quienes quieran plegarse a la moratoria deberán acreditar más años de trabajo formal. Como resultado de esto, alrededor de medio millón de mujeres no podrán jubilarse y solo les quedará la PUAM, que es una medida asistencial y no un derecho basado en el reconocimiento a una vida de trabajo.

A partir de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (Indec) - Encuesta Permanente de Hogares (EPH), el Observatorio de Género del Centro de Economía Política Argentina (CEPA) indicó que en el segundo trimestre de 2017 el 60% de los hogares por debajo de la línea de pobreza con menores a cargo era monoparental con una jefa mujer al frente. En el escenario actual, con mayores índices de desocupación, sobre todo en mujeres y más en la población joven, el incremento de las tarifas y la alta inflación en los alimentos, la moratoria prorrogada –y su ineficacia– y la PUAM proponen un horizonte aún más regresivo. 

La represión policial fue especialmente intensa esos días, lo que motivó que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) expresara su preocupación por el uso indiscriminado de la fuerza⁸ y convocara de oficio a una audiencia sobre el derecho a la protesta en la Argentina, en la que participaron organizaciones sociales, sindicales y de derechos humanos.⁹ El descontento social ante la sanción de la reforma previsional y las imágenes de la represión policial propaladas por los medios pusieron en duda el margen político para avanzar con la amplia reforma laboral que el Ministerio de Trabajo había presentado en el Congreso a fines de 2017.

Modificaciones en el Estado nacional

El compromiso de “déficit cero” con el FMI le dio al gobierno una justificación agregada para sumar más ajuste. En septiembre de 2018, suprimió varios ministerios, entre ellos el de Trabajo, que fue convertido en una Secretaría del Ministerio de Producción. Los cambios fueron un golpe al organigrama histórico del Estado nacional y a sus facultades de regular y fiscalizar las condiciones laborales y ser árbitro de los conflictos. Su rango menor impide que la “cartera de trabajo” resuelva de manera definitiva los temas que le competen.

En el sector público, los despidos en áreas clave debilitaron la capacidad estatal de impulsar políticas públicas de promoción de derechos, la producción nacional de bienes y servicios, y la regulación y fiscalización de la actividad empresarial. Es el caso, por ejemplo, de los despidos masivos en el Ente Nacional de Comunicaciones (Enacom), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y la Secretaría de Agricultura Familiar, entre otros.

Una reforma laboral de hecho

La reforma laboral no tuvo una consagración normativa, pero en los hechos las altas tasas de desocupación, el incremento de la inflación por encima de los salarios y los despidos y suspensiones masivas operan como una reforma encubierta. En un marco de incertidumbre, estas medidas

8 CIDH, “CIDH expresa preocupación por la actuación de la fuerza policial en protestas y agresiones a periodistas en Argentina”, comunicado de prensa del 21 de diciembre de 2017.

9 CIDH, *167 Período de Sesiones*, audiencia del 1º de marzo de 2018.

fuerzan las condiciones laborales a la baja y condicionan las nuevas contrataciones y el poder de negociación de los trabajadores.

Según el Indec,¹⁰ entre 2015 y 2019 el PIB se retrajo algo más de un 1,5%, y el PIB per cápita, un 4,5%. El empleo adoptó una dinámica similar, con caídas desde inicios de 2016. En el primer trimestre de 2019, la desocupación superó el 10%, un punto más que un año antes. En cifras absolutas, esto significa que en doce meses, unas 212 000 personas quedaron sin trabajo y que en el total del país la desocupación llegó a casi dos millones de trabajadores. En mayo de 2016, el Ejecutivo vetó la Ley 27 251 de Emergencia Ocupacional, que establecía restricciones excepcionales a los despidos por un período de ciento ochenta días. El Decreto 701/2016 que lo vetó explicaba que esta norma era innecesaria ya que “empresas nacionales y extranjeras han manifestado su vocación de crear puestos de trabajo en lugar de reducir personal, porque confían en el potencial de la República Argentina en esta nueva etapa, y apuestan por el país”. Dos años después, la indiscutible pérdida del poder adquisitivo de los salarios y el incremento de los despidos llevaron al dictado del Decreto 1043/2018, como parte de una negociación para que la Confederación General del Trabajo (CGT) no adhiriera a un nuevo paro general. Esta norma dispuso el pago en dos cuotas de un bono no remunerativo de 5000 pesos y un procedimiento transitorio por el cual les empleadores debían informar al Ministerio de Producción y Trabajo antes de despedir sin justa causa a trabajadores con contratos por tiempo indeterminado.

Estas medidas no lograron mejorar las condiciones de vida de les asalariados. Según el Indec, entre diciembre de 2016 (primer dato posterior a la reforma de la metodología de cálculo) y abril de 2019, el crecimiento del nivel general de los precios fue del 119,6%. Entre mayo de 2018 y de 2019, la canasta básica que define el nivel de pobreza aumentó un 61%. Sin embargo, a fines de 2018 el salario se encontraba, en términos reales, más de un 20% por debajo de los valores de diciembre de 2015. A febrero de 2019, el salario real promedio de los trabajadores del sector privado había caído un 8,8% interanual.

En el sector público, la situación es aún más dramática. Los despidos y la reducción del gasto público para cumplir con el acuerdo con el FMI

10 Indec, *Informe de avance del nivel de actividad. Primer trimestre de 2019*, Informes Técnicos, vol. 3, n° 11, Buenos Aires, junio de 2019.

implicaron una reducción del salario real en la administración pública nacional del 23,4% interanual en diciembre de 2018.¹¹

En 2018, se alcanzó el récord de los procedimientos preventivos de crisis (PPC) solicitados por empresas ante la autoridad laboral en los últimos quince años: 36 empresas iniciaron un procedimiento de este tipo en 2015, 55 en 2016, 83 en 2017 y 108 en 2018.¹² Al menos en términos formales, el PPC es una herramienta para proteger el empleo y la producción, cuando una empresa estime necesario realizar despidos o suspensiones que superen determinado porcentaje de la dotación total por razones de fuerza mayor, causas económicas o tecnológicas que deben demostrarse. Cuando el PPC es convalidado por el Ministerio o la Secretaría de Trabajo, la empresa puede realizar despidos con indemnizaciones reducidas. En principio, el objetivo central de este mecanismo es preservar el empleo, por lo que el Estado tiene la obligación de “requerir del empleador que proponga medidas encaminadas a superar la crisis o atenuar sus efectos” (Decreto 265/02). Sin embargo, algunos estudios alertaron que en el último tiempo se produjo un cambio cualitativo en la forma en que las autoridades admiten el uso de estas herramientas legales, ya que pueden terminar operando como un permiso para despedir o celebrar acuerdos colectivos a la baja.

Según el CEPA,¹³ entre enero y marzo de 2019 se produjeron 19 882 despidos y suspensiones, mientras que en el mismo período del año anterior se habían contabilizado 14 068. Mientras el informe señala también que en 2018 los despidos se habían concentrado sobre todo en el sector público, en 2019 se produjeron casi exclusivamente en el sector privado, con mayor afectación en las actividades industriales y de servicios. Ante este escenario, el Poder Ejecutivo soslayó otra herramienta legal que posee para contener los efectos de la crisis económica en la sostenibilidad de las empresas y el empleo: el Programa de Recuperación Productiva (Repro), creado por decreto en 2002 y convertido en ley en 2016. Este instrumento brinda a los trabajadores de las empresas cuya solicitud es aprobada por el Ministerio una suma fija mensual remunerativa de has-

11 Cifra, *Informe de Coyuntura*, ob. cit.

12 “Crecieron los pedidos de empresas para activar el procedimiento de crisis”, *La Nación*, 15 de abril de 2018, y “Crecieron en 2018 los pedidos de empresas de Preventivo de Crisis”, *La Nación*, 5 de enero de 2019.

13 CEPA, *El empleo en el primer trimestre de 2019 en el sector privado: el peor de la era Cambiemos*, 29 de abril de 2019.

ta un monto equivalente al salario mínimo, vital y móvil, por un plazo de hasta doce meses, destinada a completar el sueldo de su categoría laboral. Para acceder al programa, las empresas deben acreditar la situación de crisis que atraviesan, detallar las acciones que piensan desarrollar para su recuperación, y comprometerse a no despedir personal y mantener la nómina total.

Cuando el Ejecutivo vetó la Ley 27 251, sostuvo que tenía “otros mecanismos para proteger a las empresas que están en dificultades, tales como Repro”. Sin embargo, los datos del ministerio muestran que entre 2015 y 2017 cayó un 20% la cantidad de personas beneficiarias del programa, se redujo en términos reales el monto destinado y se concentró en menos empresas.¹⁴

Frenos a la negociación colectiva y criminalización

A la par de los intentos de modificar la normativa que rige las relaciones individuales de trabajo y sus mecanismos de resolución de conflictos, el Estado agudizó el hostigamiento hacia las organizaciones gremiales, sus integrantes y representantes, para debilitar su poder de negociación y limitar el derecho a la protesta y a la huelga.

La afectación de la negociación colectiva se dio de diferentes maneras. La paritaria nacional docente fue eliminada por el Decreto 52 de enero de 2018. Con esta medida, se excluyó la temática de las mesas nacionales de negociación para llevar su discusión a cada jurisdicción provincial, cuando el objetivo de la ley vigente es que la paritaria nacional fije un piso uniforme en todo el país que atenúe las desigualdades provinciales. Además, las paritarias docentes tienen especial relevancia por la influencia de ese aumento en los acuerdos salariales del resto de los empleados estatales.

Al mismo tiempo, el gobierno insistió en fijar techos a todas las paritarias y se negó a homologar acuerdos por encima de las expectativas oficiales de inflación. En 2017, el sindicato del sector bancario judicializó la demora oficial en la homologación de un acuerdo salarial y la Cámara de Apelaciones del Trabajo instó al Ejecutivo a no intervenir. Como re-

14 CEPA, “El REPRO: una eliminación de hecho”, enero de 2017; “Procesos preventivos de crisis, concursos y quiebras. Cuantificación y análisis de su evolución reciente. CABA y Pcia. Bs. As. (2016-18)”, febrero de 2019.

presalia, este último denunció a los jueces por “mal desempeño, falta de idoneidad, negligencia grave e incumplimiento de la Constitución nacional”.¹⁵

La conciliación obligatoria fue otra herramienta de la que el gobierno abusó para desactivar conflictos laborales y ejercer presión sobre los sindicatos, ya que su incumplimiento puede acarrear multas. Dos de los sindicatos más activos, los que agrupan a camioneros y docentes de la provincia de Buenos Aires, fueron multados con cifras millonarias en sede administrativa por supuestos incumplimientos en las conciliaciones obligatorias. En el caso de los docentes, el gobierno provincial llegó a amenazar con quitar la personería jurídica al sindicato más representativo de la provincia, el Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (Suteba). En un contexto de conflictividad cada vez más alta, este tipo de medidas amenazan la sostenibilidad de las organizaciones y envían un mensaje disciplinador al resto de los trabajadores organizados.¹⁶

Otros intentos de condicionar o bloquear las instancias de negociación colectiva fueron más sutiles. En julio de 2018, el gobierno planteó la necesidad de evitar la desfinanciación del sistema de seguridad social. Para lograrlo, prohibió por decreto que el entonces Ministerio de Trabajo homologara los acuerdos salariales colectivos en los que trabajadores y empleadores hubieran pactado sumas no remunerativas, es decir, sobre las que no se pueden efectuar aportes y descuentos. Esto implicaba dejar en una indefinición administrativa a los acuerdos en vías de homologación. A pesar de ello, la progresiva pérdida de poder adquisitivo del salario llevó a que el gobierno cediera y en 2019 volviera a validar el acuerdo de ese tipo de sumas. Además, los aumentos exiguos en el salario mínimo, vital y móvil fueron fijados en 2017 y 2018 por resolución unilateral del entonces ministro de Trabajo, en vez de que su decisión surgiera del Consejo Nacional del Salario Mínimo, Vital y Móvil, integrado también por sectores empresariales y las centrales sindicales. Esta postura oficial

15 “Piden juicio político a los jueces que avalaron la paritaria bancaria”, *Perfil*, 21 de febrero de 2017.

16 “Derecho al trabajo y libertad sindical en la Argentina”, Informe Conjunto remitido al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) de las Naciones Unidas, para la cuarta evaluación periódica del país, 11 de septiembre de 2018.

fue replicada en otros puntos del país: en Jujuy, el Estado provincial se negó a negociar paritarias durante 2017 y 2018 para el sector azucarero, mientras que el magro aumento otorgado en 2018 a les empleades estatales desembocó en protestas que fueron reprimidas por la policía.

El fuero penal también fue sede de injerencias indebidas del Ejecutivo en la vida sindical. Esto incluyó la intervención de sindicatos, para remplazar a dirigentes por delegados del gobierno, como en el caso del Sindicato Unión Personal de Seguridad (Upsra), así como visitas de personal de la Agencia Federal de Inteligencia (AFI) a jueces que debían resolver casos sensibles para el gobierno. Esto último le sucedió al juez Luis Carzoglio en la provincia de Buenos Aires, a quien los agentes de la AFI le transmitieron que el presidente Macri estaba interesado en la detención de Hugo y de Pablo Moyano, líderes del Sindicato de Choferes de Camiones. Incluso le hicieron llegar la resolución redactada para que solo tuviera que firmarla. Tras rechazar el pedido, el juez fue suspendido por un Jurado de Enjuiciamiento que se reactivó para tratar supuestas irregularidades cometidas en otros expedientes en los que intervino.

La gobernación de Jujuy promovió una sanción económica contra el Sindicato de Obreros y Empleados del Azúcar del Ingenio Ledesma (Soeail), en el marco de un expediente contravencional. Ante una protesta en abril de 2018 en el inicio del período legislativo, fuerzas de seguridad detuvieron a manifestantes y militantes sindicales y políticos. La conflictividad originada en los despidos masivos en el sector azucarero recibió como respuesta desalojos violentos y detenciones de trabajadores y delegados sindicales. Tanto el sector empresarial como el propio Estado provincial recurren con frecuencia al fuero penal para denunciar a trabajadores en represalia por reclamos laborales y huelgas. Los expedientes abiertos son así una amenaza que busca desincentivar la movilización social. De manera similar, en Río Negro fueron detenidos el secretario general y el secretario adjunto de la seccional local de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), luego de una manifestación. Se los acusó de coacción agravada y los liberaron tras unos días de detención, pero tiempo después fueron procesados por un expediente abierto con anterioridad. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), las medidas de fuerza llevadas adelante por el sindicato del subte, la Asociación Gremial de Trabajadores del Subterráneo y Premetro (Agtsyp), fueron reprimidas por la policía local. Una fiscal del fuero penal porteño propició el procesamiento de los trabajadores a quienes calificó como integrantes de una asociación ilícita.

Otros problemas en la vida de las organizaciones sindicales se originaron en el accionar del Ministerio de Trabajo, degradado a Secretaría. Demoras en trámites, suspensión o anulación a nivel administrativo de actos eleccionarios, omisión o retraso injustificado de certificación de autoridades administrativas, así como la obstaculización de las vías de financiamiento de los sindicatos fueron algunas de las estrategias llevadas adelante desde el oficialismo. Aún más preocupante fue la frecuencia de las intervenciones a sindicatos, que pueden aplicarse en casos excepcionales y siguiendo un trámite especial de competencia del fuero laboral nacional. A la mencionada intervención por la vía penal de Upsra se le deben agregar, entre otros casos, las realizadas a la Federación de Empleados de la Industria Azucarera (FEIA) en 2017, que declaró su acefalía de forma retroactiva desde 2015, la anulación de las elecciones del personal judicial de Mendoza en 2017, que provocó una acefalía durante la cual se impuso por decreto provincial un aumento salarial, y la intervención del Sindicato de Obreros Marítimos Unidos (SOMU) durante dos años, también en el marco de una causa penal.

2. Cuando el ajuste es cuestión de vida o muerte

A la histórica crisis de financiamiento del sistema de salud público, universal y gratuito, cuyos efectos operan de forma diferencial en las distintas jurisdicciones, se sumó una transformación impulsada por el gobierno nacional que avanza hacia la reconfiguración del sistema.

La situación de la red hospitalaria en territorio bonaerense es especialmente crítica:¹⁷ sobrecarga de la demanda en las guardias ante la insuficiencia de efectores en el primer nivel de atención, falta de contrataciones o despidos de trabajadores de la salud, incremento del tiempo de espera para acceder a turnos y falta o insuficiencia de insumos básicos para la atención, todo lo cual sube el gasto de bolsillo de las personas que se atienden.

Las deficiencias en las condiciones hospitalarias se acentúan en instituciones de internación a largo plazo, como los neuropsiquiátricos, donde la ausencia de políticas de externación sustentable, las instalaciones precarias y la falta de personal para el cuidado de les internades generan

17 "La salud, en coma: un hospital de la Plata lleva dos semanas con el quirófano cerrado", *Diputados Bonaerenses*, 15 de marzo de 2019.

situaciones como el incendio del Hospital Interzonal Dr. José A. Estéves de Temperley, en junio de 2019, que produjo la muerte de una mujer internada y lesiones a la única enfermera a cargo del pabellón cuando trató de salvarla.¹⁸

A nivel nacional, según la Fundación Soberanía Sanitaria,¹⁹ en el proyecto de presupuesto en salud de 2019, los recursos asignados a la Secretaría de Gobierno del área tienen una reducción de más del 8% en relación con 2018. Esta baja se concentra en medicamentos, métodos anticonceptivos, diagnóstico de infecciones de transmisión sexual y formación de equipos comunitarios de salud. A su vez, hay una reducción real de más del 56% del crédito asignado al Programa de Prevención y Control de Enfermedades Endémicas, un recorte del 20% al presupuesto de los hospitales nacionales, del 78% al sector encargado de los bancos de sangre y del 30% al Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (Incucai). También se redujo el presupuesto asignado al Programa Federal Incluir Salud y al Servicio Nacional de Rehabilitación.

El incremento de los faltantes de vacunas despertó las alertas de las autoridades de inmunización de 23 jurisdicciones del país, e incluso llegó a impedir la vacunación antimeningocócica cuadrivalente para bebés de 3 y 5 meses y adolescentes de 11 años.²⁰ Entre los programas de amplio alcance en materia de salud que fueron discontinuados, se destaca el Remediar, que financiaba la entrega gratuita de los medicamentos esenciales recetados para el 90% de las enfermedades más frecuentes en el primer nivel de atención. Su reformulación dentro del Programa Cobertura Universal de Salud (CUS)-Medicamentos implicó la reducción de la cantidad de botiquines y tratamientos transferidos desde Nación, el recorte de la mayor parte del personal del programa y el desmantelamiento del componente de capacitación de equipos en el territorio.²¹ En los últimos dos años, se ha intensificado el desabastecimiento para

18 "Incendio y muerte", *Página/12*, 21 de junio de 2019.

19 "2019: se profundizan los recortes en salud", *Informe Fundación Soberanía Sanitaria*, n° 37, octubre de 2018.

20 "El recorte en la vacunación como política de Estado", *Informe Fundación Soberanía Sanitaria*, n° 25, abril de 2018.

21 "El cierre del programa Remediar", *Fundación Soberanía Sanitaria*, 3 de marzo de 2017.

la entrega gratuita de medicamentos esenciales para el tratamiento de enfermedades crónicas, como el cáncer y VIH/sida.²²

Entre las decisiones más relevantes se cuentan la degradación del Ministerio de Salud nacional al rango de Secretaría del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, la consolidación del modelo de CUS como marco rector de la política pública, y el impulso del proyecto de ley que crea la Agencia Nacional de Evaluación de Tecnologías en Salud (Agnnet). El Decreto de Necesidad y Urgencia 908/2016 afirmó que la finalidad de la CUS es asegurar el acceso de la población a servicios de calidad integrados y basados en la atención primaria de la salud. El proyecto de Agnet también se presenta como un avance en la optimización de las prestaciones en salud. Pero ninguna de estas iniciativas puede valorarse fuera de contexto, es decir, sin considerar la evidente orientación de paralizaciones y retrocesos en materia de salud en un marco de fuertes recortes presupuestarios y programáticos en el sector público y una tendencia a diluir las regulaciones de los sectores mixtos y privados. En conjunto, se generó un escenario preocupante para el acceso pleno al nivel más alto de salud física y mental, como establecen los estándares vigentes de derechos humanos.

La Cobertura Universal de Salud

El Decreto 908/2016 formalizó la creación de la CUS, caracterizándola de forma genérica y superficial. Si bien en las últimas décadas el modelo de esta cobertura se ha hecho hegemónico en la agenda política de promoción de reformas sanitarias de la Organización Mundial de la Salud (OMS) con el respaldo del Banco Mundial, otros órganos de las Naciones Unidas y organizaciones filantrópicas privadas, es preciso reparar en algunas de las advertencias y críticas de sectores profesionales.²³ El modelo de CUS entiende que la cobertura es esencialmente individual y depende de la capacidad de cada persona de pagar las prestaciones que usa, y no considera al sistema público, universal y gratuito como principal vía de cobertura de las necesidades en salud.

La Secretaría de Gobierno de Salud de la Nación reafirma la idea de que el sistema de salud público en la Argentina no es un factor de co-

22 A. Arredondo, "Sin los medicamentos nos vamos a morir", *Página/12*, 6 de septiembre de 2018.

23 R. Casali, "No vives de consignas", *Revista Soberanía Sanitaria*, 2 de diciembre de 2018.

bertura de las necesidades de atención, en tanto establece que el primer paso del camino hacia la CUS

implica ampliar la cobertura efectiva a quienes hoy no cuentan con una cobertura explícita garantizada. En una primera instancia requiere identificar la población objetivo del subsector público, conocerla, estratificarla según riesgos y características, y asignarla a equipos de salud que puedan hacerse cargo de su cuidado.²⁴

Ese primer paso significa que el Estado debe pasar de financiar la oferta de prestaciones, a financiar la demanda de los afiliados a la CUS, que no cuentan con cobertura mixta o privada. Esto es, pasar de un Estado proveedor de las prestaciones (exámenes, intervenciones, medicamentos) a uno financiador de la capacidad de pago de las personas en el sector público o privado.²⁵

En los hechos, esto supone una migración paulatina de recursos desde el sostenimiento del sistema público de efectores de salud hacia un financiamiento de la demanda, que como ha sucedido en otros países y también cada vez más en la Argentina (mediante el incremento de las obras sociales y prepagas, y la posibilidad de trasvasar los aportes de una hacia la otra), empieza a ser cubierta por efectores privados.

La implementación de la CUS en otros países de la región, como México, Chile y en particular Colombia,²⁶ muestra que en interacción con políticas de desregulación genera un desmantelamiento de los efectores públicos de salud y una proliferación de privados que proveen servicios de bajo costo y de baja calidad.

Esto reduce la capacidad de sostener políticas con perspectiva de derechos, con autonomía frente a los intereses de los mercados.²⁷ En Colombia, la evolución de este modelo llevó a que la “canasta básica” de

24 Subsecretaría de Coberturas Públicas Sanitarias, *Avanzando hacia la implementación de la CUS*, 2018.

25 Campaña “No a la CUS” del Instituto de Estudios sobre Estado y Participación - Salud de la Asociación de Trabajadores del Estado de Argentina (IDEP Salud-ATE).

26 A. Medina y P. Naradowski, “Colombia un ‘experimento’ en salud que nos obliga a estar alertas”, Especial para sitio IADE-RE, 5 de diciembre de 2018.

27 A. C. Laurell, “¿Cobertura universal en salud en América Latina?”, *Medicina Social*, vol. 9, n° 1, mayo-agosto de 2014.

prestaciones se viera reducida por el *lobby* de los prestadores privados, que a menor obligación de provisión de servicios incrementaron sus ganancias. Por su parte, en Chile, la implementación del modelo de aseguramiento privado y público ha generado un modelo dual, con un mercado de aseguramiento privado para los sectores ricos y un seguro público para el resto de la ciudadanía, con notables problemas de desigualdad.²⁸

Una deriva en este sentido de la política de salud argentina supondría un recrudecimiento de los problemas ante los cuales la CUS se plantea como solución: desprotección de las personas que ya no contarían siquiera con los efectores públicos, incremento del gasto directo de bolsillo para quien pueda pagarlos e incremento de la judicialización como principal mecanismo de acceso a las prestaciones en salud, por vía del amparo.

La Agencia Nacional de Evaluación de Tecnologías de Salud

Otra de las reformas institucionales que se intentaron operar en el campo de la salud pública es el proyecto de ley de creación de la Agnet, introducido por el Poder Ejecutivo nacional en la Comisión de Salud del Senado en 2016.²⁹

Las agencias de evaluación de tecnología sanitaria investigan y dictaminan sobre la efectividad de tecnologías, instrumentos, prácticas y tratamientos en salud. El proyecto le otorga a la Agnet la misión de determinar, de acuerdo con “criterios de calidad, efectividad, eficiencia, equidad y teniendo en cuenta su valorización ética, médica, económica y social”, las prestaciones de salud, los medicamentos, los productos médicos y los procedimientos clínicos y quirúrgicos cubiertos por el sector público o incluidos en el Programa Médico Obligatorio (PMO) de obras sociales y empresas de medicina prepaga.

28 A. Uthoff, J. M. Sánchez y R. Campusano, “El mercado de seguros de salud: Lecciones sobre el conflicto entre equivalencia y solidaridad”, *Revista Cepal*, n° 108, diciembre de 2012.

29 Al 22 de julio de 2019, el proyecto sigue en trámite legislativo dentro de la Comisión de Salud del Senado de la Nación. Un conjunto intersectorial de organizaciones solicitamos formalmente que se convoque a audiencias públicas para su discusión y se amplíe el giro a otras comisiones del Senado. “Salud: el Senado debe realizar audiencias públicas para discutir el proyecto de ley que modificará el sistema”, *Comunicado conjunto CELS*, 10 de mayo de 2019.



Recurrir al Poder Judicial para acceder a la salud

En los últimos tres años, y en especial en la primera mitad de 2019, se observa un fuerte aumento de las consultas vinculadas a salud en la Clínica Jurídica UBA-CELS. El número se incrementó más de seis veces entre 2017 y 2018. En su mayoría, las problemáticas están asociadas a la falta de cobertura de prestaciones por parte de efectores públicos, privados y obras sociales.

Con respecto a Incluir Salud y al PAMI, las consultas se dieron en gran parte por falta de entrega de medicamentos, entre ellos los requeridos por pacientes oncológicos y personas con padecimiento mental, y por obstáculos para la obtención de prótesis. En cuanto a Incluir Salud en la CABA, se tuvo conocimiento de un pedido realizado por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad respecto de un centenar de casos en los que no se brindó una cobertura adecuada.

En el ámbito exclusivamente público, ejecutado por los hospitales públicos y a través de asistencia directa por parte del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, la falta de otorgamiento de prestaciones y/o medicamentos que antes se proveían suele ser justificada por los funcionarios con el argumento de su alto costo. También es reiterada la desresponsabilización cruzada entre la Nación, la CABA y la provincia de Buenos Aires, lo cual redundando en dilaciones tanto en el trámite inicial como en la identificación de las instancias para reclamar.

Esto genera un incremento de la vía judicial como método para poder exigir el acceso a las prestaciones, y en estas instancias, incluso las propias dependencias estatales orientan a las personas hacia organizaciones de derechos humanos, para el asesoramiento y patrocinio sobre sus reclamos, lo que da cuenta del deficiente nivel de respuesta oficial efectiva ante estas problemáticas. Por ejemplo, a partir del caso de un niño de 5 años que necesitaba una prótesis para volver a caminar, la Clínica Jurídica UBA-CELS presentó un amparo para que la asistencia quedara garantizada por Incluir Salud en la provincia de Buenos Aires. De este modo, se conoció que ese programa tiene cerca de 500 amparos vigentes con sentencia sin cumplir. 

La composición del PMO está definida por resoluciones ministeriales, decretos reglamentarios y por leyes; así, incluir prestaciones en el PMO garantiza la materialización de derechos reconocidos por la normativa. El proyecto de ley contempla otorgar esta facultad primordialmente a un ente del Ejecutivo, cuyas evaluaciones se presumen técnicas pero que, en sus efectos, tienen una función eminentemente política y económica, al poder alterar el PMO.

De hecho, el secretario de Salud de la Nación, Adolfo Rubinstein, adelantó que –según investigaciones de las que participó– “al menos un 70% de las prestaciones actualmente contenidas en el PMO no cuentan con suficiente evidencia de costo-efectividad”.³⁰ Esto da cuenta de la dimensión del porcentaje de prestaciones que podrían ser afectadas por las evaluaciones de dicha agencia.

Desde un amplio arco social,³¹ se ha cuestionado el proyecto de ley de creación de la Agnet. La forma de integración de su directorio no satisface ningún requerimiento de independencia y autonomía respecto del Ejecutivo, ni estipula mecanismos de participación. En otros países, estas agencias dependen del Poder Legislativo y su integración se establece mediante procesos participativos y transparentes. Además, el proyecto no prevé presupuesto ni estructura interna que garanticen a la Agnet suficiente personal técnico y especializado para cumplir sus funciones. Sí, en cambio, contempla la posibilidad de tercerizar sus tareas en actores privados.

Se espera que la agencia opere como órgano de consulta obligatorio del Poder Judicial, en todos aquellos casos que les usuarios reclamen por esa vía. Esto implica riesgos para la autonomía de este poder y limita el derecho de acceso a la justicia y la protección del derecho a la salud.

El retiro de prestaciones del PMO, sin regulación de su posterior comercialización o financiamiento, podría dejar a una porción considerable de prestaciones, procedimientos y medicamentos por fuera de las obligaciones de los subsectores mixto y privado de prestadores de salud, e incluso también del subsistema público, y deberán ser financiadas directamente por las personas.

A pesar del entusiasmo que puede despertar una reforma del sistema de salud que exprese objetivos valiosos como el acceso y la atención

30 Registro taquigráfico de la intervención de Adolfo Rubinstein en el Senado de la Nación, 12 de junio de 2018.

31 “La salud en riesgo”, *Comunicado conjunto CELS*, 14 de septiembre de 2018.



VIH. Falta de previsibilidad para el tratamiento antirretroviral

A mediados de enero de 2018, se difundió que había faltantes de los medicamentos Darunavir 600 mg, Efavirenz 600 mg y Zidovudina, que la Nación enviaba a la provincia de San Luis, todos ellos componentes de los esquemas de tratamiento para personas que viven con VIH, ante lo que se alegó la demora en la habilitación del presupuesto 2018.

El CELS solicitó información al ex Ministerio de Salud de la Nación sobre la disponibilidad de los medicamentos, los motivos de la falta, la cantidad de personas afectadas y qué políticas implementó para subsanar la situación. Durante 2018, el Estado nacional fue intimado en tres oportunidades a brindar tal información, pero este se limitó a responder que tal falla era presunta, sin aportar la información solicitada.

Ante la falta de respuesta, se denunció el incumplimiento de la sentencia dictada en 2004, “A. V. y otros c. Ministerio de Salud de la Nación s. amparo”, que disponía el deber del Estado de garantizar el acceso al tratamiento con continuidad y previsibilidad a todas las personas con VIH. En septiembre del mismo año, en la Ley de Presupuesto finalmente aprobada se advirtió una fuerte merma de los recursos destinados a la Dirección Nacional de Sida, ETS, Hepatitis y Tuberculosis. Esto confirma lo que ya se venía denunciando por vía judicial y contradice las afirmaciones de funcionarios de la Secretaría de Gobierno de Salud acerca de que estaba garantizado el acceso al tratamiento gratuito y universal para todas las personas con VIH durante 2019. Esta situación genera un riesgo urgente para la salud de quienes necesitan la continuidad de su tratamiento en condiciones de previsibilidad. 

equitativa y de calidad, lo que se sabe y no se sabe de la CUS despierta preocupación ya que no parece cumplir con algunos de los principales estándares internacionales y nacionales del derecho humano a la salud, a sabiendas de los riesgos que se han evidenciado en otros países en los que se ha ejecutado.

3. Un sistema económico basado en la desigualdad

La anunciada transformación política, económica y social de la Argentina ha implicado el incremento de la desigualdad y un debilitamiento de la protección social, el trabajo y el sistema de salud. En la actualidad, todos los indicadores muestran el deterioro de las condiciones de vida: hay más personas desocupadas, precarizadas e indigentes.

Si bien muchos de los intentos de reforma emprendidos por el gobierno de Cambiemos, como la reforma laboral, se vieron limitados por la movilización social y sindical, en la actualidad el ajuste condiciona el ejercicio de derechos sociales y económicos en un escenario de conflictividad social, que además enfrentó respuestas estatales de represión, criminalización y judicialización de la protesta.

A fines de diciembre de 2015, el entonces ministro de Hacienda y Finanzas Públicas, Alfonso Prat Gay, a muy poco tiempo de haber asumido, dijo respecto del enfoque que el gobierno tendría sobre las demandas y los conflictos distributivos: “Me parece que acá [lo que se discute] no es solamente la dimensión del salario sino también cuidar el empleo. Cada sindicato sabrá dónde le aprieta el zapato y hasta qué punto puede arriesgar salarios a cambio de empleos”. En línea con esta orientación, las iniciativas implementadas buscaron deteriorar los salarios y el empleo. Estas medidas tuvieron la función de actuar como mecanismos de disciplinamiento social frente al avance de un modelo socioeconómico injusto.

Los derechos sociales y económicos existen para alcanzar el mayor grado de igualdad posible en la sociedad. Pero para lograrlo, es necesario que se conviertan en un dispositivo eficaz para cuestionar el nudo central de la reproducción de la injusticia: la forma de apropiación y distribución de la riqueza. Este objetivo es decisivo en nuestros países donde la pugna distributiva es uno de los conflictos estructurales alrededor de los cuales se construye la democracia. La experiencia de los últimos años en la Argentina muestra cómo un sistema económico basado en la desigualdad social distorsiona y limita el propio sistema político democrático.

Reglas a medida

Empresas y acceso al hábitat*

En los procesos de gestión del territorio urbano y rural, la vinculación entre el Estado y las empresas da forma a aspectos importantes de las ciudades y del campo. Las relaciones entre el sector público y los actores privados, alrededor de emprendimientos en los que la tierra es un factor central del modelo de negocios, impiden el cumplimiento del derecho al hábitat en diferentes zonas de la Argentina, de manera directa o acumulativa. Los procesos de ocupación y usos del suelo limitan el acceso a la tierra y la vivienda, y acarrear consecuencias negativas para los derechos humanos: desde el empeoramiento de la calidad del hábitat y el desplazamiento poblacional hasta la amenaza a formas de vida y producción.

Las lógicas contemporáneas de reproducción y valorización del capital son el marco para comprender las condiciones por las cuales el suelo se convierte en una mercancía a la que se accede de manera desigual. El ordenamiento territorial es una función pública, de ahí que el Estado tenga la obligación de asumir un rol activo ante los actores de mayor poder económico a fin de garantizar los derechos de la comunidad y, en especial, de los sectores sociales de menos recursos. También los organismos internacionales de derechos humanos han comenzado a alertar sobre los efectos negativos que conlleva la falta de regulación del mercado inmobiliario y de los agentes financieros que intervienen en él.

Las dinámicas concretas de esta articulación entre la acción estatal y el sector privado en la gestión del territorio urbano o rural pueden observarse claramente en un conjunto de casos en la provincia de Buenos

* En la elaboración del capítulo participaron Michelle Cañas Comas, Luna Miguens, Eduardo Reese, Santiago Sánchez, Federico Ghelfi, Federico Orchani, Ana Adelardi y Luciano Coco Pastrana, integrantes del Equipo de Trabajo del CELS. Agradecemos a Federico Robert sus valiosos comentarios y observaciones. Agradecemos también a la Unión de Trabajadores Rurales Sin Tierra de Mendoza, integrante del Movimiento Nacional Campesino Indígena - Vía Campesina; a la Cooperativa Isla Esperanza del Delta del Paraná y a todos los funcionarios y vecinos que colaboraron con sus relatos y reflexiones.

Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y la provincia de Mendoza, que se analizarán en este capítulo.

En el primer caso, se reseñarán los trámites provinciales y municipales que condujeron a reformas de normativas urbanísticas y a la aprobación, entre 2013 y 2017, de urbanizaciones cerradas (barrios cerrados y clubes de campo). En el municipio de Tigre, se estudiará, en primer lugar, el proceso de rezonificación que afectó a cerca de un 25% de la superficie del sector continental del partido en 2017. En segundo lugar, la aprobación del barrio náutico Venice, desarrollado por la empresa TGLT. Por último, el proceso de aprobación del emprendimiento náutico Colony Park en el delta.

Respecto de la CABA, se dará cuenta del debate y los contenidos del nuevo Código Urbanístico aprobado por la Legislatura en 2018 y los efectos de la política urbana porteña en el mercado inmobiliario, a partir del caso del convenio entre el Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte y la empresa Inversiones y Representaciones SA (IRSA) para la ejecución del emprendimiento Solares de Santa María.

En cuanto a la provincia de Mendoza, el análisis mostrará los efectos en el derecho al hábitat y a la vida campesina de la articulación entre Estado y empresas en el campo. Allí, las firmas Elaia y Argenceres avanzaron de hecho mediante una serie de acciones normativas, administrativas, económicas y policiales sobre el territorio de una familia de campesines.

1. Opacidad administrativa y falta de control

La gestión territorial combina las regulaciones –del uso y ocupación del suelo, del registro de la propiedad y fiscales, entre otras– y las prácticas de las burocracias estatales. Para conducir los procesos de desarrollo territorial, ambas se articulan con los mecanismos de funcionamiento del mercado inmobiliario.

Los procedimientos burocrático-administrativos de gestión del territorio suelen ser opacos: las normas son técnicas y complejas, y las decisiones son discrecionales en relación con el cumplimiento de los plazos así como en qué medida les funcionarios exigen el respeto de los estándares o habilitan excepciones. Estas reglas y este juego favorecen a los actores con más recursos, como medios económicos, información, contactos y círculos de influencia, para moverse en un tablero poco inteligible. El sistema también es opaco para la sociedad y limita el control, incluso el judicial.

El funcionamiento de los trámites en territorio bonaerense resulta revelador de estos mecanismos. En 2017 el CELS realizó un pedido de

acceso a la información pública a la Dirección de Ordenamiento Urbano Territorial (DOUT), que en ese momento dependía del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la provincia. El objetivo era acceder al trámite administrativo de aprobación del barrio cerrado Venice, en la zona norte de Buenos Aires. El CELS también pidió acceder al conjunto de trámites provinciales de convalidación de todas las urbanizaciones cerradas entre 2013 y 2017 para analizar si cumplían con la Ley 14 449 de Acceso Justo al Hábitat; en particular, para corroborar si se garantizaban los mecanismos de participación y el recupero por parte de los municipios de las valorizaciones inmobiliarias generadas por las acciones estatales. Las autoridades de la DOUT se negaron a proveer la información. El CELS debió recurrir a una acción de amparo de acceso a la información y solo así se consiguió acceder a los datos.

El ordenamiento del territorio provincial está regido, sobre todo, por el Decreto-ley 8912/1977, una norma de sesgo clasista y tecnocrática que desconoce las formas reales por las cuales los sectores populares han accedido históricamente al hábitat. Mientras que contiene un articulado específico y detallado sobre los “clubes de campo”, no hay en todo el texto ninguna regulación orientada a la producción de suelo equipado para el hábitat popular. La norma fija responsabilidades concurrentes entre el nivel provincial y el municipal: el primero tiene que diseñar planes provinciales y regionales de ordenamiento territorial y los municipios deben ajustar sus planes y códigos de zonificación a esas pautas. En los más de cuarenta años de vigencia de este decreto, la provincia nunca produjo planes ni directrices de desarrollo que sirvieran de marco a la acción local. Esta situación es una de las causas de las controversias en torno a la aprobación de los trámites urbanísticos.

Para que el Estado apruebe el desarrollo de una urbanización cerrada, quien emprende debe seguir una serie de pasos. Primero, el municipio y la DOUT tienen que aprobar la localización del proyecto. Luego, la Autoridad del Agua (ADA), la Dirección de Hidráulica y el Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible (OPDS) deben certificar la factibilidad. Solo habiendo cumplido estos requisitos, el emprendedor puede solicitar la autorización de los proyectos hidráulicos, de saneamiento, de provisión de agua potable y de energía y, por último, la certificación del estudio de impacto ambiental. En todo el proceso, la DOUT tiene el rol de fiscalizar la actuación de las áreas municipales y provinciales involucradas y es la encargada de otorgar la factibilidad final que habilita el comienzo de las obras y la comercialización. Además, debe señalar al municipio qué aspectos del proyecto deberían modificarse o ajustarse. Una

vez otorgada la factibilidad, el emprendimiento queda en condiciones de ingresar al Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas (RPUC) del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos.

Entre 2013 y 2017, en la provincia de Buenos Aires se tramitaron 246 expedientes, correspondientes a 176 emprendimientos de urbanizaciones cerradas, en 61 partidos de la provincia. En los 55 expedientes que llegaron a las instancias finales de factibilidad y prefactibilidad, en 31 partidos, detectamos un conjunto significativo de incumplimientos, inconsistencias, pasos salteados y defectos formales. En los trámites, la DOUT señaló planos defectuosos, memorias técnicas no definitivas, imprevisión tanto de la conectividad de las urbanizaciones con los barrios cercanos como del desarrollo de las infraestructuras necesarias. Respecto de la documentación, marcó que los estudios técnicos sobre cuestiones críticas por sus efectos colectivos (impacto ambiental o prospección hidrogeológica, por ejemplo) no estaban signados por los profesionales intervinientes. En muchas ocasiones identificó certificados que estaban vencidos o próximos a vencer y que los municipios no habían iniciado o completado trámites fundamentales ante órganos provinciales como la ADA o el OPDS. También observó inconsistencias en los usos del suelo donde se localizaban los proyectos y en la ocupación o la dimensión de los lotes, y llamó la atención sobre la inadecuación normativa de las propuestas. En estos expedientes, la DOUT no observó el incumplimiento de los requisitos que establece la Ley de Acceso Justo al Hábitat: no exigió a los municipios que cumplieran con instancias de participación ciudadana, ni que cobraran la participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la autorización administrativa de los proyectos. Esta participación constituye uno de los instrumentos centrales de la Ley 14 449 para generar nuevos recursos mediante el reparto equitativo de cargas y beneficios, y reducir las expectativas especulativas sobre la valorización del suelo.

Al mismo tiempo, el control de las obras en urbanizaciones cerradas que avanzan sin los permisos correspondientes es limitado o nulo. Esto sucede por una serie de responsabilidades superpuestas entre distintos niveles y organismos estatales. Por ejemplo, la DOUT no ejerce una revisión en el territorio sino que la delega a otros mecanismos provinciales (como el OPDS o la ADA) y a los municipios. Sin embargo, estos no fiscalizan de forma efectiva la construcción y comercialización de las urbanizaciones cerradas.

Así, las obras y la comercialización avanzan sin los trámites en regla, lo que tiene varias consecuencias. Una de ellas es que la irregularidad de los barrios cerrados los exime de pagar los impuestos que corresponde, lo que

le ocasiona al Estado la pérdida de recursos que deberían utilizarse para garantizar derechos. Como reconoció el director ejecutivo de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA), Gastón Fossati, al presentar una nueva metodología de valuación de las urbanizaciones:

En el territorio bonaerense existen alrededor de 1000 countries y desarrollos similares. De ellos, menos de la mitad están regularizados y tributan lo que corresponde, mientras que hay otros 590 que pagan impuestos como parcelas rurales o baldíos, a pesar de que la mayoría tiene concluida toda su infraestructura.¹

El caso de Venice ilustra algunas de estas prácticas. Se trata de un barrio privado náutico en el Tigre, adyacente a un asentamiento popular de más de cincuenta años, conocido como El Garrote, donde viven 850 familias. Sus habitantes temían que las obras aumentaran el riesgo de inundación de las casas y los terrenos. Como acción preventiva, un grupo de vecinos se organizó para iniciar una medida cautelar con el patrocinio del CELS. En el proceso judicial quedó claro que el trámite de Venice se había aprobado con fallas y omisiones serias. Una de las más notorias fue la aprobación municipal irregular del proyecto que se localizó en un área zonificada como industrial, es decir, no compatible con este tipo de emprendimientos. Esto fue posible porque en septiembre de 2008 un órgano menor de la Municipalidad de Tigre aprobó la localización de Venice sin realizar el cambio de zonificación necesario que debe sancionar el Concejo Deliberante y luego ser ratificado por un decreto del gobierno provincial. Además, la empresa TGLT inició las obras sin contar con el estudio de impacto ambiental ni el hidráulico, que debían estar aprobados por la provincia. En 2016, el Juzgado Federal Criminal y Correccional de San Isidro suspendió las obras porque el proceso de aprobación era ilegal y nulo. En su dictamen, afirmó que el estudio de impacto ambiental debía estar aprobado por la autoridad provincial competente. Luego del fallo, la empresa desarrolladora inició el trámite correspondiente y el OPDS le otorgó la aprobación en un tiempo excepcionalmente corto.

Algo similar sucedió con el emprendimiento Colony Park en las islas del delta de Tigre. La compañía proyectó un barrio residencial de viviendas permanentes en unas 400 hectáreas de esa zona y comenzó las obras

¹ Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires, *Nueva metodología de valuación para countries*, junio de 2018.

que implicaban la urbanización y la alteración de la topografía insular, sin contar con los permisos necesarios. Ante la resistencia de quienes viven en las islas, históricos poseedores de esas tierras, con el apoyo de la cooperativa de trabajadores junqueros Isla Esperanza, la empresa ejerció diferentes formas de presión y métodos violentos para expulsarles. En 2010, tras la organización del reclamo y el pedido de la Fiscalía Federal de San Isidro, el Juzgado Federal Criminal y Correccional n° 1 de San Isidro suspendió las obras con una medida de no innovar.

El Poder Judicial constató que Colony Park había iniciado los trabajos en 2007 sin los estudios de impacto ambiental y de factibilidad hidráulica. En sucesivas oportunidades, el Municipio de Tigre y la provincia de Buenos Aires intimaron a la empresa al cese de actividades, sin resultados. En el expediente judicial, el fiscal afirmó que se debía tener en cuenta que

la enorme obra urbanística estaba siendo desarrollada no solo dentro del ejido de ese municipio a la vista de todos, sino que estaba siendo emplazada en un lugar que requiere de una protección especial por tratarse de una zona de humedales.²

En 2009, en el marco del proceso judicial se realizó una inspección ocular en el lugar y se constató que la construcción ya había transformado significativamente el ecosistema de las islas por las obras de dragado, elevación de la cota, apertura y ensanchamiento del arroyo Anguila, la apertura de canales navegables interiores y la rectificación del canal de vinculación del delta. En 2016, los empresarios Adrián Gabriel Schwartz, Sergio Andrés Schwartz y Eduardo Héctor Carrasco fueron procesados por el delito de daño agravado al medioambiente y los funcionarios intervinientes, tanto provinciales como del municipio de Tigre, fueron sancionados por incumplimiento de funciones de control, por conocer las irregularidades y no tomar las medidas correspondientes para detenerlas, cuando las intimaciones fueron desatendidas.

En la CABA, los trámites urbanísticos son igualmente opacos en beneficio de los grandes desarrolladores. Para viabilizar el proyecto Solares de Santa María, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte local firmó en noviembre de 2016 un convenio urbanístico con la empresa IRSA, actual propietaria del predio que adquirió en 1997 por 50 millones de dólares.

2 “Colony Park: un negocio inmobiliario investigado por graves daños ambientales”, *Fiscales.gob.ar*, 10 de julio de 2015.

El emprendimiento se ubica en las casi 70 hectáreas de la antigua ciudad deportiva de La Boca, sobre la Costanera Sur, y estará destinado a “usos mixtos” (vivienda, oficinas, comercio, gastronomía y recreación náutica) y servicios exclusivos para sectores de altos ingresos. Sobre su lado norte, linda con el barrio Rodrigo Bueno donde viven unas mil familias en condiciones precarias y donde el gobierno de la ciudad implementa en la actualidad un proyecto de mejoramiento y construcción de nuevas viviendas.

Los convenios urbanísticos son acuerdos de gestión urbana, en general público-privados, reconocidos por la normativa vigente (leyes 449 y 2930). El gobierno de la ciudad puede realizarlos cuando la normativa resulta insuficiente, pero su utilización se encuentra restringida a aquellos casos en que su objeto y las correspondientes contraprestaciones son de nítido interés público urbanístico. En este caso, sin embargo, es muy cuestionable que el emprendimiento tenga interés público y los términos del convenio perjudican los recursos del Estado local en favor de los intereses de la empresa.

El convenio estableció que IRSA cede a la ciudad un 40% de la superficie del terreno para la construcción de calles, bulevares, parques y redes de infraestructura (cloacas, agua, gas, electricidad). A cambio, la CABA asumió el costo de esas obras de infraestructura y se comprometió a respetar el diseño urbanístico previsto por la empresa para los espacios públicos. El proyecto incluye un canal navegable de uso exclusivo de los propietarios, cuya construcción está a cargo de la empresa, pero aunque su uso sea privado y exclusivo, la CABA queda comprometida a sostener su mantenimiento.

A cambio de la aprobación ambiental, urbanística, el permiso de parcelamiento y la modificación de la zonificación, se estipuló que la empresa pagara 50 millones de dólares que estarían destinados a soluciones habitacionales de las comunas 1 y 4. Sin embargo, la aprobación del proyecto inmobiliario y la asignación de nuevos usos del suelo y densidades por parte de la Legislatura supondrán una valorización del terreno de unos 570 millones de dólares. En el convenio también se estableció que a medida que IRSA venda las unidades funcionales trasladará a los propietarios la responsabilidad de las cargas asumidas con la CABA, como el pago de los fondos destinados al mejoramiento habitacional. El compromiso no queda a cargo de la empresa, sino que resultará distribuido entre múltiples propietarios, con lo cual la gestión de esa única contraprestación es costosa, y su concreción, sumamente incierta. El gobierno de la ciudad habilita que IRSA acumule ganancias extraordinarias, la subsidia con una gran cantidad de recursos públicos y no asegura que la empresa cumpla con los escasos compromisos asumidos.

El convenio con IRSA no es un caso aislado. El Código Urbanístico que la Legislatura aprobó en 2018 es consistente con una política urbana que se aleja de una perspectiva de derechos. La actualización de aspectos reglamentarios de la morfología de la ciudad mantuvo el espíritu del antiguo Código de Planificación Urbana: la promoción de un proceso continuo de renovación basado en la sustitución edilicia, con la finalidad de sostener los pilares de una dinámica del mercado inmobiliario centrada en la maximización de la renta. Para ello, asigna edificabilidades y usos del suelo a los terrenos sin incorporar mecanismos que corrijan la incidencia que tienen en los precios. Así, el Estado se desvinculó de los efectos de la alta valorización especulativa que el Código genera. Tampoco se establecieron instrumentos de salvaguarda del suelo público para usos sociales, de ampliación de la oferta de espacios verdes, de régimen especial para la vivienda social, ni de protección de los barrios populares para su reurbanización y regularización.

Los mecanismos de valorización de la tierra en contextos urbanos y en contextos rurales responden a procesos diferentes, pero es posible encontrar similitudes en cómo la opacidad e inercia de la burocracia estatal permiten que ciertos grupos empresarios generen ganancias extraordinarias.

En el norte de la provincia de Mendoza, en el departamento de Lavalle, les integrantes de la familia Sarmiento mantienen una disputa con Argenceres, una empresa de capital español, por las tierras donde viven y sobre las que la compañía busca avanzar con un proyecto de producción de olivares. La familia Sarmiento habita y produce en el territorio desde hace más de veinte años. Entre otras actividades productivas, sus integrantes se dedican a la ganadería. Esta familia y otras de la zona están organizadas en la Unión de Trabajadores Rurales Sin Tierra, que integra el Movimiento Nacional Campesino Indígena. Fundada en 2001, la agrupación mendocina visibiliza desde entonces la lucha por una reforma agraria integral, la soberanía alimentaria y la defensa del territorio.

El caso de Argenceres es ilustrativo del avance de un modelo agroindustrial concentrado, extranjerizante y expulsivo. En el campo conocido como El Quemado, en el paraje El Saucesito, al oeste de la ruta nacional 40 cercano al límite con la provincia de San Juan, la empresa avanzó con un alambrado de facto sobre parte de las tierras de la familia Sarmiento. Sus integrantes no lograron la recuperación a pesar de que el Poder Judicial local les reconoció su derecho sobre ese territorio. Argenceres aprovechó que el catastro mendocino es inconsistente: muchas propiedades están en una situación de titularidad incierta por la superposición de títulos contradictorios, situación que el Estado provincial no ha re-

suelto todavía, no obstante el paso del tiempo. Esto genera un escenario de incertidumbre en el que, aun cuando les Sarmiento lograron que el Poder Judicial les reconociera sus derechos posesorios por habitar y trabajar allí desde hace generaciones, no pueden hacerlos efectivos sobre ciertas porciones del territorio comunitario.

En 2007, empresas representadas por Antonio José Marchal Marchal adquirieron un campo ubicado en Mendoza para hacer una plantación de olivos. Estas tierras se extienden bordeando el límite con San Juan, una zona que las dos provincias se han disputado por mucho tiempo. Recién en 1980, la última dictadura militar sancionó un decreto-ley que fijó los límites entre las dos jurisdicciones. Sobre esas tierras hay cinco títulos de propiedad diferentes, superpuestos y contradictorios iniciados en ambas provincias.

La disputa del límite jurisdiccional fue la condición inicial para la creación irregular de la documentación que invoca Argenceres. Se trata de un título de propiedad inscripto en el Registro de la Propiedad de Mendoza a partir de una orden judicial del Juzgado Civil n° 1 de San Juan en 1971. Según la normativa, al recibir la orden del juez sanjuanino el Registro de la Propiedad mendocino debió haber solicitado esa información a la Dirección de Catastro para acreditar que allí no existiese otro título sobre esas tierras y así impedir que se reconociera un derecho de manera ilegal. Sin embargo, el Registro incumplió con los requisitos normativos y generó un título sin ningún tipo de antecedentes, sin plano de mensura que lo relacionara con el terreno y con una imprecisa descripción de los límites. Una vez adquiridos estos títulos con una base catastral irregular, Argenceres realizó los planos de mensura del terreno en tres oportunidades: 2007, 2008 y 2010. La inscripción del título sin antecedentes le permitió a la empresa extender los límites de las tierras en cada una de las mensuras. En la última, asoció irregularmente unas 500 hectáreas al título de propiedad. Luego la empresa simuló una venta a Agropecuaria Elaia SA para dotar de una presunción de mayor legalidad a esta maniobra. En el territorio, esta maniobra catastral, registral y societaria tuvo como complemento el avance del alambrado sobre las tierras de la familia Sarmiento y hechos de violencia contra uno de sus integrantes, Pablo.

La estrategia de Argenceres tiene la expectativa de que el Estado municipal y el provincial convaliden el hecho consumado. Las relaciones entre una empresa y el Estado mendocino ayudaron a consolidar el avance ilegal sobre tierras campesinas. El propio sistema catastral carece de información suficiente sobre la titularidad de las tierras, incumple con los requisitos de sus propios procedimientos y no se han creado dispositivos para corroborar en el terreno la titularidad invocada.

2. La prepotencia del hecho territorial consumado

En numerosas ocasiones el Estado convalida formas de avance irregular sobre el territorio. En la provincia de Buenos Aires, muchos proyectos de urbanizaciones cerradas se construyen y hasta se comercializan antes de contar con la aprobación final. Frente a esto los gobiernos provinciales y municipales activan mecanismos político-administrativos para legalizar emprendimientos contruidos o en ejecución que incumplen las normas vigentes.

Un claro ejemplo es el cambio de la norma de zonificación de Tigre. Durante las últimas dos décadas, el municipio tuvo transformaciones territoriales drásticas debido a grandes inversiones en productos inmobiliarios de alto estándar, como Venice y Colony Park. El municipio no actualizó su Código Urbanístico, la herramienta de gestión más importante, sino que aprobó los proyectos y obras por vías de excepciones puntuales o mediante procedimientos que no cumplieron con los requisitos legales. El Código de Zonificación Urbanística se aprobó con la ordenanza 1894 de 1996, parcialmente corregida al año siguiente. Veinte años después el municipio decidió hacer una revisión normativa que abarcó a casi un cuarto de la superficie del territorio continental. La rezonificación se corresponde con tierras costeras sobre las que ya estaban construidas o con ejecución avanzada diferentes urbanizaciones cerradas. Se trata de un sector muy amplio de tierras vulnerables a inundaciones frecuentes. El 27 de diciembre de 2016 el Concejo Deliberante aprobó la Ordenanza 3553, que creó seis nuevas zonas y usos del suelo, de las cuales dos abarcan al barrio náutico Venice y al adyacente El Garrote. El municipio remitió los estudios y la nueva ordenanza a la DOUT el 5 de enero de 2017 para su convalidación por parte del gobierno provincial. La DOUT la rechazó con argumentos técnicos y porque incumplía el Decreto-ley 8912. Para subsanar las objeciones, el municipio de Tigre aprobó el 28 de abril la Ordenanza 3564, que anuló la anterior zonificación. Finalmente, las autoridades provinciales convalidaron la nueva normativa municipal a través del Decreto 273 del 23 de junio de ese año.

El proceso del trámite muestra que, en menos de cuatro meses, se dio por estudiada la compleja documentación necesaria para fundamentar decisiones técnicas, políticas y ambientales en sectores del frente territorial sudeste y noreste de Tigre, se aprobaron dos ordenanzas con sus decretos de sanción definitiva, se consultó a los organismos provinciales intervinientes y se elaboró y promulgó un decreto provincial que convalidó la última ordenanza municipal.

En ningún momento del trámite, la DOUT solicitó al municipio el cumplimiento de la Ley 14 449 junto con el del Decreto-ley 8912: todo el proceso se llevó adelante sin instancias de participación y control social y sin establecer las pautas mínimas para que Tigre recuperara una parte de las valorizaciones del suelo generadas por los cambios de normas. El emprendimiento inmobiliario afectó negativamente a El Garrote para el cual se aprobaron indicadores incumplibles para cualquier proyecto de regularización de barrios populares. Por ejemplo, quedó zonificado como “residencial mixto” y, en consecuencia, debería cumplir con la imposible exigencia, entre otras cuestiones, de la conformación de lotes mínimos de trescientos metros cuadrados.

La planificación urbana es el principal instrumento para ordenar el territorio y mejorar la calidad de vida de la población. En este caso quedó subordinada a la lógica privada detrás de la cual corren el municipio y la DOUT: les funcionaries firmaron informes y aprobaron nuevas normas que solo benefician, como una suerte de privilegio particular, a los grandes emprendimientos consolidados o en construcción. De tal manera, los expedientes de tramitación no son un vehículo administrativo que analice y resuelva iniciativas urbanísticas dentro de un proceso de planificación y gestión del territorio, sino la legalización *ex post* de hechos consumados que se encontraban en completa infracción.

En el caso de Venice y de muchos expedientes de convalidación, se repite la secuencia: la construcción y comercialización de las urbanizaciones suele realizarse sin consideración respecto del avance del proceso de aprobación del proyecto. El Estado no controla, y luego las oficinas técnico-políticas de los municipios y de la provincia generan mecanismos administrativos y legislativos para legalizar la situación como si este fuera el trámite esperable y normal para los grandes y medianos emprendimientos urbanos. Es una práctica usual en los municipios dictar ordenanzas de re-zonificación para responder a las necesidades de regularización de los emprendimientos. También lo es que la DOUT indique cómo elaborar una norma “a medida” para salvar las inadecuaciones normativas detectadas. Cerca de un tercio de los expedientes revisados contienen una mención a ordenanzas *ad hoc* del municipio o una solicitud de la DOUT de realizarla.

De este modo, la intervención estatal profundiza la asimetría de poder entre las empresas y los grupos cuyos derechos se ven afectados de modo directo o indirecto. El Estado habilita un modo de ocupación del suelo que no toma en cuenta los derechos de las comunidades locales y que genera grandes ganancias a las empresas, sin adoptar siquiera medidas para mitigar sus efectos negativos. Esto se evidencia en la aquiescencia a

que los permisos de impacto ambiental se produzcan una vez construidas las urbanizaciones cerradas, o en la ausencia de estudios oficiales sobre los efectos acumulativos sobre el medioambiente, y sobre el acceso equitativo a la tierra y al hábitat. Ante esta situación, la jueza federal en lo Criminal y Correccional de San Isidro, Sandra Arroyo Salgado, suspendió la aprobación de nuevas urbanizaciones cerradas en el ámbito territorial de la cuenca del río Luján hasta que la provincia dé cuenta de que el impacto acumulado del conjunto de emprendimientos no implica daños ambientales.

La relación entre Estado y mercado es fuertemente asimétrica y los privilegios que obtienen los agentes del sector inmobiliario tuvieron, en el último tiempo, un nuevo avance: el 7 de mayo de 2019 el ministro de gobierno de la provincia de Buenos Aires dictó, sin ningún estudio de impacto previo, la Resolución 400 que creó un régimen especial, sin sanciones para los infractores, para regularizar conjuntos inmobiliarios que tengan principio de ejecución o se encuentren contruidos de modo ilegal. Según expresa la norma, se espera formalizar cerca de 200 barrios cerrados y clubes de campo con servicios de alto estándar a los fines de “no frustrar el derecho a la vivienda de los vecinos que hoy no cuentan con el título de propiedad de los inmuebles”.

3. La violencia estatal como custodia del interés privado

Existen también situaciones en que las empresas ejercen violencia como forma de presión y para ocupar la tierra por la fuerza, con la tolerancia e incluso la participación de agencias estatales. Esto ocurre en casos en los que el territorio sobre el que se quiere avanzar con un proyecto inmobiliario o productivo está en posesión de otros actores que defienden sus derechos sobre el lugar que habitan.

En la provincia de Buenos Aires, la cooperativa de junqueros Isla Esperanza nuclea a habitantes del delta del Tigre, en especial, de los terrenos donde pretendió instalarse Colony Park. Les isleños denunciaron la destrucción ambiental que este emprendimiento ocasionó al comenzar de facto las obras sin aguardar los resultados de un estudio de impacto ambiental. Una vez iniciada la obra en 2008, la Prefectura Naval Argentina (PNA) participó del desalojo de más de 20 familias que vivían y trabajaban en esos territorios. Cuando el Poder Judicial frenó con una cautelar el desarrollo inmobiliario hasta que se verificara que no afectaría el ecosistema del delta, algunos de los habitantes desalojados volvieron a asentarse sobre las márgenes del cauce del río Anguilita. Estas familias se dedican a la

pesca y a la confección de manualidades a partir del junco. Desde 2016 se intensificaron los controles por parte de la PNA de ambas actividades: les exigen autorizaciones para circular por los ríos, para pescar y les prohíben la creación de canchas de junco. Para garantizar la medida de no innovar dictada contra la empresa, la jueza ordenó la instalación de una garita de la Prefectura en el terreno en disputa. La exclusiva actividad que debían efectuar los prefectos era garantizar el mandato judicial. A pesar de esto, la garita se transformó en un centro de operaciones de la fuerza de seguridad que aumentó el hostigamiento contra les isleños. En este contexto, a mediados de 2016 se incendió un galpón de la cooperativa con buena parte de las herramientas de trabajo. Les habitantes de la zona denunciaron que fue intencional; el hecho aún no fue esclarecido. Las dificultades para desarrollar su modo de vida, generadas por el constante hostigamiento, están forzando el desplazamiento de numerosas familias hacia el continente, en busca de nuevas formas de subsistencia.

En Mendoza, el avance de Argenceres sobre el territorio de les Sarmiento se realizó con la colaboración de la policía provincial. En 2011, de forma articulada las firmas Argenceres y Agropecuaria Elaia avanzaron de hecho sobre la zona del puesto perteneciente al padre de Pablo Sarmiento, Celestino. En el lugar, la familia había realizado construcciones y mejoras, como corrales, aguadas y represas. El puesto ocupa un lugar estratégico, ya que, todos los meses, dado el déficit estructural en el acceso al agua, se lleva y trae a los animales al ciénego para que beban. Además, con el consentimiento de les Sarmiento, el lugar sirve de refugio para les arrieres. Ese año, Argenceres comenzó la avanzada con el alambrado del campo sin demandar por vías legales. Con esta acción, la empresa dañó el sector de pastoreo, en el puesto familiar. Luego siguió con el alambrado hacia el sur. Por último, los empresarios españoles ordenaron derribar el puesto y destrozaron el alambrado construido para delimitar la zona. La organización de la comunidad, junto con la experiencia de la Unión de Trabajadores Rurales Sin Tierra, impidió el desalojo total.

En diciembre de 2015, el Poder Judicial mendocino reconoció la posesión de la familia Sarmiento. La empresa apeló y, sin esperar la resolución, siguió con el avance del alambrado. El 5 de enero de 2016, la comunidad pidió una medida de no innovar, también con respuesta judicial favorable. Como el alambrado había sido iniciado por Elaia, la medida prosperó solo contra ella, y no contra Argenceres. Amparados en esta distinción, siguieron con la avanzada. La comunidad inició entonces una acción posesoria contra Argenceres.

Mientras tanto, el alambrado continuó con el apoyo de efectivos de la policía provincial contratados por la compañía. Argenceres, a su vez, denunció penalmente a integrantes de la comunidad. El 19 de febrero a la mañana, el encargado de Argenceres-Elaia se presentó en el puesto con dos empleados que al encontrarse con los campesinos dieron aviso a la policía. Pocos minutos después, cuatro agentes que prestaban servicios extraordinarios contratados por la empresa arribaron al lugar en un móvil policial. Provistos de escopetas y armas 9 mm, los oficiales instaron a los Sarmiento a retirarse de las tierras que la empresa consideraba propias. El agente a cargo acusó a los campesinos de ocupar el campo de manera ilegal y les ordenó que partieran hacia la comisaría, por averiguación de antecedentes. Ante la negativa, le disparó a Pablo Sarmiento, a dos metros de distancia, y lo hirió en una pierna. A la una del mediodía, otro móvil policial llegó a la zona: cinco campesinos fueron privados ilegalmente de su libertad y llevados a la comisaría. A raíz de la presión de la comunidad, que se movilizó hasta la comisaría, fueron liberados a la noche. Pablo Sarmiento recién recuperó la libertad al otro día, luego de pasar varias horas herido, sin atención médica y esposado. Poco después de que los campesinos fueran desalojados por la fuerza del lugar, la empresa continuó con los trabajos de alambrado. Por el disparo, abogados de la Unión de Trabajadores Sin Tierra presentaron una denuncia en la Inspección General de Seguridad. Hoy, el expediente judicial está archivado.

En casos como el de los campesinos de Mendoza, la falta de protección sobre la posesión de las tierras no proviene necesariamente de la indiferencia judicial o de fallos adversos, sino también de decisiones judiciales favorables que no se hacen efectivas.

4. Consecuencias para los derechos humanos

En distintos distritos del país, la relación entre dependencias estatales y empresas promueve ganancias extraordinarias: avala urbanizaciones cerradas que degradan el hábitat y acentúan la segregación socioespacial, persigue el modo de vida campesino en favor de los intereses empresarios y compromete recursos públicos para espacios cuyo uso es excluyente.

En la provincia bonaerense y en la CABA, los procesos de segmentación y segregación urbanas se agravan con medidas que suben los precios del suelo –como las asignaciones de usos del suelo e indicadores de capacidad constructiva–. Este incremento solo aumenta las ganancias de las empresas. La presión alcista de los precios y las condiciones impuestas

por los agentes del mercado desplazan a amplios segmentos sociales a localizaciones de menor calidad urbana, ambiental y edilicia o directamente los expulsan de los territorios que habitan. De este modo, la población urbana de ingresos medios y bajos ve cada vez más limitadas sus opciones para acceder a un lote y a una vivienda a través del mercado inmobiliario formal, mientras los productores campesinos deben resistir presiones intensas para no ser expulsados de sus campos. Si bien la informalidad en el acceso a la tierra y a la vivienda es a veces un recurso para asegurar la subsistencia de sectores de la población excluidos del mercado formal, los procesos aquí reseñados muestran que la informalidad en la producción de hábitat también se verifica en los grandes emprendimientos comerciales, aunque con la finalidad de sacar partida de esta falta de claridad en pos de la generación de ganancias.

En otras situaciones, las garantías para las ganancias empresariales son prestadas por la fuerza pública. Este es el caso de la familia Sarmiento en Mendoza y de los isleños del delta, que ven amenazados sus modos de vida y producción por el avance prepotente sobre sus tierras y el despliegue de la violencia estatal puesta a custodiar los intereses privados.

Además, los cambios y modificaciones en el medioambiente tienen un impacto diferencial sobre las comunidades cuyo modo de vida depende de las condiciones naturales del territorio, como la necesidad de extensiones de tierras libres de alambrado para el ganado de trashumancia o la recolección de junco.

El modo en que el Estado ejerce su rol en la planificación territorial genera los espacios para que los agentes del mercado avancen en una configuración del territorio que responde solo al interés de captar rentas extraordinarias a través de la burocracia, la descoordinación o la tolerancia.

Los vínculos público-privados que articulan estas condiciones contrarias a la garantía de derechos tienden a invisibilizarse porque, en general, sus efectos no son directos e inmediatos. Al reconstruir las formas administrativas, normativas o violentas que se ponen en juego para posibilitar ganancias extraordinarias para el capital privado, puede apreciarse un tipo cotidiano de vulneración de derechos que no suele problematizarse como tal. El foco del debate internacional sobre empresas y derechos humanos se ha puesto en casos gravísimos en los que las corporaciones ocasionaron desastres a gran escala sobre comunidades enteras y el ambiente. Pero es fundamental sumar la atención a los modos capilares en los que el Estado, en su inercia burocrática y con su falta de liderazgo de los procesos, resulta funcional a las iniciativas del mercado, en desmedro de toda consideración por los derechos humanos.



El debate sobre empresas y derechos humanos

En los últimos años, en el sistema internacional de derechos humanos, se consolidó la discusión sobre las responsabilidades y obligaciones de las empresas respecto de la protección y el respeto de los derechos humanos. El primer hito fue en 2011 cuando el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó los “Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos”, el primer documento que estableció un marco jurídico específico sobre los deberes de los Estados ante violaciones cometidas por empresas.

Durante el primer semestre de 2017, la Relatora de la ONU sobre el derecho a la vivienda, Leilani Farha, y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) produjeron documentos jurídicos valiosos sobre la obligación de las empresas de no lesionar derechos. Ambos documentos hacen especial énfasis en la responsabilidad de los Estados de atender a la regulación de los mercados del suelo como medida adecuada para garantizar su vigencia.

En la actualidad un grupo intergubernamental de la ONU está discutiendo un documento jurídicamente vinculante sobre esta cuestión. Ya elaboró un “Borrador cero” que restringe su alcance a la violación inmediata e individual de la actividad corporativa transnacional –por ejemplo, el caso Chevron en Ecuador–. Esta perspectiva excluye los impactos negativos de las actividades empresarias que tienen un efecto mediano y un alcance colectivo y acumulativo a través del tiempo, como las que producen las dinámicas público-privadas en el acceso al derecho al hábitat. 

Cambiar para destruir

Los medios públicos en el gobierno de Cambiemos*

Fue necesario muy poco tiempo para saber cuáles serían las políticas públicas de comunicación del gobierno de Cambiemos, y qué orientación tendrían. A principios de diciembre de 2015, dos decretos comenzaron a desmontar la arquitectura jurídica de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA). El objetivo de esa reforma era transformar el lugar del Estado en el sistema de medios: ya no se trataría de un papel regulatorio orientado a garantizar derechos sino a consolidar a los grandes actores económicos del mercado audiovisual. Aunque la LSCA no fue implementada de manera cabal, su existencia como norma brindaba un marco de derechos exigibles que el gobierno de Cambiemos consideraba obstáculos para un sistema de medios que coincidiera con su modelo de país.

1. La profesionalización como coartada

En sus primeras semanas, el gobierno creó por decreto el Ministerio de Comunicaciones que absorbió las competencias de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (Afscsa) y de la Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Aftic), autoridades de aplicación de las leyes de Servicios de Comunicación Audiovisual y Argentina Digital. Diez días después, otro decreto intervino ambos organismos. Un tercer decreto, también en diciembre, reemplazó esas autoridades, que tenían una conformación multisectorial –con representación de los actores privados, con y sin fines de lucro, y de las distintas fuerzas políticas–, por una única oficina dependiente del Poder Ejecutivo. Al informar estos cambios, el jefe de Gabinete Marcos

* Este capítulo fue elaborado por Andrés López Cabello y Ximena Tordini, integrantes del Equipo de Trabajo del CELS. Agradecemos los aportes de Diego Morales.

Peña anunció que “por decisión del presidente Macri, se termina la guerra del Estado contra el periodismo” y “comienza una política pública de comunicaciones del siglo XXI”.¹

También en esos días, cambió la forma de administración de los medios de comunicación de gestión estatal. El 11 de diciembre el Decreto 12/2015 creó el Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos (Sfmcip) bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete, como ente centralizador de los diversos actores del sistema estatal de medios de comunicación. El Decreto 237/2015 del 22 de diciembre puso bajo las órdenes del Sfmcip a Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA SE), la agencia de noticias Télam, el parque Tecnópolis, el Centro Cultural Kirchner y la gestión y los contenidos de la Televisión Digital Terrestre (TDT). Al año siguiente, el Decreto 1222/2016 creó, también bajo la órbita del Sfmcip, Contenidos Públicos SE para gestionar las señales Encuentro, PakaPaka, DeporTV, Acua Mayor y Acua Federal, y administrar el Polo de Producción Audiovisual y el acervo del Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentino (Bacua).

La retórica de la “profesionalización de los medios públicos” y la crítica al “uso político” de los medios estatales durante la gestión precedente rodearon estas reformas. Sin embargo, lo que ocurrió durante los siguientes cuatro años fue un desmantelamiento, progresivo en algunos momentos y abrupto en otros, del sistema federal de medios públicos: restricción del presupuesto, reducción de la programación, despidos masivos de trabajadores, reducción o eliminación de las correspondencias provinciales y, por lo tanto, del federalismo del sistema.

2. Medios públicos, pluralismo y diversidad

En un país como la Argentina, con una alta diversidad cultural y con un mercado infocomunicacional muy concentrado tanto desde el punto de vista económico como geográfico, las radios y televisoras públicas son vitales para garantizar un sistema de medios heterogéneo y plural, en el que tengan espacio las necesidades culturales e informativas de los distintos sectores sociales y no solo aquello que permite ganancias económicas

¹ “Marcos Peña: ‘Hoy se termina la guerra del Estado contra el periodismo’”, *La Nación*, Buenos Aires, 30 de diciembre de 2015.

o expresa las visiones e intereses de los propietarios de las empresas de medios de comunicación.

Así lo recordó la Corte Suprema de la Nación, al refrendar la constitucionalidad de la LSCA, cuando resaltó “la función de garante de la libertad de expresión que le corresponde al Estado” y que el rol de los medios públicos es “dar voz y satisfacer las necesidades de información de todos los sectores de la sociedad”.² En el mismo sentido, en 2018, el Parlamento Europeo aprobó una resolución especial en materia de pluralismo y libertad de prensa en la que destacó “el importante papel que desempeñan los entes públicos de radiodifusión a la hora de preservar el pluralismo de los medios de comunicación”.³

Para que las emisoras públicas cumplan este papel es necesario que el marco legal garantice un funcionamiento no gubernamentalizado y que reciban fondos públicos suficientes para sostener servicios de calidad. Los relatores especiales sobre libertad de expresión de Naciones Unidas, la Comisión Interamericana, la Organización de Seguridad y Cooperación Europea (OSCE) y la Comisión Africana destacaron la importancia de los medios públicos, con especial énfasis en la obligación estatal de asegurar un financiamiento adecuado, suficiente y garantizado por periodos de varios años.⁴

En la Argentina, durante décadas, las emisoras de radio y televisión estatales no fueron prioritarias para las gestiones de gobierno. Este enfoque comenzó a revertirse durante los primeros años del siglo XXI, especialmente durante los dos últimos gobiernos del ciclo kirchnerista. En ese período se fundaron señales de gestión estatal, se potenció la función del Estado como emisor y, sobre todo, se desplegaron políticas públicas destinadas a construir audiencias para estos nuevos medios.⁵ El reposicionamiento de Canal 7 y de Radio Nacional como medios atrac-

2 Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Grupo Clarín SA y otros c. Poder Ejecutivo Nacional y otro s. acción meramente declarativa”, Fallos: 336:1774, consid. 74, voto Highton y Lorenzetti, y consid. 39, voto Petracchi.

3 Resolución 2017/2209(INI) del Parlamento Europeo, del 3 de mayo de 2018, sobre pluralismo y libertad de los medios de comunicación en la Unión Europea.

4 CIDH, Declaración conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión, 2007 y Declaración conjunta del décimo aniversario: diez desafíos claves para la Libertad de Expresión en la próxima década, 2 de febrero de 2010.

5 M. Becerra y G. Mastrini, “Políticas de medios del kirchnerismo. Análisis de las políticas de comunicación 2003-2015 y agenda pendiente”, *Análisis*, n° 13, Fundación Friederich Ebert Argentina, 2016.

tivos para el público y la creación de Encuentro, PakaPaka, DeporTV, Incaa-TV, entre otros, son expresión de este enfoque.

Televisión pública

La política de contenidos para la televisión pública de los gobiernos kirchneristas continuó una arraigada tradición argentina: el carácter oficialista de los medios estatales. Pero, a diferencia de otras gestiones, desde ese enfoque construyó una audiencia que se sostuvo a lo largo de esa gestión. A pesar de su gubernamentalización, en esos años Canal 7 se reposicionó entre la oferta de canales de televisión abierta. Diversas medidas de reconversión tecnológica le permitieron ser el primer canal argentino en emitir en la TDT y ofrecer contenidos en HD casi de forma simultánea con los prestadores privados.⁶

Al mismo tiempo, el Poder Ejecutivo creó siete señales temáticas con otros enfoques: producciones culturales, científicas y artísticas de calidad, y el primer canal público destinado a las audiencias infantiles de América Latina con una propuesta de educación y entretenimiento no mercantilizada, que tuvo enorme aceptación.

En 2007, comenzó a operar Encuentro, gestionado por el Ministerio de Educación. Sobre su programación de contenido cultural y educativo se ha dicho que es un hito en la historia de la televisión estatal nacional: elevó los estándares de calidad, descentró la porteñización tradicional de las imágenes televisivas, integró productoras audiovisuales medianas y pequeñas y diversificó, de este modo, la generación de contenidos.⁷ Por esta pantalla, numerosas instituciones estatales y de la sociedad civil que producen conocimiento pudieron compartirlo con un público amplio y federal: universidades nacionales, organismos estatales ligados a la educación y la industria (como el INTI o el Instituto Balseiro) y organismos de derechos humanos.⁸ En 2010, se puso al aire PakaPaka con una programación destinada a niños de entre 2 y 12 años, y se impulsó la celebración de “Festivales PakaPaka”, la instalación de parques temáticos, la

6 D. Monje, J. M. Zanotti y E. Rivero, “Contrarreforma en la TV Pública Argentina: cambios regresivos y reinversión cíclica”, *Eptic*, vol. 19, n° 3, 2017.

7 M. Becerra, y G. Mastrini, “Políticas...”, cit.

8 V. S. López, “Encuentro(s) en la ciudad TEC. Política, formatos y protagonistas de la ciencia y la tecnología en la televisión pública digital argentina”, en A. P. Nicolosi (comp.), *La televisión en la década kirchnerista. Democracia audiovisual y batalla cultural*, Bernal, Unqui, 2014.

puesta en escena de musicales y presentaciones teatrales.⁹ También en 2010, en diciembre, comenzó sus transmisiones Incaa-TV (actual Cine.ar), dependiente del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales, con una programación de cine argentino imposible de encontrar en los canales comerciales. En 2012, el Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación puso al aire Tecnópolis TV, con contenidos científicos. Ese mismo año, el Ministerio de Educación, con apoyo del Ministerio de Desarrollo Social y la Secretaría de Deportes, puso al aire DeporTV, en línea con la perspectiva de que los deportes son una manifestación cultural que debe resultar accesible.¹⁰

Otras propuestas audiovisuales se sumaron a este abanico: Acua Federal y Acua Mayor, la primera señal dirigida a les adultes mayores; Bacua, una base de contenidos audiovisuales disponible para todas las emisoras, compuesta por los materiales cedidos por productoras y los generados por planes de fomento; y Contenidos Digitales Abiertos (CDA, el actual Contar), una plataforma de video bajo demanda. Bacua y CDA se diseñaron como reservorios de los contenidos audiovisuales que se producían con planes de fomento concursables, que tuvieron un fuerte rasgo federal.¹¹ También en 2010 se puso en marcha el programa Polos Audiovisuales Tecnológicos: para fortalecer la producción federal de contenidos audiovisuales se construyeron nueve polos, en conjunto con universidades nacionales.

Este sistema de comunicación audiovisual pública incluyó la inversión en infraestructura, en particular para la implementación de la TDT, de acceso universal y gratuito a través de la entrega masiva de decodificadores. Esto fue muy significativo y marcó una diferencia más que relevante respecto de lo que ocurre en otros países, donde la TDT así como la televisión por cable y la satelital son pagas.¹² Este énfasis en el acceso a dispositivos tecnológicos también caracterizó otras políticas de ese período, como el plan Conectar Igualdad, en el nivel nacional, y el plan S@rmiento, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

9 V. Fiorito, "La necesidad de un canal público infantil", en A. P. Nicolosi (comp.), ob. cit.

10 N. L. Murolo, "Nuevas pantallas para la televisión pública argentina", en A. P. Nicolosi (comp.), ob. cit.

11 C. Labate, "La televisión pública de Argentina en el escenario digital", *Actas de Periodismo y Comunicación*, vol. 2, n° 1, La Plata, UNLP, 2016.

12 M. Becerra y G. Mastrini, "Políticas...", cit.

Radio pública

Con la sanción de la LSCA en 2009 y la creación de RTA SE, la gestión de Radio Nacional (LRA1) y las 49 emisoras provinciales que la integran, inició una etapa marcada por el aumento de su presupuesto, que fue del 200% entre 2009 y 2014, y la modernización tecnológica de todo el sistema, que incluyó 40 transmisores de AM, 34 de FM y 35 antenas de transmisión. El aumento de presupuesto y la renovación tecnológica fueron acompañados por el crecimiento de las audiencias. En 2009, LRA1 ocupaba el sexto lugar de encendido en la CABA (2,1%); en 2015, estaba en el cuarto puesto de las AM más escuchadas, con un 8,3%. También se impulsó su federalización, de forma que las emisoras provinciales tuvieran, cada vez más, una programación propia y no dependieran de la de Radio Nacional.¹³

Desde la creación del Servicio Oficial de Radiodifusión y el Servicio Internacional de Radiodifusión en 1953, esta radio atravesó distintos modelos de gestión e integración con los demás medios y emisoras públicas, siempre, al igual que la televisión pública, con una marcada línea editorial oficialista. Sin perjuicio de la falta de pluralismo político en materia periodística, la programación de LRA1 incluyó una serie de temas que otras radios comerciales no abordaban. Programas que hacían lugar a los derechos de los pueblos indígenas, de análisis internacional latinoamericano, feministas, con contenidos producidos por la radio del Hospital Moyano y con un servicio informativo federal alimentado por las 49 emisoras provinciales, entre otras propuestas, hicieron que AM 870 fuera una opción con una amplia diversidad temática que la diferenció de las radios privadas al dar voz a grupos que no encuentran expresión en el ámbito comercial.¹⁴

Noticias públicas

Durante los gobiernos kirchneristas, la agencia pública de noticias Télam casi duplicó su plantel de trabajadores con respecto a 2003, expandió sus actividades y los formatos de la producción periodística. A las corresponsalías en todas las provincias, la agencia sumó un servicio audiovisual y de radio y un portal digital con información en tiempo real. Esto impactó

13 A. Espada, "Medios públicos y kirchnerismo. Radio Nacional, aumento presupuestario y pluralidad de voces", *Divulgatio*, vol. 1, Quilmes, 2016.

14 Íd.

en la llegada al público general y en el aumento de los clientes “mayoristas” de noticias: llegó a 2800 abonados en 2014.¹⁵

3. Desmantelar lo público

La historia de los medios públicos argentinos está signada por los cambios de gobierno, ya que nunca se construyó una gestión no gubernamentalizada del sistema. Así, las emisoras cambiaron varias veces de estatuto legal, sus autoridades van y vienen con las elecciones y dependen de distintas áreas de gobierno según el período político. Desde su creación, se han manejado “en un marco de inestabilidad e imprevisibilidad que las puso en continuo estado de refundación”.¹⁶

En 2015, el gobierno de Cambiemos inició otro proceso de refundación enmarcado por su propósito declarado de poner fin a la militancia política y “profesionalizar” los servicios. En el informe “El estado del Estado”, el gobierno sostuvo que durante el kirchnerismo se había montado “una maquinaria mediática y cultural al servicio de la propaganda política”, que las actividades de la Televisión Pública y Radio Nacional se caracterizaban por “la falta de profesionalismo y un ambiente donde se premiaba la propaganda gubernamental”.¹⁷ Con la propuesta de sanear la “pesada herencia”, el gobierno decidió reformar el sistema de medios públicos que recibió. Sin embargo, este proceso terminó con un sistema degradado, desfinanciado y que no rompió la tradición de servir como promotor del discurso oficial.¹⁸

15 L. Sabanés, “El surgimiento y el desarrollo de la agencia de noticias Télam en el marco de las políticas internacionales de comunicación”, *Questión*, vol. 1, n° 42, 2014.

16 D. Monje, J. M. Zanotti y E. Rivero, “Contrarreforma...”, cit.; M. Becerra y G. Mastrini, “Políticas...”, cit.; y A. Espada, “La eterna refundación de Radio Nacional”, *Fibra*, n° 13, 2016.

17 Presidencia de la Nación, “El estado del Estado. Diagnóstico de la Administración Pública en diciembre de 2015”, pp. 187, 189 y 191, 2016.

18 Véase, por ejemplo, E. Rivero, “Cerca de las PASO, el oficialismo se impone en la TV Pública”, *Letra P*, 28 de julio de 2019.

Televisión pública

Desde fines de 2015, el Poder Ejecutivo achicó la programación y el alcance de la Televisión Pública Argentina y sacó del aire a buena parte de los periodistas y columnistas del canal por considerarles muy cercanos al gobierno anterior. La gestión, también gubernamental, redujo los espacios de noticias a la mitad, de 30 horas semanales a 15, y en enero de 2018 suspendió los contenidos de noticias durante los fines de semana, de manera tal que cualquier evento que ocurra sábado o domingo no tiene cobertura del canal estatal.¹⁹

Junto con las medidas de restricción presupuestaria y reducción de contenidos, desde el Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos (Sfmcip) se propagó una campaña de estigmatización de los trabajadores de los medios públicos y un avance sobre sus derechos laborales. El secretario de la entidad, Hernán Lombardi, dijo en 2016 que los trabajadores de la TV Pública eran “escandalosamente militantes de una voz única, sin ninguna pluralidad” y con respecto a Radio Nacional afirmó que el gobierno no quería “una radio para una pequeña secta de fanáticos”.²⁰

Los cambios en la línea editorial, el cierre de programas y la reprivatización de la transmisión del fútbol profesional fueron el marco en el que ocurrió una baja importante de la audiencia del canal. Aunque en 2016 la TV Pública transmitió eventos de interés, como la Copa América y los Juegos Olímpicos, el canal tuvo una caída del 40% de su audiencia (de un 2,8 a un 1,6% de un año a otro). En 2017 la audiencia volvió a bajar: alcanzó apenas un 1,3%, que mantuvo en 2018 por el Mundial de Fútbol.

El camino elegido recondujo a la TV Pública a su tradicional papel relegado. El investigador Martín Becerra apunta que, si durante el kirchnerismo los medios de gestión estatal carecían de pluralidad política, en la actualidad fueron convertidos en intrascendentes.²¹ En el mismo sentido, la investigadora Andrea Mallimaci señaló con precisión que la TV Pública se convirtió en “una emisora con la que casi nadie se

19 “Canal 7: El Gobierno profundiza el ajuste en la TV Pública”, *SiPreBA*, 15 de mayo de 2019.

20 J. Crettaz, “Hernán Lombardi por dos: ‘Venimos a restaurar el pluralismo y la diversidad de opiniones’”, *Señales*, 15 de enero de 2016, y “Hernán Lombardi: ‘No queremos una radio para una pequeña secta de fanáticos’”, *Perfil*, 16 de febrero de 2017.

21 M. Becerra, “Hechizo del tiempo en los medios estatales”, *Colseco*, 13 de diciembre de 2016.

indigna, pero que no ve casi nadie”.²² Los medios gestionados por el Estado no deben evaluarse solo en función del tamaño de su audiencia, pero el retroceso de los últimos años pone de manifiesto una pérdida de interés de los públicos luego de un período en que se había demostrado que una propuesta federal y no comercial podía tener un lugar relevante en el sistema de medios.

Durante 2016 y 2017, se sucedieron despidos y programas de retiro voluntario en Encuentro, PakaPaka y DeporTV que expulsaron al 60% de sus trabajadores.²³ La reducción del presupuesto y del personal achicó, previsiblemente, la generación de contenidos. En ese período, por ejemplo, la producción del canal infantil cayó un 68%.²⁴ En enero de 2017, el gobierno nacional decidió quitar del sistema digital terrestre las señales Acua Federal y Acua Mayor, que dejaron de producir y transmitir contenidos.²⁵

En octubre de 2018, Cablevisión, el principal cableoperador del país, decidió eliminar la señal PakaPaka de su abono básico y ofrecerlo solo en los paquetes especiales, mientras en el paquete básico mantiene la oferta de cinco canales infantiles que pertenecen a cadenas internacionales.

El Estado nacional también se retiró de su rol de financiador y emisor de producciones de ficción en el que se había destacado durante los últimos años de la gestión anterior. De las 66 ficciones nacionales proyectadas por la TV Pública entre 2002 y 2015, el 70% se produjo entre 2011 y 2015. En este período, además, la señal estatal superó ampliamente en este rubro a los canales de aire privados de la ciudad de Buenos Aires.²⁶ Si bien la mayoría de las ficciones fueron producidas en la CABA, se incluyeron programas de Mendoza, Misiones, Santa Fe, Salta, Tucumán y Santa Cruz.²⁷ Estos contenidos fueron resultado del Plan Operativo de

22 A. Mallimaci, “El discurso de los medios públicos”, *Fibra*, 2018.

23 T. Smerling, “PakaPaka y el peligro de la imaginación”, *Letra P*, 27 de septiembre de 2018, y “Sin trabajadores no hay medios públicos, sin medios públicos no hay democracia”, *CTA*, 19 de enero de 2019, disponible en <www.cta.org.ar>.

24 T. Smerling, “PakaPaka...”, cit.

25 A. Linares y A. Mallimaci, “Los medios estatales de Argentina a partir de la asunción de la alianza Cambiemos en el gobierno nacional (2016-2018)”, *Question*, vol. 1, n° 61, enero-marzo de 2019.

26 O. Carboni, “¿La ficción televisiva argentina en descenso? Síntesis de las ficciones argentinas producidas y emitidas entre 2002 y 2015, 2016”, disponible en <www.academia.edu>.

27 D. Monje, J. M. Zanotti y E. Rivero, “Contrarreforma...”, cit.

Fomento de la Televisión Digital y sus 43 llamados a concurso, por los que entre 2011 y 2015 se realizaron 3000 horas de contenido audiovisual que se alojó en el Bacua. Entre 2016 y 2017 se realizaron apenas tres concursos y se guardaron 24 horas de contenido disponibles en el banco audiovisual.²⁸ En diciembre de 2017, el gobierno cerró el Centro de Investigación Aplicada en Recursos Audiovisuales (Ciara), que funcionaba como centro de producción de contenidos para la TDA. Despidió a 180 personas.²⁹

En 2016, en su misión de arrasar con los medios públicos por considerarlos agentes de propaganda política, el gobierno decidió también terminar con la participación de la Argentina en el canal interestatal Telesur –del que tenía el 16% de las acciones– y lo quitó de la grilla de canales de la TDA.³⁰ En marzo del mismo año, Cablevisión, del Grupo Clarín, también eliminó Telesur de su grilla en el paquete básico.³¹ La decisión fue seguida luego por Telecentro pero después de la intervención de la Defensoría del Público, lo restituyó.³²

Radio pública

En Radio Nacional, el cambio de gobierno implicó la renovación de las grillas de programación y el reemplazo de periodistas identificadas con la gestión anterior. Al igual que en Canal 7, la audiencia cayó estrepitosamente: a fines de 2017 había alcanzado apenas un punto.³³ También la entonces popular FM Nacional Rock sufrió un agudo recorte presupuestario: mientras en 2015 disponía de 950 000 pesos, en 2016 bajó a 470 000 pesos.³⁴

28 A. Linares y A. Mallimaci, “Los medios...”, cit.

29 F. Krakowiak, “La Televisión Digital Abierta, a la deriva”, *Letra P*, 4 de marzo de 2018.

30 “En quince días, el Gobierno sacará a Telesur de la grilla de la TDA”, *Perfil*, 8 de junio de 2016.

31 J. Crettaz, “Telesur ya no está en el abono básico de Cablevisión”, *La Nación*, 4 de marzo de 2016.

32 Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, “Después de los reclamos, Telecentro repuso la señal de Telesur”, 2016.

33 E. Respighi, “El éter como un reflejo de los tiempos”, *Página/12*, 16 de enero de 2018.

34 “La FM Nacional de Macri: rockeros con sueldos pro ajuste”, *Perfil*, 8 de mayo de 2016.

Los despidos, retiros voluntarios³⁵ y restricciones presupuestarias hicieron que una gran cantidad de las 49 emisoras que integran la red de Radio Nacional diera de baja contenidos y programas propios. Así, pasaron a retransmitir la programación de la emisora de cabecera, AM 870 de Buenos Aires, en detrimento del federalismo y la diversidad. En 2016, el gobierno propuso una AM 870 federal, pero tres años después la programación de Radio Nacional sigue centralizada en Buenos Aires. El deterioro de Radio Nacional llevó a que la directora designada por Cambiemos renunciara en diciembre de 2018, luego del anuncio del secretario de Medios Públicos de que no habría una recomposición salarial para los trabajadores de la emisora.³⁶

Noticias públicas

La agencia de noticias Télam fue especialmente golpeada por las políticas de ajuste y reducción de lo público. En pos de una supuesta necesidad de reestructuración de la empresa, la dirección del Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos despidió a 354 trabajadores, el 40% de su planta. Llamados a dar explicaciones, el director de la agencia y el secretario Lombardi explicaron que Télam se había transformado en un lugar de militancia y que, por eso, les despedidos tenían “un perfil muy ideológico”.³⁷ Efectivamente, dos tercios de ellos estaban afiliados a los dos sindicatos principales que confrontaron a la actual administración por el proceso de ajuste en los medios públicos.

En los despidos de Télam no solo se juegan los derechos de los trabajadores. Después del ajuste, la agencia de noticias pública es más centralizada, menos plural y con menos generación de contenidos federales. Esto se debe, sobre todo, a que el gobierno despidió a 44 de los 75 corresponsales que trabajaban en las provincias. Trece corresponsalías quedaron integradas por una sola persona y cinco provincias queda-

35 A. Prada, “Despidos, dismantelamiento y persecución ideológica en Radio Nacional”, *La Izquierda Diario*, 13 de abril de 2017; “Persecución ideológica y despidos en Radio Nacional”, *Tiempo Argentino*, 13 de abril de 2017; “El ajuste de Lombardi llegó a Radio Nacional: despidos notificados en puerta”, *Letra P*, 2 de enero de 2018.

36 “Radio Nacional: renunció su directora y los trabajadores realizan un paro”, *Letra P*, 21 de diciembre de 2018.

37 “Para el presidente de Télam, ‘los despedidos tenían un perfil muy ideológico’”, *Perfil*, 27 de junio de 2018; “Télam: Lombardi dijo ante Diputados que ‘era un espacio de militancia partidaria’”, *Perfil*, 11 de julio de 2018.

ron sin representantes de Télam. Esta desfederalización afectó más al norte del país: Catamarca, Chaco, Misiones y Formosa ya no tienen corresponsales que informen sobre lo que allí ocurre al resto del país, en tanto Santiago del Estero, Salta, Jujuy y Tucumán son cubiertas por una sola persona.

El despliegue federal de Télam era uno de sus mayores activos, material y simbólico, ya que permitía un flujo de noticias locales amplio y diverso que circulaba a través de los medios masivos que se alimentan de la información producida por la agencia. Esto permitía contrarrestar las tendencias de centralización y homogeneización de la información y producción de contenidos en los grandes centros urbanos, un problema importante en materia de derecho a la información.³⁸

Luego de los despidos en la agencia, sindicatos y movimientos sociales realizaron amplias movilizaciones y muchos trabajadores se mantuvieron en las oficinas de Télam, para seguir produciendo información. Desde la Comisión Gremial Interna se puso en marcha una “agencia de los trabajadores”, Somos Télam. Mediante sus redes sociales y sitio web, funcionó como un medio de comunicación que, por ejemplo, tuvo la primicia sobre la contratación de tecnología de vigilancia a Israel por parte del Ministerio de Defensa. También operó como difusor de información de primera mano sobre el proceso de desmantelamiento y desfinanciamiento del sistema de medios públicos, y las medidas sociales y judiciales para revertir los despidos en la agencia.

En junio de 2019, la Cámara Nacional del Trabajo confirmó, en varias causas judiciales, las medidas cautelares que distintos jueces de primera instancia habían dictado en protección de los trabajadores despedidos. De este modo, una gran cantidad de despidos fue suspendida por el Poder Judicial hasta tanto se decida si son nulos, porque la agencia no realizó un procedimiento preventivo de crisis antes de las desvinculaciones. El Estado nacional apeló y la Corte deberá resolver.

4. Menos para todes, más para poques

Mientras los medios de gestión estatal retrocedieron como consecuencia de la asfixia presupuestaria, algunos medios de comunicación audiovi-

38 M. Becerra, “Surfear la concentración”, *Quiju*, 30 de noviembre de 2016.

sual de gestión privada con fines de lucro consolidaron una posición dominante de niveles inéditos, gracias a las nuevas regulaciones decretadas por el Poder Ejecutivo. Los actores sin fines de lucro o comunitarios fueron, en general, olvidados por la administración nacional, a excepción de algunas decisiones relevantes tomadas a fines del primer semestre de 2019.

Desde diciembre de 2015, el Poder Ejecutivo impuso una política agresiva de fomento de la concentración a través de una vigorosa actividad administrativa. Primero, el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 267/2015 modificó los límites a la concentración previstos en la LSCA y permitió mayor acumulación de licencias de servicios de comunicación audiovisual. Más adelante, el Decreto 1340/2016 habilitó el cruce de mercados, al permitirles a las empresas de telefonía celular proveer servicios de televisión paga. Por último, el gobierno aprobó la mayor fusión del mercado de la información y las comunicaciones de Latinoamérica: la de Cablevisión, del Grupo Clarín, y Telecom, mediante las resoluciones 5644/2017 del Ente Nacional de Comunicaciones (Enacom) y 374/2018 del secretario de Comercio.

Además de ampliar los límites a la concentración que había definido el Congreso nacional, el DNU 267/2015 también creó una nueva autoridad de aplicación: el Enacom. Este ente, en contra de todas las promesas de despartidización del sistema de medios públicos que hicieron una y otra vez los funcionarios del gobierno nacional, tiene una conformación que no brinda la menor garantía de independencia. Esta circunstancia se refleja en su actividad regulatoria y de control, altamente gubernamentalizada.

En abril de 2016, en una audiencia en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la delegación del Estado argentino –que incluyó a dos ex relatores especiales de libertad de expresión de la CIDH– aseguró que las medidas adoptadas por el DNU 267/2015 eran necesarias, pero de carácter “provisional” y que se encontraba en proceso de elaboración un nuevo proyecto de ley de “comunicaciones convergentes”.

Sin embargo, casi cuatro años después se verifica que el DNU 267/2015 fue una regulación permanente. También se convirtió en permanente la política de organizar el sistema de medios con decretos y decisiones administrativas, siempre en beneficio de los actores privados. La ley nunca se sancionó.

Miguel de Godoy, presidente del Enacom entre 2016 y 2018, explicó que “en la Argentina no hay concentración de medios sino medios más

fuertes que otros por calidad y cantidad”.³⁹ Silvana Giudici, quien lo sucedió en el cargo, descartó que la concentración fuera un problema en la Argentina actual, en tanto “la discusión de los monopolios es de los años 50”.⁴⁰ Uno de los integrantes de la comisión que debía presentar una propuesta para un nuevo marco regulatorio afirmó que sostener que en el mercado de las conexiones a internet existe concentración “no se condice con la realidad y exuda un apego dogmático a posturas ideológicas que están siendo devoradas por el desarrollo tecnológico”.⁴¹ Todos estos discursos se propusieron legitimar políticas que favorecieron la concentración económica del sistema de medios a través de negar lo obvio: la existencia de actores que tienen el poder de fijar las reglas de juego y poner en peligro la sostenibilidad de los más débiles y, por lo tanto, de amenazar la diversidad y el pluralismo.

Mientras los actores comerciales se favorecen de la actividad regulatoria del Estado nacional, los medios de comunicación sin fines de lucro quedaron en una posición de precariedad y discriminación. El Poder Ejecutivo fue especialmente negligente y, en más de un caso, discriminatorio a la hora de asegurar las condiciones para que los medios sin fines de lucro, comunitarios y de los pueblos originarios se pudieran desarrollar de modo adecuado. Las obligaciones establecidas en artículos aún vigentes de la LSCA fueron incumplidas de manera recurrente. Sin justificación se demoraron las ejecuciones anuales de los fondos de fomento de los medios de comunicación sin fines de lucro, comunitarios o de pueblos indígenas. Pese a ser adjudicatarios de licencias, los canales de televisión comunitarios –Barricada TV y Pares TV– y el canal de televisión indígena Wall Kintun TV enfrentan constantes obstáculos, como la negativa de los actores dominantes del mercado del cable a incluirlos en la grilla de señales que ofrecen, decisión avalada por la autoridad regulatoria. Esto es posible porque el DNU 267/2015 excluyó a los prestadores de servicios de radiodifusión por suscripción de las disposi-

39 “De Godoy: ‘En Argentina no hay concentración de medios sino medios más fuertes que otros por calidad y cantidad’”, *Télam*, 16 de julio de 2016.

40 E. Racciatti, “‘La discusión de los monopolios es de los años 50’. Entrevista a Silvana Giudici, directora del Ente Nacional de Comunicaciones”, *Fibra*, n° 13, 2016

41 A. Gil Domínguez, “Aspectos positivos y contradictorios del Decreto 1340/2016 regulatorio de las comunicaciones convergentes”, 7 de enero de 2017.

ciones de la LSCA y así los descargó de diversas obligaciones, como las de transporte o *must carry* de los arts. 65 y 67 de la LSCA; esta disposición no fue “transitoria”, sino que se transformó en un obstáculo concreto para la diversidad audiovisual. En julio de 2019, el Enacom tomó una decisión largamente postergada por todas las gestiones de la autoridad de aplicación de la LSCA y otorgó licencias a un conjunto de emisoras de baja potencia de zonas urbanas, entre ellas, a algunas radios comunitarias que arrastraban una precariedad de décadas, mientras numerosos actores privados comerciales de distinto signo político se consolidaron.

Este rearmado del sistema de medios audiovisuales, que se llevó adelante bajo la invocación de una suerte de saneamiento ideológico, implicó también degradar los mecanismos de participación y control: se desarmaron las autoridades de aplicación de las leyes con representaciones sectoriales, el prometido proceso de elaboración de un nuevo proyecto de ley no se tradujo ni en un proceso de participación ni en un proyecto de ley, y la Defensoría del Público, organismo previsto por la LSCA para garantizar los derechos de las audiencias, fue intervenida cuando criticó las políticas de concentración en curso.

Los recortes en los medios públicos deterioraron de manera progresiva y constante el ejercicio del derecho a la información y afectan negativamente la construcción de una agenda pública democrática, diversa y plural, en la medida en que numerosos temas y actores sociales quedan excluidos, y por lo tanto, invisibilizados. En conjunto, las políticas públicas de comunicación generaron una sensible pérdida en la diversidad de expresiones culturales que tienen la posibilidad de circular por los medios de comunicación. La centralización de la producción de información y contenido cultural en las grandes ciudades lleva a un proceso de uniformación evidente.

La gestión de gobierno concluye sin que se haya presentado una propuesta de ley “de la convergencia”, con un sistema de medios públicos degradado, y con pérdida de puestos de trabajo y de contenidos periodísticos y culturales federales y diversos.

Mientras el sistema público perdió –presupuesto y audiencia–, los medios privados que ya tenían una posición dominante ganaron –mercado, valor de sus acciones, potenciales audiencias, negocios en expansión–. Este enfoque no fue una decisión aleatoria, ni transitoria ni improvisada. Por el contrario, respondió a una cosmovisión precisa: en este modelo el ecosistema audiovisual no es considerado un espacio para la deliberación democrática, para ejercer el derecho a informar, informarse, relacionarse con ideas y culturas, sino como una zona más del mercado en la que el Estado debe garantizar negocios privados y achicar lo común.

El secreto

La seguridad nacional como coartada para un Estado sin controles*

Tras los atentados de 2001 en los Estados Unidos, la vigilancia y el secreto se convirtieron en ordenadores de muchas de las respuestas estatales a las llamadas “nuevas amenazas mundiales”. Las luchas o guerras contra el terrorismo, el narcotráfico, las migraciones y el crimen organizado pasaron al centro de la agenda de la seguridad nacional. Al ataque militar de otros Estados se sumaron estas “amenazas híbridas”, transnacionales, que se invocan para justificar un mayor despliegue represivo porque, se dice, ponen en juego a la nación y a su orden institucional. Esta razón de Estado y la ideología del orden –que opone una supuesta tranquilidad social frente al caos de la conflictividad– habilitan el crecimiento de los aparatos de seguridad e inteligencia. Se trata de un modelo de Estado que recopila y usa cada vez más información, amplía sus funciones represivas, invade la vida privada, restringe los controles democráticos, e intenta justificar todo esto en las razones de seguridad nacional. Es un Estado que necesita el secreto para funcionar.

En la Argentina de estos últimos años, la decisión gubernamental consistió en adscribir tanto desde lo político como desde lo ideológico a este paradigma.¹ Los puntos de quiebre fueron el Decreto 683/2018, que modificó la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional y otorgó algunas funciones de seguridad a las Fuerzas Armadas, y la Directiva de Política de Defensa Nacional, el Decreto 703/2018, que marcó de forma

* Este capítulo fue elaborado por Paula Litvachky, Margarita Trovato, Tomás Griffa, Juliana Miranda, Andrés López Cabello, Ezequiel María y Federico Efrón, integrantes del Equipo de Trabajo del CELS.

1 Para una revisión más extensa de los antecedentes y las implicancias de las medidas adoptadas por el actual gobierno argentino en el marco de la perspectiva sobre “nuevas amenazas”, véase M. Tufró y J. Miranda, “El peligroso camino hacia la militarización de la seguridad ciudadana”, en *Xumek Asociación Civil, Informe 2018. Situación de los derechos humanos en Mendoza*, 2018, pp. 93-101.

expresa ese alineamiento. Desde fines de 2015 y hasta el mismo período de 2019, la gestión del gobierno nacional en seguridad y defensa se centró en la “guerra contra el narcotráfico y el terrorismo”, en establecer acuerdos de cooperación e intercambio de información con otros países, en la compra de armamento y *software*, y en un notable incremento del presupuesto para inteligencia.

La principal vocera de esta política fue la ministra de Seguridad Patricia Bullrich, que expresó la síntesis entre fortalecer la faz militar y policial del Estado, achicar el espacio público en el que se manifiestan los conflictos y el disenso, y promover los negocios de armas y tecnologías de control social. Su posición está en línea con los Estados Unidos e Israel en los debates globales y regionales. En noviembre de 2016, participó en Tel Aviv, junto con una delegación del Ministerio de Seguridad, en la IV Conferencia Internacional de HLS & Cyber, una de las ferias del negocio de la seguridad más grandes del mundo. Allí, países, empresas y lobistas retroalimentan el paradigma de las “amenazas del siglo XXI”: hacen acuerdos, compran armas y *software* de vigilancia. Como explicó el presidente de la Cámara de Comercio argentino israelí Mario Montoto, también asesor de los ministerios de Seguridad y de Defensa:

De todas las exposiciones, quedó claro que nadie está exento de sufrir un ataque terrorista en este mundo tan convulsionado y cambiante, que pueden provenir de los más sofisticados *softwares* criminales o de bombas incendiarias de fabricación casera.²

De este viaje se desprendieron acuerdos y compras importantes de material bélico y tecnología de vigilancia. Al respecto la ministra informó: “La Argentina va a poner tecnología para terminar con el problema de la triple frontera”.

La gestión de Cambiemos postuló que, para enfrentar los riesgos globales, se necesitan nuevas tecnologías que aumenten la capacidad de vigilar y de acopiar información personal, junto con otras herramientas de investigación que son invasivas de la privacidad. El Estado desplegó nuevas y viejas prácticas de inteligencia legal e ilegal, de vigilancia y de criminalización de activistas, referentes y organizaciones. Algunas de estas prácticas no son nuevas, ni exclusivas de nuestro país. Otras parecen

2 M. Montoto, “Israel: al tope del desarrollo mundial”, *Infobae*, 27 de noviembre de 2016.

propias de este momento: en particular, la expansión de la agenda, de los aparatos de seguridad e inteligencia y del secreto de Estado justificada en los riesgos para la seguridad nacional. El discurso oficial asumió, como si fuera un nuevo sentido común, que las herramientas de vigilancia cada vez más invasivas deben ser parte de la vida política y social. Que el Estado vigila para investigar y cuidarnos. Este supuesto realismo político requiere debilitar los controles democráticos porque las expectativas de transparencia y acceso a la información son presentadas como incompatibles con las exigencias de la seguridad nacional. De este modo, hoy casi no existen vías para obtener información sobre la legalidad del uso de estas herramientas de control y vigilancia.

1. Inteligencia secreta

Terroristas inventados

Anil Baran, de nacionalidad turca, viajó de Córdoba a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) para hacer el trámite que le permitiría acceder a la nacionalidad argentina. El 24 de octubre de 2018 fue detenido por personal policial, acusado de haber participado en incidentes violentos durante una protesta frente al Congreso nacional. Después de tres meses, el fiscal de primera instancia afirmó que no había ninguna evidencia que sustentara la acusación y archivó el caso. Pero antes de que esto sucediera, el gobierno nacional respaldó la versión policial sobre la detención e intentó expulsar del país a Baran. Varios medios de comunicación se sumaron a la difusión de “información” en *off* que afirmaba que otros de los detenidos eran oficiales de inteligencia de gobiernos extranjeros y Baran, un “terrorista” entrenado para causar disturbios durante la cumbre del G-20.

Baran preguntó a los ministerios de Relaciones Exteriores y Culto, de Seguridad y de Defensa, a la Dirección Nacional de Migraciones y a la Agencia Federal de Inteligencia (AFI) qué información poseía el Estado sobre él. Las carteras de Seguridad y Relaciones Exteriores le respondieron sin aportar nada relevante. La contestación de Defensa fue que solo proveería la información ante una intimación judicial, pese a que la Ley 25 326 obliga a los bancos de datos públicos a brindar a la persona que lo solicite la información que sobre ella tienen. La AFI rechazó la solicitud sin justificación. La Dirección Nacional de Migraciones se negó a recibir la petición de acceso, lo que motivó una queja ante la Dirección Nacional de Datos Personales. Por último, Baran solo pudo conocer el expediente

de Migraciones en el que consta un pedido de dictamen sobre la expulsión inmediata que pretendía el Ministerio de Seguridad, y que no consiguió. Allí no aparece información que justifique una expulsión. Así es que o bien fue producida por otro organismo o bien las autoridades intentaron expulsarlo sin sustento. El expediente tampoco se cerró tras el archivo judicial.

El gobierno nacional aprovechó la detención arbitraria para hacerlo pasar por un “desestabilizador”, apoyándose en prejuicios sobre su origen y en supuesta información de inteligencia. Cuando se les requirió justificación, las agencias se ampararon en el secreto para no responder y otras dieron información recortada. Ninguna explicó de dónde salió la versión de que Baran era un terrorista o un desestabilizador que había que expulsar del país por violento o por ser un agente extranjero. Todo fue parte de una campaña de estigmatización de los extranjeros y de endurecimiento de la política migratoria.

El gobierno usó la cumbre del G-20 para endurecer, también, su discurso contra la protesta social y para exagerar su “guerra contra el terrorismo”. Difundió información sobre organizaciones nacionales e internacionales que organizaban la contracumbre y las asoció con supuestas maniobras desestabilizadoras. A las acciones de vigilancia sobre protestas se agregó otra práctica grave: difundió que estaban siendo investigadas por movimientos de fondos sospechosos y nexos con el extranjero. También en este caso, envió información malintencionada a algunos medios de comunicación que afirmaba por ejemplo que la Inspección General de Justicia y los entes reguladores de lavado de activos investigaban la sede argentina de Attac, una de las organizadoras de la contracumbre, de la que incluso se filtraron datos bancarios secretos. Attac desmintió la acusación y no prosperó ninguna investigación formal en su contra. Sin embargo, estas maniobras fueron atemorizantes. Las organizaciones identificadas como desestabilizadoras se oponían al programa económico de los países que integran el G-20.

La sobreactuación tuvo su mayor expresión también durante el G-20, en la detención de los hermanos Kevin Gamal y Axel Ezequiel Abraham Salomón. Los jóvenes, integrantes de la comunidad musulmana en la Argentina, fueron acusados de pertenecer a Hezbollah. La Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas (DAIA) los denunció en la Unidad de Investigación Antiterrorista de la Policía Federal. La causa judicial se inició el 31 de enero de 2018, a partir de un correo electrónico anónimo que mencionaba el presunto entrenamiento militar en el Líbano de los acusados y la tenencia de un arma AK 47. Recién el 13 de noviembre, cuando la Policía Federal los detuvo en un allanamiento espectacular en el

barrio de Flores, supieron de esa denuncia. Dos días después, el Ministerio de Seguridad informó: “Luego del análisis técnico sobre distintas redes sociales, especialmente Facebook, los efectivos de la fuerza lograron individualizar los perfiles de los investigados y corroborar el contenido de la denuncia”. El comunicado omitió que el juez federal Rodolfo Canicoba Corral había desestimado la denuncia de la DAIA porque no había encontrado ninguna conexión de los hermanos con supuestas células terroristas. El juez federal había enviado la investigación a la justicia ordinaria para que se investigara una posible tenencia ilegal de armas. En septiembre de 2018, la DAIA había ratificado la denuncia en el Juzgado nacional n° 36 y aportado la dirección del gimnasio donde ambos entrenaban. Ese mes, tras algunas tareas de inteligencia de la Policía de la Ciudad, el fiscal nacional de la causa solicitó su incompetencia porque como podía tratarse de personas vinculadas a redes terroristas le correspondía investigar a un fiscal federal. Uno de los principales elementos que valoró el fiscal fue que al local de venta mayorista de artículos de limpieza que posee la familia entraba poca gente. La defensa argumentó que el cliente principal del negocio es un colegio de la comunidad judía que está a metros del comercio familiar. Luego de que la investigación volviera al fuero federal, el juez ordenó el allanamiento y la detención de Kevin y Axel. El día de la detención, Patricia Bullrich dijo que el Ministerio de Seguridad y la AFI venían investigándolos y que los habían detenido por “mucha información internacional de agencias de Estados Unidos, Inglaterra, Canadá”.

Los hermanos Salomón estuvieron veintidós días detenidos en el penal de Ezeiza. Les rechazaron la excarcelación mientras en los medios de comunicación asociaban este y otros casos con una “violencia anarquista” que, según la ministra, ponía “en juego al Estado”. Casi cinco meses después, el juez Sebastián Ramos los sobreseyó.

Como consecuencia del montaje del operativo, la comunidad musulmana fue forzada a explicar que los hermanos no eran terroristas. Sus nombres, domicilios y religión fueron repetidos infinidad de veces por los medios. La conmoción fue enorme para ellos y su familia. Ya con la libertad recuperada, narraron lo vivido. Kevin Gamal lo sintetizó así: “El Estado nos expuso ante los medios mostrando nuestro rostro y nombre, perdí mi trabajo, tiempo de estudio, ponés mi nombre en internet y salgo esposado al lado de la Federal, las armas de mi bisabuelo y títulos como ‘terrorista’”.³

3 A. Meyer, “El gobierno de Patricia Bullrich nos arruinó la vida”, *Página/12*, 4 de abril de 2019.

Como se mencionó, el origen de este montaje fue un correo electrónico anónimo que recibió la DAIA, pero en la investigación no se peritaron ni la computadora, ni la cuenta que recibió el mensaje. Nadie dio explicación alguna. Las actividades de inteligencia que justificaron las detenciones quedaron bajo secreto, al igual que las supuestas investigaciones por lavado de activos contra las organizaciones que se oponían al G-20. Con el pretexto de la seguridad nacional, el Poder Ejecutivo una vez más corrió el límite que separa la inteligencia legal del espionaje ilegal. La vigilancia de organizaciones y personas por sus opiniones políticas o su nacionalidad no es prevención del terrorismo, sino espionaje ilegal contra la disidencia. Su difusión no busca otra cosa que demonizar e intimidar a sectores y grupos sociales. En esta lógica del secreto, el Poder Judicial convalidó la trama de producción de información: liberó a quienes fueron acusados falsamente, pero no desarmó ni criticó el dispositivo de producción de información y de seguridad que llevó a las acusaciones y al despliegue político mediático.

Activistas perseguides

Un año antes, en diciembre de 2017, tuvo lugar en la CABA la IX Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El 29 de noviembre, varios integrantes de organizaciones acreditadas para participar en los foros recibieron un correo electrónico del jefe de Relaciones Exteriores de la OMC en el que les informaba que el gobierno argentino había decidido cancelar sus acreditaciones. El episodio advirtió sobre las prácticas de vigilancia secretas que el gobierno estaba desplegando en “defensa de la seguridad nacional”.

Alrededor de sesenta argentinos y extranjeros fueron desacreditados. El 2 de diciembre, el Ministerio de Relaciones Exteriores informó:

El equipo de Seguridad de la organización de esta Conferencia Ministerial anticipó a la OMC la existencia de algunos inscriptos, registrados por dicha Organización en nombre de algunas ONG, que habían hecho explícitos llamamientos a manifestaciones de violencia a través de las redes sociales, expresando su vocación de generar esquemas de intimidación y caos. En función de la calificación de tales antecedentes, la organización local ha entendido oportuno indicar que las personas asociadas a tales propuestas disruptivas y/o violentas no podrían ser acreditadas para ingresar al recinto de reuniones de la Conferencia Ministerial.

Es decir que la peligrosidad se basó en el análisis de expresiones y antecedentes personales recolectados en las redes sociales. El listado de personas elaborado, según la Cancillería, por el “equipo de Seguridad” fue enviado a Migraciones y a la OMC.

No obstante, algunos activistas decidieron venir a la Argentina. Varies fueron demorados en el aeropuerto de Ezeiza y a otros directamente se les impidió ingresar. Por esta situación, el CELS presentó un hábeas corpus luego del cual el Estado no demoró a nadie más en el aeropuerto. Les extranjeros requirieron apoyo a sus países para que se revisara la exclusión, mientras que los argentinos que habían sido calificados de peligrosos por su propio país, no pudieron ingresar a la conferencia.

Del comunicado oficial derivan dos cuestiones. Por un lado, que alguna agencia estatal recolectó y analizó información de quienes habían pedido acreditación, datos que en principio provinieron de las redes sociales. Por otro, que algún órgano del Poder Ejecutivo consideró que se trataba de “personas asociadas a propuestas disruptivas y/o violentas” a partir de la “calificación de antecedentes” y envió esa lista a la OMC para que no participaran de la conferencia, y a la Dirección Nacional de Migraciones para que los extranjeros no ingresaran al país.

En resumen, una dependencia del Ejecutivo ordenó tareas de inteligencia sobre los acreditados a la OMC y restringió sus derechos porque consideró que sus expresiones y opiniones políticas evidenciaban una “vocación de generar esquemas de intimidación y caos”. Que el motivo de las desacreditaciones haya sido este es una conjetura, dado que nunca explicaron cuáles fueron esas expresiones. El CELS solo pudo reconstruir por vía judicial que la AFI le envió información a la Cancillería de las personas afectadas. Una suerte de derecho de admisión al país y a la Conferencia, sin explicitar los criterios ni justificar la desacreditación en cada caso. Esto ocurrió aunque la Ley Nacional de Inteligencia prohíbe a todos los organismos

obtener información, producir inteligencia o almacenar datos sobre personas, por el solo hecho de su raza, fe religiosa, acciones privadas, u opinión política, o de adhesión o pertenencia a organizaciones partidarias, sociales, sindicales, comunitarias, cooperativas, asistenciales, culturales o laborales, así como por la actividad lícita que desarrollen en cualquier esfera de acción.

Esta norma, sancionada en 2001 durante el gobierno de la Alianza como parte del acuerdo político posdictatorial, prohibió expresamente que las

agencias encargadas de la inteligencia realizaran espionaje político, de cualquier tipo.

En respuesta a un pedido de acceso a la información y un hábeas data presentados por el CELS, la Cancillería acompañó las notas enviadas a la OMC en las que había solicitado la desacreditación de los activistas y a la Dirección Nacional de Migraciones con la lista de quienes no debían ingresar. No aportó información sobre cómo se había confeccionado ese listado, qué datos habían justificado las desacreditaciones, ni si esos datos habían quedado recopilados y registrados en alguna dependencia estatal. La Cancillería, además, redirigió la solicitud del CELS al Ministerio de Seguridad y a la Agencia Federal de Inteligencia. Seguridad respondió que no contaba con información pública ni personal sobre las personas en cuestión, mientras que la AFI sostuvo, a través de una nota a la que también le aplicó un código de seguridad, que la información solicitada era secreta y que ni la Ley de Acceso a la Información Pública ni la de Protección de Datos Personales eran aplicables a esa agencia. Se negó a confirmar, incluso, si tenía o no información.

Con respecto a este último punto, la AFI explicó:

Responder que no existe dato alguno relativo al actor, implicaría en los hechos revelar información, no ya del nombrado, sino que no ha sido objeto de actividad de inteligencia alguna. A modo ilustrativo, podemos señalar que de considerar el acceso a los bancos de datos de la AFI en los términos que solicita el actor, podría implicar dotar a futuro a quienes realicen las actividades delictivas que son materia de las competencias de esta Agencia (delitos federales complejos relativos a terrorismo, narcotráfico [...]) así como los delitos contra los poderes públicos y el orden constitucional), conocer por esta vía, si son o han sido sujetos de las actividades propias del Organismo.

Esta respuesta es clarificadora: cualquier persona puede ser objeto de inteligencia estatal porque puede estar relacionada con actividades delictivas de su competencia. La AFI afirma que no está obligada a justificar qué estándares objetivos la habilitan a recopilar, acopiar y evaluar datos personales. Tampoco considera que deba responder a los requerimientos judiciales que le preguntan por estos criterios o por los motivos concretos de una vigilancia realizada.

No hay forma de saber, entonces, si la AFI recopila datos personales o de organizaciones, ni tampoco en base a qué circunstancias –sean legales o ilegales– se decide hacer inteligencia sobre esos “objetivos”, porque

siempre responderá que las actividades de inteligencia no están alcanzadas por los controles. Sin duda, el argumento se muerde la cola: si nadie puede conocer esas acciones, ¿cómo se las controla política y judicialmente para asegurar que estén dentro de la legalidad? Pero, además, la AFI no es una agencia de investigación criminal, aunque lo pretenda y se lo pidan. Las investigaciones penales tienen otra lógica que, justamente, permite el ejercicio de la defensa en juicio.

La respuesta de la AFI no indica qué circunstancias concretas relacionan a quien pidió conocer los datos con alguna hipótesis de riesgo para la seguridad nacional. Esta situación implica una denegación del derecho a acceder a la información, pero implica también algo más grave: está en juego la posibilidad de defenderse de una sospecha estatal. ¿Por qué el Estado puede sostener ese nivel de incertidumbre sobre si una persona está siendo investigada por terrorismo o narcotráfico y privarla de su derecho a defenderse? ¿Cómo puede alguien articular una defensa, si no puede conocer los motivos por los que se le acusa y se violentan sus derechos? ¿Cómo se asegura que, una vez descartada cualquier hipótesis criminal, los datos personales serán destruidos? ¿Ni siquiera bajo requerimiento judicial el Poder Ejecutivo debe informar qué datos recopiló? ¿Es una necesidad del Estado mantener ese secreto?

La decisión oficial de desacreditar activistas de la cumbre de la OMC se basó en información recopilada por la AFI, que fue usada para restringir los derechos de reunión, libertad de expresión, privacidad e intimidad. Es posible que esta información, o parte de ella, provenga de las redes sociales a las que se suele llamar “fuentes abiertas”, porque el acceso a esos datos no requiere una intrusión legal, como el caso de una orden judicial para intervenir un teléfono en la investigación de un secuestro, o ilegal. Pero que la fuente sea “abierta” no convierte de manera automática el trabajo de inteligencia en legal. Por un lado, las personas tienen una expectativa lógica de privacidad que es vulnerada cuando la vigilancia sobre ellas es masiva y sistemática. Por otro, el uso que se hace de la información personal compilada de fuentes abiertas puede ser ilegal si viola las categorías que están prohibidas por la Ley Nacional de Inteligencia, en este caso los motivos políticos (art. 4, inc. 2 de la Ley 25 520).

El gobierno nacional expandió sus prácticas de inteligencia y las sostuvo en el mayor secreto por razones de “seguridad nacional”. La sospecha activa el engranaje estatal de la vigilancia, pero no hay explicación que justifique esa sospecha ni las acciones que de ella se derivan. El aval político a la negativa de la AFI a brindar información consolida la incertidumbre. Bajo esta lógica, todos pueden ser vigilados y nadie puede saber si se le investiga.

2. Políticas secretas

Una AFI sin control

El sistema de inteligencia nacional siempre estuvo regido por la lógica del secreto. Desde sus comienzos, se lo asoció a la doctrina de la seguridad nacional de corte militar, a la cultura política del espionaje político y, luego del atentado a las Torres Gemelas en 2001, a la justificación de la doctrina de las “nuevas amenazas”. En 2015, tras la crisis provocada por la muerte del fiscal Alberto Nisman y la salida de Antonio Stiuso de la Secretaría de Inteligencia, se avanzó en la reforma de la Ley Nacional de Inteligencia y en modificar en parte esta opacidad con la introducción de reglas de mayor publicidad. Pero la ley tuvo sus limitaciones, y aspectos esenciales quedaron sujetos a su reglamentación. El Decreto 1311/2015 reguló cuestiones importantes como el régimen de fondos reservados, los procedimientos de desclasificación de la información y una estructura organizacional más transparente. Sin embargo, esos cambios normativos, que tampoco habían llegado a implementarse del todo, los desarmó el presidente Mauricio Macri con el Decreto 656/2016.

En respuesta a pedidos de acceso a la información presentados por el CELS, el Poder Ejecutivo y la AFI dijeron explícitamente que todo lo relativo al sistema de inteligencia nacional había vuelto a ser absolutamente secreto por razones de seguridad nacional. Incluso la AFI clasificó su propia respuesta como secreta:

La Ley de Acceso a la Información Pública [...] no es aplicable a esta AFI, atento a la existencia de la ley específica [...]. Toda la información de esta Agencia es reservada siendo necesaria, aún en los supuestos de menor grado de reserva, de la dispensa a la que hace referencia el art. 16 y cc. de la referida Ley de Inteligencia, facultad delegada en el sr. director general de esta Agencia Federal de Inteligencia (conforme art. 11 del Decreto 950/2002).

Según la AFI, la información que produce, su regulación y actividad son secretas. Esto abarca todo: la normativa general, la estructura, las tareas que desempeña, la ejecución de fondos, la información producida y la nómina de personal. La AFI no pone a disposición ninguna información pública, ni justifica las restricciones de acceso a la información. Pero esta interpretación contradice al art. 16 bis de la Ley Nacional de Inteligencia, que establece tres clasificaciones de seguridad: secreto, confidencial y público. También desconoce los estándares constitucionales e

internacionales sobre el derecho a acceder a información pública. Estos estándares obligan al Estado, aun cuando alegue la excepción de seguridad nacional, a justificar la restricción y a clarificar los criterios por los que la información es clasificada como secreta o confidencial.⁴ Así, la AFI funciona como si estuviera exceptuada de cumplir las normas que establecen controles a su funcionamiento.

En un primer pedido de acceso en 2016, el CELS consultó por la regulación de los fondos reservados, un gran porcentaje del presupuesto de la AFI por el que nadie rinde cuentas. Estos fondos permiten las operaciones y acciones encubiertas, como el armado de empresas pantalla, el uso de agentes inorgánicos y los pagos a informantes. Son los recursos que permiten sostener las redes, legales e ilegales, de agentes. La ley exige que los organismos del sistema tengan procedimientos de registro y rendición de estos fondos, con la documentación de respaldo que sea posible.

El pedido había sido dirigido al jefe de Gabinete Marcos Peña, pero la respuesta fue del director de la AFI, Gustavo Arribas: “Se han establecido y se encuentran vigentes diversos procedimientos y controles que conforman un sistema de administración de fondos que responde a los más elevados estándares de transparencia y profesionalismo”. No especificó ningún procedimiento, ni dónde estaban regulados los controles supuestamente vigentes.

Además, Arribas apeló en abstracto al régimen del secreto de la Ley de Inteligencia, incluso para negarse a informar sobre la existencia o no de regulaciones administrativas generales. Tampoco respondió sobre qué políticas habían desarrollado para transparentar las actividades de inteligencia, ni cómo planeaba cumplir con el Decreto 812/2005, que materializa los compromisos asumidos por el Estado argentino en el caso AMIA ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y que obliga a transparentar el sistema de control de fondos reservados. La respuesta también fue negativa para el intento de conocer cómo estaban reguladas las categorías de clasificación de seguridad de la información y los plazos y procedimientos para su desclasificación; si existían acuerdos

4 Véase, por ejemplo, “Seguridad nacional y acceso a la información en América Latina: estado de situación y desafíos”, CAinfo y CELE, 2012, y los “Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información (‘Principios de Tschwane’)”, 2013.

de intercambio de información de inteligencia con terceros países;⁵ y la cantidad, el mecanismo de resguardo y el control parlamentario de las captaciones telefónicas de inteligencia.

Frente a esta denegatoria absoluta por parte de la AFI, el CELS presentó un amparo judicial. El juez de primera instancia convalidó la interpretación de la Agencia. Pero a fines de junio de este año la Cámara Federal de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo reconoció de manera parcial el derecho de acceso a la información pública. En la primera sentencia de Cámara contra la AFI por un reclamo de este tipo, los jueces sostuvieron que, por más que se trate de información de inteligencia, no dejan de aplicarse los principios del derecho al acceso a la información pública. La Cámara afirmó que la Ley de Inteligencia regula específicamente la actividad de la Agencia, pero que no se puede desestimar *per se* un pedido de acceso sin evaluar judicialmente si corresponde aplicar la excepción de que se trata de un tema de seguridad nacional o defensa para el que deba regir el secreto. En este sentido, afirmó que no toda la información en poder de la AFI es necesariamente secreta y le exigió que entregara el reglamento que rige la desclasificación de la información, uno de los puntos solicitados en el amparo, para así poder evaluar si fue arbitraria o no la negativa a informar. Si la sentencia queda firme, la AFI deberá suministrar esa reglamentación, lo que permitirá conocer qué está clasificado y qué no y romperá el secreto absoluto que pretende mantener. El problema, aun en este escenario es que, en general, los jueces son reticentes a revisar el contenido del secreto o de las excepciones que alegan los organismos de inteligencia, concediendo la justificación de defensa y seguridad nacional.

La AFI volvió a negarse a brindar información en 2018, cuando el CELS le consultó por la desacreditación de participantes a la cumbre de la OMC.

El silencio burocrático del Ministerio de Seguridad

Desde fines de 2015, la gestión de Patricia Bullrich promovió la política activa de inserción de la Argentina en la coalición global contra las “nuevas amenazas”. La ministra viajó en reiteradas oportunidades a los Estados Unidos, Israel y Gran Bretaña para generar “una agenda de tra-

5 Este punto se desprende de un proyecto realizado en coordinación con los demás miembros de la red Inclo, que dio lugar al informe “Preguntas sin respuesta. Intercambio internacional de inteligencia”, 2018.

bajo común” con esos países, que incluyó acuerdos sobre seguridad, ciberseguridad, adquisición de tecnología e intercambio de información. La comunicación oficial mostró esos actos como parte central de la política de seguridad y ubicó a la Argentina en la pelea contra las amenazas a la seguridad nacional y al orden público. Según esta lógica, el Estado debe incrementar su vigilancia sobre la población para protegerla de estos peligros indeterminados. Más allá de lo que circuló en la prensa, es muy poco lo que se sabe de estos acuerdos.

Esta política de expansión secreta de las prácticas de inteligencia y vigilancia quedó al descubierto cuando en 2017 estalló el escándalo de la Operación Huracán, en Chile, un operativo que buscó criminalizar a las comunidades mapuches y a las organizaciones y activistas que los apoyaban. La causa judicial que investiga cómo se efectuó el espionaje ilegal, con responsabilidades que llegan a la jefatura de inteligencia de Carabineros y a miembros del Ministerio Público Fiscal, reveló un vínculo muy aceitado de intercambio de información de inteligencia entre la Gendarmería Nacional Argentina y los Carabineros de Chile, validado por las autoridades políticas argentinas y chilenas.⁶ La documentación que se pudo conocer muestra que esa colaboración ilegal busca ampararse en la hipótesis de seguridad nacional que llaman “conflicto mapuche”, al que dan una connotación de carácter “subversivo”. Entre los documentos y chats encontrados, estaba el envío de información por parte de Gendarmería a Carabineros sobre la desaparición de Santiago Maldonado, minutas de reuniones de las jefaturas de inteligencia de ambas fuerzas, informes de migraciones, referencias a datos personales de activistas y de comunidades. El análisis permite sospechar que hubo una triangulación de captación de comunicaciones realizadas por los Carabineros sobre personas de nacionalidad argentina. Estas prácticas de vigilancia denunciadas, y ahora conocidas, quedan enmarcadas en las posiciones del Ministerio de Seguridad que, frente a los conflictos ambientales y por la tierra en la Patagonia, distribuyó el llamado informe “R.A.M.” en el que asociaba las comunidades indígenas con hechos de destabilización y violencia. Las regulaciones para estos intercambios y los acuerdos de colaboración se mantienen en secreto.

6 N. Sepúlveda, “Chats de inteligencia: la red de Carabineros para inculpar a mapuches en tráfico de armas que involucró a agentes argentinos”, *Ciper*, 23 de abril de 2019; S. Premici, “Caso Maldonado: espionaje conjunto entre Gendarmería y Carabineros”, *Cadena del Sur*, 29 de abril de 2019.

Entre 2016 y 2018, el CELS envió treinta solicitudes de información pública al Ministerio de Seguridad de la Nación sobre acuerdos celebrados por el ministerio con otras entidades o gobiernos, reglamentación y protocolos, represión de la protesta social y otros hechos de violencia institucional, funciones de las dependencias y programas, sumarios administrativos por irregularidades por parte de agentes federales de seguridad, y datos sobre detenciones y uso de la fuerza. El ministerio no siempre invocó motivos de “seguridad nacional” para rechazar los pedidos. También apeló al silencio burocrático como contestación: en ocasiones no respondió, y en otras, aun cuando existió una respuesta formal, omitió los puntos solicitados. El secreto –por seguridad nacional– y el silencio se retroalimentaron.

El silencio burocrático fue la respuesta, por ejemplo, a la solicitud de información sobre los acuerdos firmados por la ministra en su visita a la sede del Comando Sur de los Estados Unidos, en mayo de 2018, y sobre el diseño del operativo en el que fue asesinado Rafael Nahuel, el integrante de la comunidad mapuche de Villa Mascardi.

Con esta misma lógica, se mantuvieron en secreto cuestiones relativas a la política de defensa y la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior. Tras el lanzamiento del Operativo Integración Norte –que el Ministerio de Defensa creó con la Resolución 860/2018–, el gobierno estableció que las Fuerzas Armadas cumplieran funciones de apoyo logístico, adiestramiento operacional y apoyo a la comunidad en la frontera del norte argentino. Las “reglas de comportamiento” para les militares destinadas a dicho operativo fueron declaradas bajo “secreto militar”. Esto no había sucedido en gestiones anteriores de Defensa –incluso de este mismo gobierno, como la de Julio Martínez– que implementaron operaciones en la frontera norte. Así, les habitantes del país no tienen posibilidad de saber lo que les militares deben o no hacer en Integración Norte. Esto es un obstáculo para el control civil de la actuación militar, mientras se profundizan las funciones de les militares en ámbitos de seguridad interna. El ministerio extendió este uso del secreto militar a los operativos de seguridad, por lo que tampoco se puede conocer gran parte de la política que guía su actuación.

3. El Estado espía

En el marco de la política de ampliar las redes estatales de vigilancia e investigación para “luchar contra las amenazas”, el gobierno y varios ac-

tores judiciales buscaron incorporar tecnologías digitales invasivas en los sistemas de inteligencia y de investigación criminal. El avance tecnológico abrió puertas a intervenciones estatales secretas que pueden afectar la vida privada de las personas y sus actividades políticas y sociales. La preocupación por el uso de estas herramientas y sus efectos en los derechos humanos y en la vida democrática es global. En la Argentina, aún falta desarrollar un marco regulatorio y mecanismos de control reales, mientras ya no quedan dudas sobre la existencia de una red extendida de intercambio ilegal de información de inteligencia, extorsiones y espionaje político, con fuerte inserción estatal. A pesar de que a esta altura no pueden ocultarse los vínculos ilegales entre las estructuras de inteligencia y los sectores judiciales y políticos, la mayor parte del sistema político acepta la extensión y ramificación de las herramientas de vigilancia y producción de información masiva.

Bienvenido Rafael a la Argentina

En octubre de 2018, poco antes de la cumbre del G-20 en la CABA, el Ministerio de Defensa compró un *software* de vigilancia de la empresa privada Rafael Systems, en el marco del Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación Industrial y Tecnológica en Defensa firmado por la Argentina e Israel en 2010. En el *Boletín Oficial*, se publicó la aprobación del gasto derivado del Acuerdo de Implementación entre los ministerios de Defensa de esos países. De ese acuerdo surge que el Ministerio de Defensa argentino acordó con el de Israel la contratación de bienes y servicios para el Proyecto Núcleo de Computer Security Incident Response Team (Csirt) y Computer Emergency Response Team (CERT). El contratista principal del proyecto fue la empresa estatal israelí Rafael Advanced Defense Systems Ltd., en nombre del ministerio israelí.

En distintas notas en los medios a raíz de la cumbre del G-20, el gobierno difundió la contratación de Rafael Systems. La empresa desarrolla herramientas que utilizan inteligencia artificial y *machine learning* para monitorear fuentes abiertas y procesar esa información en función de los parámetros que recibe sobre lo que se pretende buscar. Esto permite, por ejemplo, comprender o predecir acciones que grupos activistas podrían estar organizando a través de sus redes sociales. El acuerdo tiene diez anexos que no son públicos, tampoco lo es el objeto de la contratación ni en qué consisten los bienes y servicios que Rafael Systems prestaría. Sin embargo, la información disponible alcanza para afirmar que se trata de un *software* de vigilancia con la potencialidad de afectar de manera desproporcionada la privacidad de los usuarios de internet.

Los medios se hicieron eco del posible uso que tendría una vez finalizado el G-20:

Obviamente, después del G-20 esa tecnología y las capacitaciones que fueron necesarias quedan, seguirán profundizándose, y las Fuerzas Armadas locales tienen ahora capacidad para resolver los hitos más complejos en materia de cruce de información sensible.⁷

La Argentina no cuenta con un marco normativo ni mecanismos de control sobre este tipo de herramientas, que en otros países se emplean para vigilancia masiva ilegal.⁸ Tampoco hay una regulación sobre qué se entiende por fuentes abiertas o qué es lícito hacer con ese tipo de información, indefiniciones que pueden habilitar prácticas prohibidas. El *software* se adquirió y opera en condiciones de secreto y, hasta donde se puede conocer, ningún organismo del Estado verifica su uso, quién lo administra y si es proporcional al peligro que se busca prevenir. En otras palabras, no hay manera de saber si se ajusta a lo previsto en la Ley de Inteligencia o si se trata de vigilancia o inteligencia ilegal.

El 25 de abril de 2019, la CABA comenzó a implementar el sistema de reconocimiento facial para detectar y detener a quienes cuenten con una orden judicial de captura. Según el vicejefe de Gobierno de la Ciudad Diego Santilli, a cargo del Ministerio de Seguridad local, este sistema permitirá agilizar la búsqueda de “material forense”, es decir, pruebas que antes requerían muchas horas de examen y que ahora se procesarán de manera automática. El sistema utilizará la capacidad instalada de cámaras y centros de monitoreo de la ciudad que, según el gobierno, ya cuenta con 10 000 dispositivos.⁹

La experiencia del uso de esta tecnología en otros territorios no fue exitosa. Por ejemplo, en Gales del Sur hubo hasta un 92% de falsos

7 S. Mercado, “Cómo funciona la empresa israelí de seguridad que inventó la ‘cúpula de hierro’ y ya opera en la Argentina”, *Infobae*, 24 de diciembre de 2018.

8 Véase Inclo, “Vigilancia y democracia. Historias en diez países”, noviembre de 2016. A principios de 2019, las trece organizaciones de la red Inclo manifestamos al Relator Especial de Naciones Unidas –en el marco de la elaboración de su informe sobre el tema– nuestra preocupación sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación, por el uso de estas tecnologías en contextos de protesta y reunión.

9 “Desde el 15 de abril buscarán a prófugos con sistema de reconocimiento facial”, *Ámbito Financiero*, 4 de abril de 2019.

positivos en un episodio reciente, según datos de la policía,¹⁰ y 0% de efectividad en Nueva York, según un correo electrónico interno de la Autoridad Metropolitana de Transporte (MTA) al que el *Washington Post* tuvo acceso.¹¹ Los falsos positivos no son inocuos: obligan a las personas sospechadas a demostrar su inocencia. En la CABA, el reconocimiento facial masivo no pasó por la Legislatura ni implicó algún tipo de discusión política. No se sabe cuál es el *software*, cómo fue adquirido, quién lo ejecuta, ni bajo qué normas o mecanismos de control.

Cuando investigar es espiar

La tendencia a ampliar las capacidades estatales para invadir la privacidad llegó también al ámbito de la investigación penal. Durante 2016 y 2018, los diputados y senadores debatieron la pretensión del Ejecutivo y de algunas fuerzas políticas de modificar el régimen procesal penal federal e incorporar nuevas técnicas de investigación que implicaran algún tipo de vigilancia: acústica, remota de los equipos informáticos y a través de dispositivos de seguimiento y de localización. El acceso remoto a los teléfonos móviles puede conducir a un seguimiento en tiempo real mediante la cámara, el micrófono o el GPS, de manera encubierta. Estas tecnologías permiten registrar capturas de pantalla de lo que la persona está viendo, pulsaciones sobre el teclado y lo que escribe (nombres de usuario, contraseñas, historial de navegación), así como todas las comunicaciones (mensajes, correos electrónicos, llamadas). También es posible manipular los datos almacenados, adulterarlos o borrarlos. Todas estas actividades, además, pueden efectuarse sin dejar rastros. Un grupo amplio de organizaciones¹² realizaron fuertes críticas, y distintos bloques de la oposición rechazaron el capítulo relacionado con la vigilancia que

10 Universities' Police Science Institute Crime and Security Research Institute, Cardiff University, *An Evaluation of South Wales Police's Use of Automated Facial Recognition*, septiembre de 2018.

11 "MTA's Initial Foray Into Facial Recognition at High Speed Is a Bust", *The Wall Street Journal*, 7 de abril de 2019, y "Nueva York probó un sistema de reconocimiento facial en las calles y fue un fracaso rotundo", *TN*, 9 de abril de 2019.

12 Comunicado conjunto de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Asociación Pensamiento Penal (APP), Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (Inecip) y el CELS, "La reforma del Código Procesal amplía las facultades del Estado para vigilar", 17 de abril de 2018.

el gobierno había agregado al proyecto de reforma procesal. Finalmente, no fue aprobado.

El Poder Ejecutivo de la CABA también intentó impulsar estas medidas, aunque el sistema de justicia local no tiene a su cargo la investigación de delitos de criminalidad compleja que podrían requerir tales herramientas. Eso puso más en evidencia la receptividad política del *lobby* de negocios, policial y de inteligencia para contar con dicha tecnología y sus posibles usos. Varias organizaciones especializadas y de derechos humanos lograron frenar las medidas más problemáticas de vigilancia electrónica, pero se incorporaron figuras como el agente encubierto y revelador, y los informantes con remuneración económica, que ya habían sido agregadas con controversias al ámbito nacional en la Ley 27 319.

La Corte Suprema como parte del sistema de inteligencia

La cuestión de las escuchas de inteligencia o judiciales es otro nudo del debate, que muestra la pulsión estatal por ampliar sus capacidades de vigilancia e involucrar al sistema judicial en la expansión de esas herramientas.

En la Argentina, la facultad de captar comunicaciones y hacer escuchas estuvo asociada al espionaje ilegal. La reforma del sistema de inteligencia en 2015 desarmó la oficina de la vieja SIDE –conocida como “Ojota” por las iniciales de Observaciones Judiciales– y sus competencias pasaron al Ministerio Público Fiscal. Sin embargo, como parte de su disputa contra la entonces procuradora general de la Nación, Alejandra Gils Carbó, a fines de 2015 el Ejecutivo transfirió por decreto la competencia a la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Con este pase de magia, la Corte vio ampliado su poder e incorporó facultades de inteligencia e investigación que no le correspondían. Según ellos mismos difunden en notas periodísticas, la Dirección de Asistencia Judicial en Delitos Complejos y Crimen Organizado (Dajudeco) se dedica además a realizar análisis financieros, mapas de relaciones, perfiles económicos y rastreos en redes sociales, entre otras facultades abocadas a investigar el crimen organizado y la corrupción pública y privada.¹³ La Corte incorporó también funciones de centralización y análisis de información y firmó convenios con la AFI, la Unidad de Información Financiera (UIF), la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y el Ministerio de

13 M. Jastreblansky, “Amplían las atribuciones de la oficina de escuchas”, *La Nación*, 8 de abril de 2018.

Justicia de la Nación que, entre otras cuestiones, le otorgaron acceso a las bases de datos.

Este armado consolidó de un modo increíble y legalmente cuestionable otro de los aspectos claves de la crisis del sistema: el convenio entre la Corte y la AFI restauró el viejo esquema de escuchas y convalidó la gestión e intervención directa de la estructura judicial federal en áreas y tareas de inteligencia, con apoyo directo de la AFI. Que la Corte sostenga una estructura de inteligencia en su propio ámbito alimenta vicios naturalizados con consecuencias muy negativas para la legalidad, la transparencia y la legitimidad de las investigaciones judiciales. La participación de las áreas de inteligencia en las investigaciones penales implica el riesgo de tergiversar las reglas procesales, limita la capacidad de control para las partes y de rendición de cuentas en general. Bajo este esquema, la Corte quedó involucrada en la crisis del sistema de inteligencia.¹⁴ Estas decisiones implican que el máximo tribunal comparte el programa político que sostiene que, para ser eficaz “en la lucha contra el crimen y la corrupción”, la Corte Suprema misma debe convertirse en una agencia de investigación e inteligencia en vez de fortalecer su función constitucional de control y resguardo de derechos.

En estos últimos años proliferaron las intervenciones telefónicas en casos penales. Cada vez más, les fiscales y jueces, de diverso fuero, piden y aceptan medidas invasivas de la privacidad que afectan a acusados, víctimas y testigos. Esta lógica punitiva naturaliza la expansión de la intervención estatal con herramientas de vigilancia. Tanto el gobierno como un amplio sector judicial plantean que las intervenciones telefónicas son necesarias para investigar cualquier delito y celebran el incremento de estas prácticas como un indicador de eficiencia. Al mismo tiempo, se conocieron tantas filtraciones de escuchas que ya es habitual que se reproduzcan comunicaciones privadas en los medios sin que se cuestione su origen. Por ejemplo, en la investigación sobre la desaparición y muerte de Santiago Maldonado las partes se enteraron de que estaban siendo escuchadas a partir de una nota periodística. Incluso los diarios divulgaron diálogos privados del hermano de Santiago.

14 Comunicado de la Iniciativa Ciudadana para el Control del Sistema de Inteligencia (Iccsi), “Escuchas: la Corte Suprema en el centro de la crisis del sistema de inteligencia”, 5 de abril de 2018.

4. Controlar a las personas, no controlar a los poderes

Mientras el secreto de las actividades estatales de inteligencia y seguridad es la regla, se impone la pregunta por los esquemas de control: ¿cómo pueden las personas u organizaciones controlar y saber qué información se tiene sobre ellas y si la actividad estatal es legal? Las instancias administrativas, judiciales y políticas son incapaces de confrontar el secreto y la resistencia de los organismos a ser controlados. Sus prácticas –por convicción ideológica, complicidad o desidia– son parte o convalidan la opacidad creciente del sistema de seguridad e inteligencia.

El Congreso (a través de las Comisiones Bicamerales de Seguridad y de Fiscalización del Sistema de Inteligencia) y el Poder Judicial tienen funciones de control de las políticas y el desempeño de las agencias de inteligencia y seguridad, así como de protección de derechos en casos concretos. También la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP) tiene funciones relevantes para pelear contra la lógica del secreto que prevalece, como vimos, aun cuando se lograron avances normativos para acceder a este tipo de información. Por ejemplo, las leyes 27 275 de Información Pública, 25 520 de Inteligencia (reformada por la 27 126) y 25 326 de Datos Personales establecen reglas para definir cuándo la información debe ser pública y cuándo puede desclasificarse y entregarse aunque se la haya considerado confidencial o secreta. Si bien estas leyes e instituciones no conforman una estructura de control muy sofisticada, tampoco suelen funcionar de manera adecuada.

La Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia casi no tiene actividad. Y si la tuviera, sería secreta. Se trata de un mecanismo político casi inactivo, alcanzado además por la lógica del secreto, por lo que es parte del mismo sistema degradado.

En las vías de reclamo administrativo, los intentos del CELS por conseguir información fracasaron: no hubo respuestas satisfactorias a las solicitudes de acceso a la información pública, ni a los reclamos ante la AAIP y la Dirección de Datos Personales que depende de ella (órganos de aplicación de las leyes de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales, respectivamente).

Varios meses después del reclamo por el rechazo de los pedidos sobre la cumbre de la OMC, la Agencia respondió que el Ministerio de Seguridad había contestado todas las preguntas de forma clara, que la Cancillería lo había hecho “en tiempo y forma” cuando luego de la intimación judicial tuvo que mostrar memos y cables internos muy relevantes, y que tampoco había habido denegatoria injustificada de la AFI

porque había informado su no intervención “en las cuestiones relacionadas con la acreditación de los participantes a la Cumbre Mundial de la OMC”. No se pronunció sobre la interpretación de la AFI de quedar fuera del ámbito de aplicación de las leyes de acceso a la información y de datos personales. Pero sí agregó que

si la reclamante considerara que hubo un accionar “malicioso” por parte de los sujetos obligados requeridos [...] debería presentarse ante la sede correspondiente ya que dichas especulaciones no configuran elementos dentro de un reclamo de acceso a la información pública.

Con esta respuesta terminó la posibilidad de reclamo administrativo sin que ninguna dependencia del Ejecutivo contestara en serio sobre la base de qué información había desacreditado por “peligrosos” a los participantes de la cumbre.

En su informe anual, la Relatoría Especial de Libertad de Expresión (RELE) de la CIDH mencionó la situación del derecho de acceso a la información pública en la Argentina, en los casos en que se rechaza el acceso por “seguridad nacional”.¹⁵ Asimismo expresó su preocupación por la dificultad, casi imposibilidad, de las personas para acceder a información vinculada con temas de inteligencia o seguridad nacional porque es considerada secreta, y señaló las debilidades de las instancias de control para hacer valer los estándares internacionales. Hizo mención al caso de la cumbre de la OMC, y recordó los estándares que deben regir en estos supuestos.

Pocos días después de la publicación de este informe, la AAIP resolvió, en otra demanda, que la AFI tiene la obligación de brindar cierta información.¹⁶ La AFI había entendido que lo que le solicitaban era secreto y lo había justificado en una resolución también secreta que no presentó. La Agencia decidió que, si bien la información solicitada en efecto era secreta –en función de las leyes de Inteligencia Nacional y de Acceso a la Información Pública–, la AFI debía hacer público “el índice de información que se encuentra reservada por el organismo”: “Corresponde que el sujeto obligado tenga en cuenta que al momento de denegar la información debe notificar el acto administrativo que se dicte al efecto, lo cual se

15 Relatoría Especial de Libertad de Expresión, CIDH, *Informe Anual 2018*.

16 Véase RESOL-2019-46-APN-AAIP, 26 de marzo de 2019.

omitió en el caso”. La solución de la AAIP es correcta para garantizar el debido proceso ya que exige que se den a conocer el listado (o índice) de documentación que la AFI clasifica como secreta o confidencial y el fundamento de la denegatoria de acceso. Sin embargo, su alcance es limitado para romper la lógica del secreto con que funcionan las agencias de inteligencia y seguridad. Para esto es preciso que los órganos de control intervengan con más fuerza y desarrollen mejores estándares sobre la cuestión del secreto y las excepciones aplicables, los criterios de clasificación y los procesos para acceder a información pública o pedir la desclasificación. En esta resolución, por ejemplo, sigue habiendo referencias a categorías de clasificación de seguridad del decreto reglamentario previo a la reforma de 2015. La resolución tampoco es explícita respecto a que las excepciones por razones de seguridad nacional deberían interpretarse de modo restrictivo.

Tampoco hubo una respuesta judicial efectiva. En todos los casos e instancias, les jueces se limitaron a repetir de forma dogmática los argumentos de rechazo de las agencias demandadas y a convalidar su interpretación del secreto en absoluta deferencia al Poder Ejecutivo. Les jueces convalidaron el secreto de la información cuando se solicitó información a la AFI sobre fondos reservados, acuerdos de cooperación y escuchas. Se limitaron a afirmar que se trataba de información secreta solo por el hecho de estar en poder de la AFI. Esta interpretación contradice los estándares constitucionales y convencionales de acceso a la información pública. El Poder Ejecutivo tampoco aporta información relevante cuando se le solicita en instancias judiciales. La Cancillería nunca entregó información sobre los alegados “llamamientos a manifestaciones de violencia”, ni especificó qué dependencia hizo ese análisis.

Uno de los jueces que recibió un pedido de información del CELS sobre criterios de clasificación, fondos reservados, escuchas y acuerdos de intercambio de información consideró que la Comisión Bicameral de Fiscalización era el único órgano habilitado legalmente a controlar a la AFI y que, por lo tanto, no tenía obligación de garantizar el acceso a la información de inteligencia. Se limitó a repetir la interpretación de la propia AFI sobre el régimen legal del secreto sin analizar el pedido ni ponderar los derechos en juego. No desarrolló ningún argumento que justificara dejar de lado el principio de máxima divulgación que establecen los estándares constitucionales y la Ley de Acceso a la Información. Tampoco contempló la posibilidad de tomar contacto con la información y, en función de eso, decidir si debía ser pública o accesible al menos para les solicitantes. Así, la vía judicial para reclamar quedó desna-

turalizada y se convalidó, al menos en esta instancia, que la AFI no tiene que rendir cuentas sobre temas centrales de su funcionamiento. Temas que, además, han estado en el corazón de las denuncias públicas por el uso ilegal de fondos, el tráfico de información y la filtración de escuchas.

En uno de los casos por las acreditaciones en la OMC que llegó a la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, la sala III rechazó la acción de hábeas data y la posibilidad de que el solicitante accediera a su información personal, por lo que su estado de incertidumbre y sospecha persiste. Habrá que esperar a conocer qué regla y estándar fijará la Corte Suprema. Hasta el momento, las vías judiciales han sido inefaces para obtener una orden de acceso a la información personal y un control de la actividad de inteligencia estatal. En este sentido, que parte del aparato de vigilancia dependa ahora del máximo tribunal resiente su imparcialidad.

5. Romper la opacidad

Este conjunto de políticas y de prácticas es parte de una visión del Estado y del vínculo que este debe establecer con las personas. La expansión del aparato de seguridad y de inteligencia, así como la lógica del secreto justificado en la seguridad nacional tienen consecuencias bien concretas: restringe derechos y propone un Estado menos democrático.

Con estas reglas, el sistema institucional opera con amplios márgenes de arbitrariedad de los que es muy difícil defenderse, y en función de los cuales se desarrollan prácticas formales e informales que corren el límite de la vigilancia y de la inteligencia estatal. Al mismo tiempo, refuerzan a los grupos de poder estatales y privados asociados a estos temas que se van autonomizando de los poderes democráticos y reclaman más funciones y más recursos.

Las demandas de acceso a la información pública suelen funcionar con otros temas de la vida democrática, pero no con estos. En buena medida porque predomina un modo de hacer estatal cada vez más cercano a una perspectiva bélica y de construcción de enemigos públicos.

En un Estado democrático, el secreto no puede alcanzar a todas las actividades de inteligencia, ni de seguridad. Tampoco puede sostenerse de manera indefinida. En el marco de la política de memoria, verdad y justicia, fue importante la jurisprudencia de la Corte Suprema y de los tribunales para lograr la apertura de algunos archivos estatales y desandar, parcialmente, la lógica del secreto del terrorismo de Estado. Aun

con limitaciones, las vías judiciales como el hábeas data y el acceso a la información resultaron herramientas claves con las cuales el sistema judicial fijó estándares normativos y dio órdenes para desarticular en parte un Estado autoritario. Ahora, cuando nos enfrentamos a otros modos de autoritarismo y de endurecimiento de la respuesta estatal frente los conflictos y la disidencia, se precisan también mensajes y estándares de apertura. Es fundamental redefinir el programa político-ideológico sobre la intervención estatal que busca justificarse en la seguridad nacional y sus prácticas. Y también, repotenciar los espacios institucionales de control para que, al menos, se abran ciertas grietas que rompan la opacidad establecida.

Guerra contra el narcotráfico, guerra contra los pobres*

A partir de su asunción en diciembre de 2015, el gobierno de Cambiemos buscó imponer la idea de que el narcotráfico es el mayor problema que aqueja a la Argentina y lo convirtió en el eje de sus políticas de seguridad, desde el trabajo policial en los barrios hasta la geopolítica. Esta orientación no implicó un nivel destacable de coordinación entre esas distintas dimensiones, sino solo una coherencia retórica. La insistencia en involucrar a las fuerzas armadas fue el aspecto de las políticas públicas de drogas que tuvo más atención. Sin embargo, en la práctica, la “guerra contra el narcotráfico” consistió en la detención a manos de las fuerzas de seguridad, de miles de personas sobre todo en barrios pobres y en las fronteras, y en el posterior encarcelamiento de un número creciente de ellas.

Esta realidad no es una originalidad argentina. La cuestión del narcotráfico ha sido un pretexto histórico para el control social y el espionaje político desde que Richard Nixon declaró la “guerra contra las drogas” en los Estados Unidos, a fines de la década de 1960.¹ Ese eslogan designa políticas caracterizadas por un prohibicionismo extremo y por el uso del sistema penal como herramienta de intervención casi exclusiva para lidiar con los pequeños vendedores, consumidores y grandes tra-

* Este capítulo fue escrito por Victoria Darraidou, Marina García Acevedo y Manuel Tufró, integrantes del Equipo de Trabajo del CELS. Agradecemos a Florencia Brescia, integrante de la Red de Defensorías Territoriales en Derechos Humanos, y a Laurana Malacalza.

1 El periodista Dan Baum entrevistó a John Ehrlichman, principal consejero de Nixon en la adopción de la guerra contra las drogas, y condenado por su participación en el Watergate. Ehrlichman reconoció la intencionalidad subyacente de esa política, cuando dijo que los enemigos de Nixon eran la izquierda que se oponía a la guerra de Vietnam y los negros, que luchaban por sus derechos civiles. “Sabíamos que no podíamos ilegalizar la oposición a la guerra o el ser negro, ¿sabíamos que estábamos mintiendo sobre las drogas? Claro que lo sabíamos”. D. Baum, *Smoke and Mirrors: The War on Drugs and the Politics of Failure*, Estados Unidos, Back Bay Books, 1997.

ficantes. En las décadas de 1980 y 1990, cuando las agencias militares estadounidenses desarrollaron la teoría de las “nuevas amenazas”, la idea de “guerra” adoptó un sentido más literal, sobre todo en América Latina. El nuevo postulado se ligó entonces a un despliegue de operaciones de tipo bélico, que se intentó justificar con la inclusión del tráfico de drogas en el grupo de las amenazas a la seguridad nacional. A pesar del evidente fracaso de estas políticas prohibicionistas² y del gravísimo impacto en derechos humanos del paradigma bélico,³ esa perspectiva ha sido predominante en la Argentina. El gobierno de Cambiemos la transformó en uno de los pilares de su discurso público al punto de presentarla como una de sus (escasas) políticas exitosas. El logro de estas medidas es valorado además a partir de indicadores desacreditados a nivel mundial, como la cantidad de sustancias incautadas o el supuesto aumento del precio de las drogas.⁴ Otro parámetro utilizado con insistencia es la cantidad de personas detenidas en los operativos, un incentivo perverso para que las fuerzas de seguridad, con la anuencia de las autoridades, inflen las cifras con la detención de quienes son más víctimas que victimarios. En la retórica, la “guerra contra las drogas” fue reemplazada por la “guerra contra el narcotráfico”, pero en la práctica aún se demonizan las sustancias y se persigue a quienes las utilizan. Este encuadre no establece distinciones entre narcotraficantes, microtraficantes o pequeños vendedores y consumidores, y realiza una condena moral y en bloque de “la droga”, sin diferenciar entre sustancias y peligrosidades.

Cuando la política criminal no realiza estas distinciones, se malgastan recursos estatales en la persecución y encarcelamiento de miles de personas sin que se logre afectar el negocio. Y, lo que es aún más importante, se producen numerosas vulneraciones a los derechos de quienes tienen menos recursos. La “guerra contra el narcotráfico” aparece entonces como una encarnación de la selectividad penal, es decir, se vuelve una guerra contra los pobres y se convierte a la vez en el nuevo paraguas bajo el cual se toleran o promueven abusos policiales y judiciales.

2 J. G. Tokatlian, *Qué hacer con las drogas*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2017.

3 CELS, “El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos, La experiencia del continente americano”, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2015*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2016; CELS, “La guerra interna. Cómo la lucha contra las drogas está militarizando América Latina”, Buenos Aires, CELS, 2018.

4 M. Bergman y J. G. Tokatlian, “Drogas: fracaso exhibido como éxito”, *Clarín*, Buenos Aires, 27 de marzo de 2019.

1. Las víctimas de la “guerra contra el narcotráfico”

Raúl

En 2017 Raúl⁵ tuvo una relación amorosa con una integrante de la Prefectura Naval Argentina que trabajaba en su barrio, la Villa 21-24 ubicada en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Desde el comienzo del vínculo los integrantes de esa fuerza federal lo interceptaban y requisaban con frecuencia. El hostigamiento continuó aún después de terminada la relación. En febrero de 2018 Raúl fue detenido por prefectos que lo acusaron de tenencia de drogas y de posesión de un cuchillo. Lo liberaron pronto pero dos meses después, fue detenido junto con su pareja, Cintia. Los prefectos declararon haber secuestrado 4 gramos de cocaína que estaban en posesión de ella y 7 gramos de marihuana que tenía él. También afirmaron que Raúl tenía un cuchillo con el que los había atacado. Los funcionarios judiciales no hallaron pruebas de este supuesto ataque pero constataron en cambio los golpes que había recibido el detenido. Al defensor oficial que intervino le llamó la atención que el caso era muy parecido a otros diez que habían llegado ese mes, provenientes del mismo barrio y en los que habían intervenido los mismos efectivos de Prefectura. Todos tenían elementos comunes: los prefectos decían haber requisado y secuestrado envoltorios con cantidades de entre los 0,005 y los 40 gramos de marihuana o cocaína, sin evidencias de que se tratara de droga para comercializar. En todos los casos, los oficiales decían que las personas detenidas portaban cuchillos o navajas con los que habían intentado atacarlos o resistirse a la detención. Por las cantidades incautadas, los funcionarios judiciales interpretaron, que se trataba de droga para consumo personal. La única forma que tenían los prefectos para garantizar que los detenidos no fueran rápidamente excarcelados era plantarles un arma y acusarles de resistencia a la autoridad y/o lesiones. Ante la falta de evidencias que corroboraran la versión de los prefectos, todos los involucrados fueron liberados.

David, Roque y Jorge

Una noche de diciembre de 2018 David, Roque y Jorge tomaban una cerveza en la puerta de la casa de David en la Villa 20, en el barrio de Lugano de la CABA. Efectivos de la Policía de la Ciudad se acercaron al grupo y, sin motivo alguno, les pidieron documentos y los requisaron. A Roque le

5 Los nombres fueron modificados para respetar la privacidad de las personas.

encontraron 5 gramos de marihuana y a Jorge una suma de dinero que acaba de cobrar por su trabajo en una empresa de fletes. A David no le encontraron nada, pero de todos modos también se lo llevaron. Los tres estuvieron cinco horas dentro de un patrullero hasta que fueron trasladados a la Alcaidía 8 donde pasaron la noche. Los liberaron a la mañana siguiente y el juzgado archivó la causa. La policía demoró más de dos meses en devolverles los celulares y otras pertenencias que les habían secuestrado. A Jorge le dieron solo una parte del dinero porque, según le dijeron, le retenían la cantidad faltante en concepto de “gastos administrativos”.

David cuenta que él sabía que si la policía encontraba a alguien fumando era usual que le quitaran el porro, pero no tenía conocimiento de que pudieran detenerlo o abrirle una causa. Es probable que este cambio de metodología esté relacionado con el uso de la cantidad de personas detenidas como indicador con el que las autoridades miden el éxito de su “guerra contra las drogas”. Con la noche que pasaron en la comisaría David, Roque y Jorge engrosaron esa estadística.

Nicolás

En 2016 Nicolás tenía 18 años y trabajaba en la gomería de su papá, ubicada en Ezeiza, en la zona sur del Conurbano. Un día circulaba en moto por el barrio cuando un efectivo de la Policía Bonaerense lo detuvo. Según el agente, un vecino había asegurado que el joven “estaba arruinando a los pibes del barrio” porque les vendía droga. Sin orden judicial ni investigación previa, el policía interceptó a Nicolás y lo requirió. Le encontró 110 pesos en efectivo y 0,3 gramos de paco. El joven declaró que era consumidor, pero de igual modo el policía lo detuvo y le inició un sumario por tenencia de estupefacientes con fines de comercialización. Nicolás estuvo tres meses detenido en una comisaría hasta que fue excarcelado. Seis meses después el Poder Judicial determinó que no había habido delito y lo sobreseyó. Mientras que la actuación policial tiene coincidencias con el caso de David, Roque y Jorge –detención de consumidores, intento de hacerlos pasar por vendedores e inflación de la estadística policial–, la respuesta judicial fue diferente, ya que el cierre de la causa se demoró nueve meses. Nicolás, que no había cometido delito alguno, pasó noventa días en una comisaría bonaerense, en condiciones de precariedad extrema y riesgo constante.

Diego

Diego era activista cannábico desde hacía más de una década. Vivía en Mar de Ajó, una localidad de la Costa Atlántica bonaerense. Por una

denuncia anónima que lo señaló como vendedor de drogas, la Fiscalía n° 6 de Mar del Tuyú autorizó tareas investigativas por las que la policía comenzó a vigilar su casa. Los efectivos dispuestos en el lugar dijeron que un vehículo se había acercado al domicilio en lo que constituía “un movimiento compatible con la comercialización de sustancias estupefacientes”. En abril de 2018 la Bonaerense allanó su casa y encontró plantas de marihuana, frascos de mermelada vacíos y una balanza. La orden de allanamiento indicaba que los policías buscaban a un tal “NN Rasta”, pero Diego no usaba rastas. De igual modo, fue imputado. Estuvo preso diez días en una comisaría y luego, cinco meses más en la Unidad de Dolores hasta que le concedieron la prisión domiciliaria con la condición de que debía cumplirla cerca de esa ciudad, lo que implicó un gran esfuerzo económico para sus familiares. Tras once meses de prisión domiciliaria, la defensa y la fiscalía solicitaron dar lugar a un juicio abreviado cambiando la imputación por “tenencia simple de estupefacientes” por el monto de pena exacto que Diego cumplió preventivamente. Esta situación muestra –como se ha constatado también en otros casos– que en inicio el Poder Judicial trata como vendedores a cultivadores.

Lucía, Joel, Thiago, Agustín, Nathalie, Estefanía, Yamila y Gisela

Como sus padres estaban presos, Lucía vivió en la cárcel con su mamá –que cumplía una condena por haber matado a su expareja– hasta los 4 años, edad máxima para que los niños vivan en prisión según establece la ley. Al no tener familiares que se pudieran hacer cargo de ella, la niña fue a vivir con Alicia, una amiga de su mamá que tenía a su vez tres hijos: Joel, de 12 años, Thiago, de 9 y Agustín, de 5. Pocos meses después, la Policía Bonaerense allanó la casa de la mujer y la detuvo, bajo la acusación de venta de droga. Sus tres hijos y Lucía fueron trasladados a la comisaría.

Alicia le pidió a una amiga, Gisela de 30 años, que se hiciera cargo de los cuatro niños porque de lo contrario serían derivados a un hogar de tránsito. Gisela vivía en Villa La Rana, partido de San Martín, provincia de Buenos Aires, tenía tres niñas –Nathalie de 13, Estefanía de 11 y Yamila de 9– y estaba embarazada. Aun en esas condiciones, se hizo cargo de los niños. Tres semanas después de haberles recibido, el 18 de agosto de 2018, se acercó hasta la casa de Alicia a buscar la libreta sanitaria de una de las chicas. Cuatro personas sin identificación entraron a la casa, la golpearon y amenazaron. Eran policías. Llamaron un móvil y la llevaron a una comisaría donde le informaron que estaba detenida por tenencia de cocaína para comercialización. Los niños quedaron a la

deriva y fueron recogidos por distintos familiares, ya que las tres madres se encontraban detenidas en penales y comisarías bonaerenses.

Los policías dijeron que habían ingresado al domicilio porque habían visto a Gisela con actitud sospechosa. También afirmaron que en la casa habían encontrado droga. A pesar de las escasas pruebas, de que la mujer no tenía antecedentes penales y de que tenía a cargo siete niños y estaba embarazada, el juez de garantías dio crédito a la versión policial y le dictó la prisión preventiva. Gisela transitó su embarazo encerrada: primero estuvo dos meses hacinada en el calabozo de una comisaría de San Martín y luego en el penal n° 33 de Los Hornos. En la comisaría fue sometida a requisas vejatorias y tuvo pérdidas. Por las condiciones insalubres en que vivía, el embarazo se complicó y el bebé nació con solo seis meses de gestación. Tras el parto, le extrajeron el útero sin su consentimiento. En esta precaria situación de salud y con su beba internada en neonatología, fue trasladada de regreso al penal. Recién cuando organismos de derechos humanos intervinieron, les funcionarios judiciales accedieron a otorgarle una prisión domiciliaria con tobillera electrónica. Si esto se hubiera decidido antes, se habrían evitado muchísimos sufrimientos tanto a Gisela, como a sus hijas y niños a su cargo.

Claudia

En octubre de 2018, Claudia cruzó hacia la Argentina desde Bolivia. Estaba embarazada y llevaba una valija que contenía 1160,6 gramos de cocaína. Su hijo de 13 años estaba enfermo de cáncer. La mujer había escuchado que alguien ofrecía 700 dólares a cambio de transportar una valija hasta la CABA, y como no tenía recursos económicos para afrontar el tratamiento de su hijo, aceptó. La cooptación de mujeres en situaciones de vulnerabilidad extrema como “mulas” es una estrategia frecuente de las organizaciones criminales de contrabando.⁶ La Gendarmería la detuvo en un control vehicular en la provincia de Jujuy. Fue acusada por transporte de estupefacientes, delito federal, se le dictó la prisión preventiva y fue trasladada a una unidad penitenciaria. Perdió contacto con su familia por más de un año. Su hijo dejó de recibir tratamiento y la

6 Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC), Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) y Dejusticia, *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento. Una guía para la reforma de políticas en América Latina y el Caribe*, Organización de los Estados Americanos, 2016.

enfermedad empeoró. Cuando Claudia pidió un permiso extraordinario para poder viajar a despedirse de él, se lo negaron sin mayor explicación. En ese momento su situación tomó estado público y despertó la preocupación de otros funcionarios estatales argentinos y bolivianos, y de organismos de derechos humanos que intercedieron para lograr que pudiera viajar. Se reencontró con su hijo cuatro días antes de su fallecimiento. A más de un año de la detención, el Poder Judicial reevaluó el caso y sobreseyó a Claudia.

Mariana

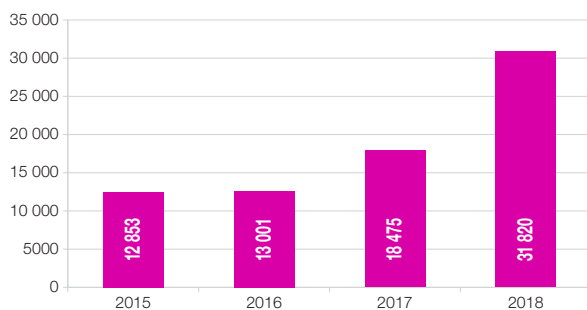
Mariana es una mujer trans de Perú. En abril de 2014, en un operativo conjunto con la Dirección Nacional de Migraciones, la Policía Bonaerense la detuvo en la “zona roja” de La Plata, por ser trabajadora sexual. Le encontraron dosis fraccionadas de una sustancia y la trasladaron a la comisaría junto con otras mujeres trans. En la comisaría, la obligaron a desnudarse frente a policías varones para requisarla. Según el expediente judicial, en la requisa encontraron 3,5 gramos de cocaína y 200 pesos. Por eso, le imputaron el delito de tenencia para comercialización. El Tribunal Oral en lo Criminal n° 1 de La Plata convalidó la detención policial y durante dos años permaneció detenida en su domicilio a la espera del juicio. Sin otras pruebas que la valoración que los policías hicieron de la droga incautada, el juez Juan José Ruiz convalidó la tipificación de tenencia para comercialización. En 2016, Mariana fue condenada a cinco años y tres meses de prisión, la sentencia incluyó, entre otros agravantes, el grado de pureza de la droga (sin indagar sobre los canales de provisión de la sustancia) y la condición de migrante. Este acto discriminatorio motivó una denuncia ante el Consejo de la Magistratura. Durante el proceso judicial Mariana fue designada como “persona travestida” (sic) y en el fallo se la designa en masculino. Gracias a la repercusión que tuvo el caso y las acciones de diversas organizaciones sociales, le concedieron prisión domiciliaria para cumplir su condena.

2. Detenciones sistemáticas de consumidores y otras prácticas policiales de la “guerra contra el narcotráfico”

La concentración del trabajo policial en la cuestión de las drogas no es una novedad, y desde hace al menos quince años muestra un crecimiento notorio. Los pocos datos disponibles sobre detenciones policiales evidencian un incremento importante en los últimos años. En declaracio-

nes a la prensa,⁷ la ministra de Seguridad, Patricia Bullrich, afirmó que entre enero de 2016 y septiembre de 2018 las fuerzas federales detuvieron a más de 50 000 personas por temas de drogas. Según los últimos datos divulgados por el Ministerio de Seguridad, el aumento total sería del 145% en ese trienio.

Gráfico 1. Evolución anual de detenciones por infracción a la Ley 23 737 realizadas por fuerzas federales. Argentina, 2015-2018



Fuente: Elaboración propia según datos del Ministerio de Seguridad difundidos en la prensa. “Narcóticos: En 2018 hubo más de 31 000 detenidos”, *La Nación*, 31 de enero de 2019.

En la provincia de Buenos Aires, el Ministerio de Seguridad comunicó que, entre diciembre de 2015 y enero de 2019, “111 183 individuos fueron puestos a disposición de la Justicia por venta o tenencia de estupefacientes”.⁸ Según estos datos, las policías bonaerenses realizaron un promedio de 37 000 detenciones por año relacionadas con las drogas, es decir, más de 100 detenciones al día. Cabe preguntarse: ¿quiénes son las personas detenidas?, ¿qué rol desempeñan en las redes de tráfico y venta de drogas?, y ¿qué lugar ocupan en la producción y circulación de la violencia?

Los casos relatados en la sección anterior dan una primera aproximación cualitativa. Si bien no es posible corroborar, discriminar por tipo de delito, ni contrastar los números que les funcionarios brindan a la prensa, la ministra de Seguridad dio algunas pistas sobre el motivo de

7 F. Rodríguez, “Detienen por drogas a 70 personas por día, el doble que hace dos años”, *La Nación*, Buenos Aires, 25 de octubre de 2018.

8 “Fueron aprehendidas 100 personas por día por delitos relacionados con la droga”, *El Popular*, Buenos Aires, 19 de enero de 2019.

las detenciones cuando en octubre de 2018 informó en el Congreso nacional: “En la lucha contra el narcotráfico llevamos 49 219 detenidos, con un 36% de detenidos que sale rápidamente por lo que es el trámite de tenencia para consumo”.⁹ Es decir que en tres años, las fuerzas federales detuvieron a cerca de 17 720 personas por consumir drogas, casi 17 por día, cifra que no incluye a los miles de detenidos por las policías provinciales. Es posible concluir que la detención de consumidores es una práctica sistemática, extendida y masiva de las fuerzas de seguridad. Las autoridades políticas, en vez de ordenar el cese de esa modalidad, incentivan la persecución policial de los consumidores e incluyen estas detenciones como un éxito de la “guerra”. Que esas personas muchas veces –no siempre, como dijo Bullrich– “salgan rápidamente” no implica que no sufran el hostigamiento policial en las calles y las humillaciones y malos tratos durante los traslados y en las comisarías.

Los datos sobre causas iniciadas por drogas también muestran el enorme peso que tiene la detención de consumidores en el trabajo policial. Entre 2011 y 2018, según la Procuraduría de Narcocriminalidad (Procunar), casi un 48% de las causas por drogas iniciadas en la justicia federal del país (89 131 causas sobre un total de 187 398) se atribuyó a tenencia simple y para consumo. En la CABA, el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal n° 12 informó que durante una semana de 2018 ingresaron 277 consultas de las cuales el 58% (162) eran para consumo e implicaron a 346 detenidos.¹⁰ La Fiscalía Federal n° 6 registró tendencias similares en un período más extenso: entre 2011 y 2018, el 80% del total de causas que la policía llevó a la fiscalía estuvo relacionado con delitos de drogas. De ese porcentaje, entre el 56 y el 75% era para consumo personal. Esta fiscalía informó que, en agosto de 2018, el 55% de las causas que le llegaron por drogas se había originado con la misma metodología: en la vía pública la policía le había pedido a la future imputada que se identificara porque estaba en “actitud sospechosa” y luego le habían requisado. Las facultades policiales discrecionales que en los úl-

9 Versiones taquigráficas Reunión de la Comisión Bicameral Permanente de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Seguridad Interior, Buenos Aires, 11 de octubre de 2018.

10 S. Torres, Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional n° 12, “Organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico”, en “Narcotráfico en la Argentina: el documento que describe cómo operan las bandas más peligrosas”, *Infobae*, Buenos Aires, 21 de noviembre de 2018.

timos años fueron fortalecidas por decisiones políticas y judiciales¹¹ son utilizadas para detener con arbitrariedad a consumidores y abultar la estadística de la “guerra”. La Fiscalía n° 6 archiva todos los casos de consumo personal, pero no todo el sistema judicial comparte ese criterio, como ilustra la experiencia vivida por Nicolás referida en el apartado anterior.

Dado que la gran mayoría de las detenciones (el 80% en el caso de las fuerzas federales) se origina en tareas de patrullaje, en denuncias anónimas o de flagrancia y no en tareas previas de investigación, el sesgo es que la policía detiene en general a consumidores o a pequeños vendedores. Aun en aquellos casos en que la policía realiza una investigación previa, la cantidad de detenciones está inflada por la inclusión de personas que cometieron delitos leves o ninguno. Un operador de la justicia federal describe cómo se lleva adelante la mayor parte de los procedimientos policiales derivados de tareas de investigación:

Se judicializa el caso, la policía realiza tareas de investigación muy cortas de veinticuatro o cuarenta y ocho horas. Si la causa ingresa por denuncia anónima, forma parte de las tareas policiales ir a la búsqueda de “pasamanos” en flagrancia. Describen o enseñan fotos de pasamanos consideradas maniobras de comercialización al menú-deo. Por lo general son fotos y declaraciones de policías. [...] Tras un allanamiento detienen a todas las personas que están en la escena más allá de que tengan registros sobre estas personas. Por eso hay tantos detenidos.¹²

Una funcionaria judicial bonaerense amplía en el mismo sentido:

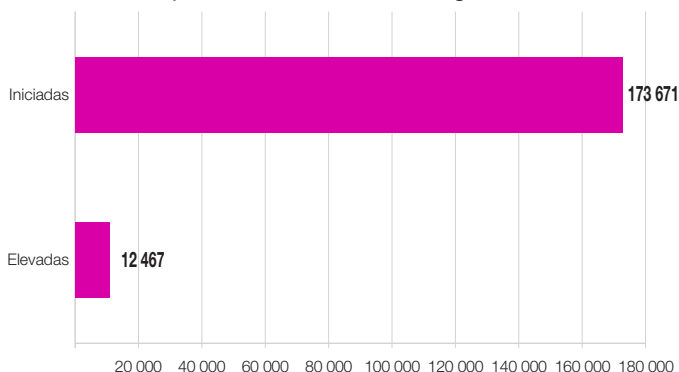
A veces hay 10 personas, entonces: ¿a quién llevás cuando en la investigación previa no surge claramente quién es la que vende? A veces me pasa que era uno y traen al hermano. Cae porque era pariente, vivía ahí.

11 Como el fallo Vera del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires en 2016 o el protocolo de requisas elaborado por el Ministerio de Seguridad de la Nación el mismo año.

12 Salvo que se indique lo contrario, todos los testimonios citados de funcionarios provienen de entrevistas realizadas por el equipo del CELS.

Este cúmulo de situaciones diversas que incluye detenciones de consumidores, de personas ajenas a hechos de drogas, causas armadas y casos mal investigados o sin pruebas, deriva en que más del 90% de las causas iniciadas por drogas en el fuero federal no lleguen a juicio. Como comenta otro funcionario judicial: “A las fuerzas no les importan las nulidades, para ellos lo importante es hacer un operativo con detenidos, que se pruebe que ellos son culpables no es algo que les preocupe”. Se trata de la vieja lógica policial de “hacer estadística” que ahora está subordinada a la política gubernamental de exhibir el éxito de la “guerra contra el narcotráfico”.

Gráfico 2. Causas iniciadas por infracción a la Ley 23 737 y causas elevadas a juicio en el fuero federal. Argentina, 2010-2017



Fuente: Elaboración propia según datos de Fiscalnet.

La persecución a los consumidores no incluye solo a personas pobres, pero en esos casos la afectación de derechos es aún mayor. Entre otras cosas, porque se articula con el hostigamiento policial que es moneda corriente en los barrios populares. Cuando se trata de consumidores que habitan en esas zonas, se agrega la difusión de estereotipos negativos que identifican consumo y delito. El secretario de Seguridad de un municipio del oeste del Conurbano bonaerense ilustra la lógica con la que opera este estigma en las políticas de seguridad: “No quiero juzgar al que tiene una adicción, pero las personas necesitan plata para consumir, y muchas veces no pueden sostener trabajos, roban para poder comprar”.

La decisión política de promover y convalidar la detención de consumidores, el refuerzo del estigma que pesa sobre ellos y la luz verde a la arbitrariedad policial también son obstáculos concretos para quienes realizan tratamientos por adicciones. Los operadores territoriales de la

Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas (Sedronar) tuvieron que intervenir ante diversas situaciones de hostigamiento policial y detenciones reiteradas de personas –en general varones jóvenes pobres– que realizan tratamientos en la institución. La continuidad de esas terapias se ve amenazada por esta situación por lo que les operadores deben invertir tiempo y recursos para proteger a quienes se encuentran en tratamiento, de ese hostigamiento policial.

3. La orientación de la persecución penal

En general, los casos de consumo que la policía judicializa no prosperan. A pesar de esto, en 2016 (dato más reciente disponible) el Registro Nacional de Reincidencia (RNR) relevó 16 sentencias condenatorias por tenencia para consumo. Aunque la Corte Suprema de Justicia de la Nación y las autoridades políticas sostienen que no se debe criminalizar a los consumidores, el sistema penal les procesa. Condena así acciones privadas de las personas que deberían ser ajenas a cualquier criminalización. Más allá de esto, la política criminal y de persecución penal está orientada a los delitos menores en los que la mayoría de los involucrados son personas de escasos recursos económicos: la venta al menudeo y el microtráfico.

La política de desfederalización de la persecución del narcomenudeo reforzó esta tendencia. Las provincias que adhieren a la Ley 26 052 asumen la responsabilidad de perseguir y juzgar los delitos menores de la Ley 23 737 de Drogas: la tenencia y la venta al consumidor. La primera en adherir fue la provincia de Buenos Aires (2005), luego se sumaron otras como Córdoba (2012) y Salta (2014) y más tarde lo hizo la CABA (2019). Esta medida fue presentada como una herramienta para que los gobiernos locales pudieran hacerse cargo de las situaciones de consumo y venta de drogas en los barrios que generalmente están vinculadas con las demandas de seguridad de sus habitantes. También buscaba descomprimir el trabajo de los juzgados federales para que se pudieran enfocar en los casos más complejos del tráfico y comercio de drogas.

Sin embargo, en la práctica no se cumplió con ninguno de esos dos objetivos. La política de desfederalización se expresa hoy en la participación de las policías provinciales en la “guerra contra el narcotráfico”, lo que ha significado un traspaso masivo de recursos de seguridad y penales a la persecución de los delitos más leves. Al mismo tiempo, la medida se convirtió en una herramienta que aumenta el poder arbitrario de las policías provinciales en los barrios pobres. A su vez, el fuero federal no

muestra mayor efectividad ni destinó los recursos que usaba en perseguir los delitos de menor escala para perseguir ahora a los más graves, por su dimensión económica, por su violencia o por la participación estatal en las redes ilegales.

La desfederalización produjo dos problemas. En primer lugar, como era previsible, el trabajo policial generó un aumento pronunciado de las causas por delitos menores asociados al consumo, la tenencia o la comercialización de drogas, procesados por los sistemas de justicia provinciales. En la provincia de Buenos Aires hubo un aumento de más del 300% en la cantidad de causas iniciadas por consumo y narcomenudeo: pasaron de 13 948 en 2006 a 48 046 en 2017. Esto implica que cada año se abren alrededor de 10 300 causas por consumo solo en esa provincia.

A diferencia de lo que ocurre en el fuero provincial bonaerense, en la justicia federal el número de causas por drogas se mantuvo estable desde el año 2000 con oscilaciones entre las 20 000 y las 24 000 causas iniciadas por año, según releva Fiscalnet y de las cuales, como ya señalamos, menos de un 10% llega a juicio. La información estadística no permite discriminar el tipo de delito de drogas sobre el que la justicia federal se pronuncia a través de sus sentencias: ¿se trata en su mayoría de delitos graves o leves? Utilizamos el monto de la pena como un indicador de la gravedad. Según el último dato disponible del RNR, en 2016, el 86% de las sentencias por drogas tuvieron penas de cuatro años o menos. Si se analizan los casos de comercio, solo 244 de 1538 obtuvieron condenas de cinco años o más. El hecho de que las sanciones hayan sido, en general, por pocos años sugiere que los delitos eran menores y que no implicaron situaciones de violencia.

De este modo, la herramienta de la desfederalización asociada a la retórica y política orientada a la “guerra contra el narcotráfico” modeló también la política criminal de las provincias. Es decir, se acentuó el poder punitivo del Estado sobre las personas pobres. Y mientras con relación al consumo los criterios judiciales difieren de los policiales, se aproximan en lo que hace a los delitos menores de drogas, ya que son procesados, en la enorme mayoría de los casos, por los sistemas judiciales de todo el país.

Las investigaciones de los delitos de drogas suelen iniciarlas las policías y tienen debilidades que solo de manera excepcional se subsanan en el proceso judicial. En contraste, en el fuero federal se denomina “planchas” a las causas por drogas, porque las investigaciones por lo general consisten en una serie de pasos automatizados que no se orientan a desentrañar el funcionamiento de una dinámica criminal. Una funcionaria federal relata:

No hay profundización de la investigación. Eso hace que caigan los que cometieron delitos menores: la mula, el que vende en la calle, o a lo sumo el que regentea algunas cuadradas. Y cuando vas para atrás en la estructura criminal, el que les proveía la droga se fugó.

Algunes funcionaries son conscientes de que estas limitaciones a la hora de investigar tienen consecuencias graves para las personas explotadas por estas redes. En abril de 2019 la Fiscalía en lo Criminal y Correccional Federal n° 5 pidió el sobreseimiento de cinco mujeres trans que habían sido procesadas por comercialización de drogas, solicitó la elevación a juicio del hombre que habría regenteado el lugar de venta y requirió: “Profundizar la investigación ante la posible existencia de una organización criminal que se vale de mujeres trans en situación de extrema vulnerabilidad”.¹³

En segundo lugar, la desfederalización derivó en un fenómeno de inflación de penas asociado con las figuras menores. Los sistemas provinciales muestran una tendencia a utilizar calificaciones penales más graves y por lo tanto a aplicar más pena que el fuero federal. Una funcionaria judicial de la provincia de Córdoba señaló: “A los seis meses de implementada la ley, empecé a ver en la Defensoría que caían presas todas las personas a las que yo había conseguido la excarcelación”.¹⁴ Aquello que era entendido como una tenencia para consumo en el fuero federal, en el provincial se imputó como tenencia para comercialización. Por eso, si bien se supone que la justicia federal se enfoca en los casos más graves y, por lo tanto, debería aplicar penas más altas, ocurre lo contrario. En 2016, en la justicia bonaerense, donde se investigan delitos menores de la ley de drogas, la aplicación de penas de cinco años o más llegó al 19% del total de condenas, mientras que en la justicia federal fue del 13%. La policía y el Poder Judicial de las provincias buscan dar mayor relevan-

13 “Solicitaron el sobreseimiento de cinco mujeres trans acusadas de narcome-nudeo y que se investigue a los eslabones superiores de la organización”, comunicado del Ministerio Público Fiscal de la Nación, Buenos Aires, 12 de abril de 2019.

14 M. Crespi, “La experiencia de la desfederalización en Córdoba”, en G. Touze (comp.), *Avances y retrocesos en políticas de drogas. Conferencias nacionales sobre políticas de droga 2010-2017*, Intercambios Asociación civil y Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Buenos Aires, 2017, p. 101.

cia a estas figuras que el fuero federal siempre consideró residuales de su intervención.

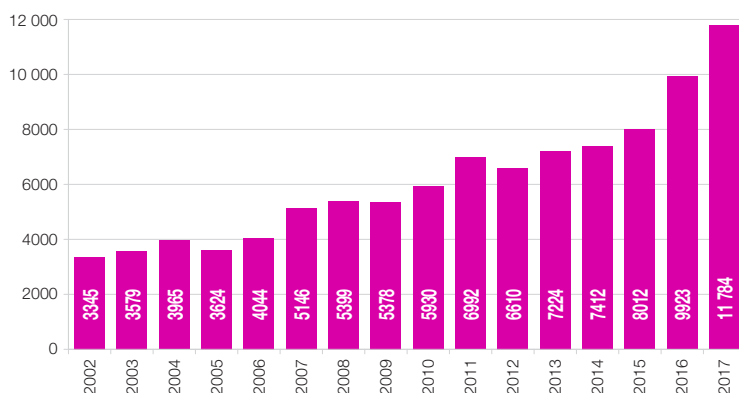
Por último, la orientación de la persecución penal no solo incentivó la apertura de más causas judiciales, sino la detención de más personas por delitos menores. Este enfoque duro de despliegue territorial de las policías, la elección de figuras penales más graves y el uso generalizado de la prisión preventiva condujeron a un aumento de las tasas de encarcelamiento con consecuencias dramáticas para los sistemas penitenciarios: mayor sobrepoblación y hacinamiento crítico. En once años, la población encarcelada por drogas en el Servicio Penitenciario Bonaerense se multiplicó casi diez veces (de 391 en 2006, a 3804 en 2017). Por su parte, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación reconoció la crisis del sistema de encierro en el ámbito federal: en 2017 las personas detenidas por drogas representaban un 38% de la población.

El colapso de los sistemas carcelarios se combina con el uso de comisarías como lugar de detención permanente de consumidores, como le ocurrió a Nicolás. Los trámites judiciales se demoran por meses. Se reiteran las detenciones arbitrarias como la que sufrió Gisela. Todo esto está lejos de desbaratar las dinámicas de violencia en los barrios o desmontar las estructuras de comercialización. Por el contrario, solo aumenta la privación de la libertad de más habitantes de los barrios pobres, lo que ataca también las redes de cuidado y supervivencia de numerosas familias.

4. Cada vez más pobres presos por delitos de drogas

El aumento de la población privada de la libertad por delitos de drogas es otro de los datos que el gobierno esgrime como si fuera un indicador de su éxito. La “guerra contra el narcotráfico” es uno de los factores que explica el aumento de la tasa de encarcelamiento nacional que entre 2002 y 2017 pasó de 154 a 209 personas privadas de la libertad cada 100 000 habitantes, según datos del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (Sneep). En el mismo período, el total de la población detenida en las cárceles de la Argentina creció un 84%, mientras que la población encarcelada por delitos de drogas se incrementó un 252%. Esta tendencia se aceleró a partir de 2015. La cantidad de personas privadas de la libertad por delitos de drogas creció un 47% entre 2015 y 2017. A estos datos hay que sumarle la cantidad de personas detenidas en establecimientos de Gendarmería y Prefectura que esta fuente no registra.

Gráfico 3. Evolución anual de la población carcelaria por infracción a la Ley 23 737. Argentina, 2002-2017



Fuente: Sneep.

La población encarcelada por delitos de drogas en todo el país crece con rapidez y la evidencia disponible sobre quiénes quedan tras las rejas arroja una regularidad abrumadora: la gran mayoría de quienes están privados de la libertad por delitos de drogas son personas que cometieron delitos leves. Eslabones de fácil reemplazo en la cadena de comercio de estupefacientes como los “soldaditos”, vendedores minoristas, personas usadas como correos o microtraficantes. El enorme costo humano, material y administrativo del encarcelamiento contrasta con el escaso efecto de la medida coercitiva de la libertad sobre el mercado de drogas.

En el mismo sentido que los datos de las sentencias judiciales, la información del Sneep indica que el 65% de las personas condenadas por delitos de drogas durante 2017 recibieron penas de cuatro años o menos, el mínimo de la escala. En los casos de mujeres, esta proporción asciende al 70%. Al mismo tiempo, una gran parte de las personas encarceladas por drogas se encuentran con prisión preventiva, es decir que son técnicamente inocentes. Este problema es histórico en la Argentina respecto a todos los delitos, pero es aún peor respecto de los relacionados con drogas: en 2017, un 45% de les preses en las cárceles argentinas tenía prisión preventiva; entre los varones presos por delitos de drogas este porcentaje ascendía al 66% y al 70% en el caso de las mujeres. La mayoría de las personas detenidas por drogas espera juicio en prisión.

Los consumos y la participación en los mercados ilegales no son una característica exclusiva de las clases empobrecidas, pero las cárceles están

repletas de pobres. Los datos sociodemográficos muestran que la mayoría de los encarcelados pertenece a los estratos más vulnerabilizados. En 2017, el 61% de las personas presas por drogas no había terminado el nivel primario de educación, y el 85% no había completado el secundario. Además, al momento de ingresar al sistema carcelario, una gran parte —el 36% de los varones y el 46% de las mujeres— se encontraba desocupada.

Como ya se mencionó, esta sobrerrepresentación de los sectores más empobrecidos en las cárceles se relaciona con el foco del trabajo policial en los barrios pobres donde se suele detener también a personas que no participan de modo directo en el negocio, pero sí están en contacto por vínculos familiares, de amistad, vecindad o compadrazgo con quienes lo hacen. Al igual que Gisela, hay quienes quedan atrapados en el sistema penal como partícipes, por la dificultad que implica desbaratar las versiones policiales y discutir en la instancia judicial que transitar por los mismos espacios sociales no los convierte en culpables.

Un juez de la provincia de Buenos Aires, la jurisdicción con más elevada cantidad de población detenida, observa que salvo algunos casos ligados a organizaciones más grandes o violentas, para la mayor parte de los detenidos el involucramiento es en cierta forma una fuente de trabajo. “Nosotros lo que encontramos es gente de muy bajo poder adquisitivo y no se hacen millonarios. Esa gente queda presa por tenencia con fines de comercialización”. Los habitantes de los barrios saben que el mercado ilegal de la venta de drogas funciona bajo la regulación de la policía,¹⁵ y que como refiere una militante de zona sur del Conurbano “con los narcos negocian, pero solo detienen a los transas y a los soldaditos”.

La participación en estas redes como forma de supervivencia es muy clara cuando se estudian las trayectorias de las mujeres presas por delitos de drogas. Una funcionaria judicial bonaerense señala:

Son barrios que, si no tenés alguien que te los cuide [a los hijos], —en general otra mujer, una vecina—, no te vas [a trabajar fuera del barrio]. No tienen ningún tipo de posibilidad de subsistencia. No tienen de dónde sacar. Entonces, viene alguien y les ofrece una oportunidad

15 M. Sain, “La regulación del narcotráfico en la provincia de Buenos Aires”, *Documento de Trabajo n° 1*, Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, Buenos Aires, 2015; K. Sobering y J. Auyero, “Collusion and Cynicism at the Urban Margins”, *Latin American Research Review*, Baltimore, 2019.

de no salir de su casa. Saben que lo que hacen está mal, pero ¿qué otras opciones hay?

En la provincia de Buenos Aires, una investigación del Observatorio de Género de la Defensoría del Pueblo¹⁶ sistematizó y analizó partes policiales de allanamientos en los que fueron detenidas mujeres por comercialización de drogas. Allí los policías volcaron comentarios tales como: “Profesión ama de casa. Al momento de su detención vivía sola con sus hijos de 16, 10 y 8 años respectivamente, con la ayuda del Plan Social Jefes y Jefas de Hogar. Residía en una vivienda de un solo ambiente separado por muebles”; “La imputada residía sola junto a sus tres hijos de 7, 13 y 15 años. Casilla con paredes de madera. Techo solo de chapa, piso de cemento alisado”; “Casa de material sin revocar, con puerta de acceso construida en chapa”.

La infracción a la ley de drogas es la principal causa de privación de la libertad de mujeres y personas trans en la Argentina. En 2017 un 43% de las mujeres (1561) y el 70% del total de personas trans (89) estaban encarceladas por estos delitos. En el caso de las mujeres, en los últimos tres años pasaron de 1093 a 1561: un crecimiento del 42,8%.

El encarcelamiento masivo de personas pobres que cumplen roles menores en la cadena de comercio de drogas produce otras consecuencias negativas. En primer lugar, contribuye a la sobrepoblación y colapso del sistema carcelario, con las consecuentes vulneraciones de derechos de les detenidas y sus familiares. Una faceta en especial preocupante es el uso ilegal de las dependencias policiales para alojar a las personas detenidas por períodos extensos. Por otro lado, tiene consecuencias sobre muchos otros: les familiares, que muchas veces dependen de quienes están privadas de la libertad para su sostén económico o cuidado. Según datos del Observatorio de la Deuda Social de la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA),¹⁷ 146 112 niñas y adolescentes viven en hogares donde por lo menos algún miembro había estado detenido cuando se realizó la

16 L. Malacalza, “El impacto de la desfederalización de estupefacientes en mujeres encarceladas en la provincia de Buenos Aires”, 3 de julio de 2015, en G. Touze (comp.), ob. cit., p. 107.

17 L. Cadoni, J. M. Rival, e I. Tuñón, *Infancias y encarcelamiento. Condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes cuyos padres o familiares están privados de la libertad en la Argentina*, Fundación Universidad Católica Argentina, en colaboración con la oficina regional para América Latina y el Caribe de Church World Service, Buenos Aires, 2019.

encuesta. Les niños que estaban a cargo de Alicia y Gisela podrían atestiguar las consecuencias de la progresiva destrucción de las relaciones de cuidado como resultado de esta política de encarcelamiento.

Cuando se encierra a personas vinculadas a delitos de drogas no se tiene en cuenta que las prisiones son espacios en el que el contacto con las drogas y los mercados ilegales es mucho más frecuente que fuera de ellas. Según datos de la ONU, se trata de un fenómeno mundial.¹⁸ Si las personas detenidas tienen problemas de consumo, se las expone a situaciones que no hacen más que empeorar el cuadro, en instituciones cuyos servicios de salud son desastrosos. Al mismo tiempo, el encarcelamiento promueve también la puesta en contacto de personas que han cometido delitos leves con miembros de organizaciones criminales más complejas y violentas. Estas son consecuencias negativas directas e invisibilizadas de la “guerra” contra las sustancias declaradas ilegales.

5. ¿Solo la policía interviene en los barrios pobres?

El narcotráfico no es “el peor problema de la Argentina”, pero en algunos enclaves y en momentos puntuales tiene gravedad, sobre todo allí donde se asocia a niveles altos de violencia o a formas de autoritarismo o control de los habitantes. En la Argentina no hay posibilidad de que un grupo desarrolle las capacidades para ejercer ese tipo de violencia o de control si no cuenta con la tolerancia o colaboración activa de sectores de las fuerzas de seguridad y/o del poder político.

En la reunión de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas (CND) realizada en marzo de 2019 en Viena, Austria, el subsecretario de Lucha Contra el Narcotráfico del Ministerio de Seguridad de la Nación, Martín Verrier, explicó:

En la Argentina la violencia asociada al narcotráfico se da en los barrios, no en las fronteras como en otros países. La violencia se manifiesta en la lucha de las organizaciones por controlar el mercado.

18 Naciones Unidas, Grupo de Tareas en la implementación de una posición común del sistema de las Naciones Unidas sobre asuntos relacionados con las drogas, *What We Have Learned over the last Ten Years: A Summary of Knowledge Acquired and Produced by the UN System on Drug-Related Matters*, marzo de 2019.

En la medida que intervenimos bajan los homicidios y no hay efecto traslado. Se desarticulan las organizaciones que competían entre sí por controlar el mercado. Esto no significa que desaparezca la venta y el consumo. Pero la violencia baja. Y las organizaciones son de otra característica, están más desarticuladas, o son un vendedor aislado.

Aunque naturalizan la relación entre pobreza, narcotráfico y violencia sin hacer mención al rol de las fuerzas de seguridad en la regulación del delito, estas declaraciones presentan un perfil de las políticas contra las drogas muy diferente al de la retórica épica del “narcotráfico cero”. Pero no se condicen con la detención sistemática de consumidores que, según dijo este funcionario, son una “consecuencia no deseada” de la “guerra”, ni con el procesamiento y encarcelamiento de miles de personas por delitos no violentos. De todas formas, sus dichos nos permiten preguntarnos qué hacen las autoridades en las zonas pobres consideradas “caldo de cultivo del narcotráfico”, además de perseguir consumidores y pequeños vendedores.

En 2016 integrantes del CELS mantuvieron una reunión con Luis Green, por entonces secretario de Fronteras del Ministerio de Seguridad de la Nación. En ese momento el funcionario planteó una interpretación alternativa sobre la problemática en las fronteras a la que describió como un asunto socioeconómico antes que de seguridad. En esta línea, adelantó que existían varios proyectos para impulsar el desarrollo de las zonas de fronteras que serían implementados desde el propio Ministerio y desde otras agencias. Pero ese enfoque no prosperó: en los años siguientes, las autoridades enviaron soldados a la frontera norte con misiones difusas y peligrosas, se gastaron millones de dólares para comprar en Israel lanchas artilladas para patrullar los ríos, recrudesció la campaña de criminalización de las personas migrantes y continuó la persecución y el encarcelamiento de microtraficantes. La Secretaría de Fronteras fue degradada a subsecretaría, lo que provocó la renuncia de Green. En 2019, el presupuesto de esta dependencia tuvo un recorte real de casi el 57% en relación con el presupuesto que tenía en 2018, cuando aún era Secretaría.

Con respecto a los barrios pobres, el programa que el gobierno nacional presenta como un abordaje integral de la problemática se denomina Barrios Seguros. Si bien asume formas muy diversas, se trata en general de una imitación a escala mucho menor de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) que existieron en Río de Janeiro entre 2008 y 2015 y luego fueron desmanteladas. La secuencia de tres pasos es la misma:

“ocupación territorial” –que en el caso argentino significa allanamientos masivos y simultáneos–, instalación de una “policía comunitaria” y luego “ingreso del Estado”, adonde antes se supone que no podía entrar. Este programa se aplicó en la CABA en la Villa 31 en 2016 y en la Villa 1-11-14 a partir de 2017. También en el Barrio Carlos Gardel, en el municipio de Morón, y en zonas de Rosario y Córdoba. Según los funcionarios, esto redundó en una baja de la cantidad de homicidios. Este descenso en la estadística es exhibido como uno de los grandes éxitos de la gestión y da sustento a declaraciones como las de Verrier en la CND, en las que caracteriza a este tipo de política como centrada en reducir la violencia y no en perseguir a consumidores. Esto último, como ya se vio, es falso.

Las estadísticas sobre homicidios en las villas de la CABA muestran que en efecto se produjo una baja en los últimos años.

Cuadro 1. Evolución anual de homicidios dolosos en las villas porteñas, 2010-2017

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
31 (Retiro)	14	15	10	3	14	29	15	12
1-11-14 (Flores)	22	13	9	18	24	29	21	18
21-24 (Barracas)	19	20	19	20	26	14	13	5
20 (Lugano)	5	4	3	3	7	2	1	2
Otras	20	14	6	20	14	9	11	10

Fuente: Elaboración propia según datos del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires.

Las dos villas en las que se desplegó el programa en la CABA (la 31 y la 1-11-14) muestran un descenso en la cantidad de homicidios que coincide con la implementación de Barrios Seguros, por lo que se puede suponer que existe alguna relación entre la presencia masiva de fuerzas de seguridad durante un período y la baja del índice. Esto no es sorpresivo, ya que el mismo efecto se verificó allí donde se aplicaron planes de este tipo, como las UPP en Brasil, el Plan Cinturón Sur en la CABA o las diversas intervenciones de fuerzas federales en Rosario. En todos los casos, estos descensos fueron solo temporarios por la falta de medidas dirigidas a la prevención social de la violencia. Redundaron también en un aumento de los abusos de las fuerzas de seguridad debido a la ausencia de mecanismos para controlar su desempeño. Lo mismo ocurre

con Barrios Seguros que no trabaja sobre la prevención de la violencia ni controla a los efectivos, sino que solo satura los barrios con policías. Por eso no se trata de una política contra el mercado ilegal de drogas, ya que, si la participación en dinámicas de mercados ilegales es una estrategia de supervivencia para muchas personas en los barrios, las respuestas basadas en la presencia policial y el sistema penal no se vinculan con las problemáticas de fondo.

Los funcionarios se muestran seguros del impacto positivo de este plan. Sin embargo, sería conveniente precisar las formas y el grado en que el programa incidió en la reducción de homicidios. Por un lado, es necesario explicar por qué los homicidios también disminuyeron de manera significativa en las villas 21-24 y 20, donde el plan no fue aplicado. Además, en estos barrios el descenso se registró ya desde 2015, durante el gobierno anterior y antes de que se implementara Barrios Seguros. Por otro lado, en las villas en las que se aplicó, la reducción de homicidios fue un retorno a niveles semejantes a los del período 2010-2013. Lo que ocurrió en realidad es que hubo un pico de homicidios en 2014 en las villas 21-24 y 1-11-14, y en 2015 en las villas 1-11-14 y 31. Por más que la presencia de las fuerzas de seguridad asociadas a Barrios Seguros pueda haber sido un factor relevante para el posterior descenso, si no existe una explicación de cuál fue la causa de aquellos picos, será difícil explicar por qué bajaron después. En definitiva, no existen diagnósticos rigurosos que expliquen las dinámicas a las que responden los homicidios en estos territorios y que permitan evaluar con precisión el impacto de las políticas públicas.

Por otro lado, la circulación de la violencia en los barrios pobres no puede ser medida solo a partir de la cantidad de homicidios. Sin embargo, no se conocen otros indicadores de delitos contra las personas o contra la propiedad desagregados para esos barrios, ni encuestas de percepción. Sería necesario desarrollar indicadores específicos, como pueden ser los modos en que determinadas bandas impactan sobre la vida de estas poblaciones en términos de libertad de circulación en los barrios, la cantidad y características de las personas involucradas en los mercados ilegales y las formas en las que se limitan las actividades sociales y políticas por el accionar de estos grupos. También habría que pensar en el rol de las propias fuerzas de seguridad en la circulación de las distintas formas de violencia y las formas de connivencia estatal con las bandas.

Estos operativos han sido el marco de recrudecimiento de abusos y humillaciones a los que se ven sometidos muchas veces los habitantes de estos barrios. Durante las primeras semanas del Plan Barrios Seguros, por

ejemplo, se instaló un escáner en una de las entradas de la Villa 31 y la policía elegía de modo aleatorio quiénes debían pasar sus pertenencias por el dispositivo para verificar si llevaban drogas o armas, como si se tratara de un aeropuerto o, peor aún, de una zona ocupada en la que toda la población es tratada como sospechosa o enemiga. En el mismo barrio ocurrió otro episodio escandaloso que no tuvo visibilidad pública: un grupo de vecinos fue subido por la fuerza a un camión de la Gendarmería que los trasladó a la Villa 1-11-14 donde fueron obligados a cumplir el rol de testigos en una serie de allanamientos por narcotráfico. La lógica detrás de este traslado era que por razones de seguridad no se podía utilizar testigos de la misma villa. Los testigos fueron devueltos a su barrio recién al otro día, mientras sus familiares pensaban que habían sido secuestrados. Este tipo de episodios demuestra que las fuerzas de seguridad suelen considerar a los habitantes de estos barrios como personas de las cuales se puede disponer a voluntad. No es posible imaginar la escena del escáner o la del camión en una zona de clase media o alta.

Los testimonios recogidos en estos barrios coinciden en que luego de los allanamientos masivos y a pesar del endurecimiento del trato policial, el negocio de la venta de drogas y la presencia de bandas con capacidad de intimidación continuaron sin grandes alteraciones. Esto evidencia el escaso o nulo impacto de los allanamientos y las detenciones en la estructura general del negocio.

6. Medidas impostergables

La información disponible en la Argentina y en el mundo no arroja pruebas sobre la efectividad de la “guerra contra el narcotráfico”. En cambio, no deja lugar a dudas sobre las afectaciones de derechos que produce la perspectiva punitivista y prohibicionista extrema. Miles de consumidores son perseguidos por la policía. Miles de personas están presas por delitos leves. Miles de pobres que engrosan estadísticas presentadas como indicadores del éxito de la guerra. Como ya sucedió en los Estados Unidos y en Brasil, en la Argentina la “guerra contra el narcotráfico” colabora con el colapso del sistema carcelario y la expansión de la arbitrariedad policial, además de generar un grave daño a familias, sobre todo a niños.

La sociedad civil se encuentra en un proceso de discusión de alternativas para modificar la perspectiva bélica. Existe un pedido de que se exploren otras formas de regulación de las drogas distintas de la prohibición total y la criminalización. Desde 2015, bajo el gobierno de Cambiemos

no hubo margen para esperar un debate sobre estos puntos con las autoridades, que casi en su totalidad se ubicaron en una posición moralizante que demoniza las sustancias, y considera que la legalización es un “sinistro espectro”.¹⁹ Mientras países como Estados Unidos, Canadá y Uruguay avanzan en nuevas experiencias respecto del cannabis, en la Argentina tiene lugar una fuerte persecución policial y penal sobre la marihuana. Las incautaciones de las fuerzas federales para esta sustancia aumentaron un 39% en 2018 con relación al año anterior, de 132 589 a 184 791 kilos según fuentes oficiales. Datos de la Procurar a nivel federal revelan que las causas iniciadas por delitos vinculados con la tenencia, almacenamiento y transporte de plantas y semillas para producir estupefacientes (que en la Argentina se concentra en cannabis) casi se duplicaron entre 2015 y 2018: pasaron de 530 a 975 causas. Este aumento da cuenta de una política que no diferencia las sustancias por su nocividad. El consumo de la marihuana es el más extendido en nuestro país²⁰ y también el más fácil de identificar en el espacio público. En un contexto de creciente demanda de la sustancia esta orientación refuerza la criminalización de los consumidores.

Las soluciones de fondo y de mediano o largo plazo requieren la construcción de consensos políticos y sociales sobre los que ya se trabaja desde la sociedad civil. Aun cuando no haya posibilidad de discutirlos con las autoridades, continúa el reclamo sobre una serie de puntos orientados a disminuir las arbitrariedades y vulneraciones de derechos y a debatir cómo se evalúan las políticas contra los mercados ilegalizados de drogas.

En primer lugar, debe haber una decisión política a nivel nacional y en todas las provincias que ordene el cese inmediato de la persecución policial a los consumidores de drogas. Estas detenciones no son las “consecuencias no queridas” del trabajo policial, sino una práctica sistemática que amplía la arbitrariedad de las fuerzas de seguridad, sobre todo en los barrios pobres. Es claro que continuarán mientras las autoridades políticas las ponderen como estadísticas del éxito de la “guerra”.

En segundo lugar, es urgente la búsqueda de soluciones distintas al encarcelamiento para las personas involucradas en la venta minorista o el

19 E. Burzaco, secretario de Seguridad de la Nación, y M. Verrier, subsecretario de Lucha contra el Narcotráfico, “Narcotráfico: el valor de las acciones frente a las palabras”, *Clarín*, Buenos Aires, 4 de abril de 2019.

20 Observatorio de Drogas, *Estudio nacional en población de 12 a 65 años, sobre consumo de sustancias psicoactivas Argentina 2017*.

microtráfico que no cometen delitos violentos: jóvenes pobres, mujeres, migrantes, personas que ya sufren vulneraciones sociales, a las que se les suma verse expuestas a la explotación de las bandas y luego a la violencia policial y carcelaria. Si el sistema judicial no comprende esta doble selectividad que somete y criminaliza a los pobres no habrá solución ni para el problema del narcotráfico ni para la crisis de derechos humanos que la “guerra” genera. Medidas en este sentido tendrían además un impacto positivo en un sistema carcelario estallado que se ha vuelto inviable. Una parte de estas soluciones se relaciona con la implementación de políticas multiagenciales en los barrios pobres, que sean reales y no mera retórica, que permitan construir horizontes vitales capaces de competir con la participación en mercados ilegalizados. Esto no puede hacerse si no se destinan importantes recursos económicos y si no se trabaja para fortalecer las tramas comunitarias y organizativas de los barrios.

Por último, es preciso retomar el desarrollo de formas de trabajo policial en los barrios pobres orientadas a brindar seguridad en lugar de humillar a sus habitantes. Las lógicas de los allanamientos masivos, el control poblacional y la ausencia de dispositivos de monitoreo de las fuerzas de seguridad en el territorio resultan una reactualización de la peor tradición histórica del accionar policial discriminatorio, ahora disfrazada de cruzada contra la droga.

Encerrar y dejar morir

El uso de las comisarías como prisiones ilegales*

El 15 de noviembre de 2018 se produjo un incendio en la Comisaría 3ª de Esteban Echeverría, en la zona sur del Conurbano bonaerense. Aunque desde 2011 estaba inhabilitada para utilizar sus calabozos, la dependencia alojaba ese día a 27 personas. En una de las celdas, 12 detenidos hacinados escuchaban música. Los policías ordenaron que la apagaran y, tras una discusión, cortaron la electricidad. Este hecho desencadenó una protesta que incluyó la quema de colchones por parte de los detenidos. El fuego se extendió rápido, el humo resultó hipertóxico porque los colchones no eran ignífugos. Cuatro hombres murieron en el acto y otros seis, en los días y semanas posteriores a raíz de las lesiones producidas por el fuego y la inhalación de monóxido de carbono. Por qué la policía y los bomberos no controlaron el incendio a tiempo todavía es materia de investigación.

Según les familiares de los fallecidos, en los calabozos no había ventanas ni luz natural. La comisaría no contaba con una red contra incendios y los matafuegos estaban vencidos. Pese a la clausura existente, los detenidos vivían hacinados y dormían en el piso sobre mantas. Muchos de quienes murieron estaban presos por delitos leves y esperaban que se les dictara la absolución o la condena. También había detenidos con condena que aguardaban que se les habilitara cupo en alguna unidad penal de la provincia.

Este episodio volvió a exhibir el desprecio por la vida de las personas detenidas. No es el primer incendio en una comisaría bonaerense que causa muertes en los últimos años. El 2 de marzo de 2017, se produjo otro en la Comisaría 1ª de la ciudad de Pergamino. Cuando ocurrió, había 19 detenidos. Según figura en el expediente judicial, a las 18 horas, dos de ellos

* Este capítulo fue elaborado por Macarena Fernández Hofmann, Manuel Tufró, Eva Asprella, Fabio Vallarelli, Ana Sofía Soberón y Mariana Biaggio, integrantes del Equipo de Trabajo del CELS. Agradecemos a Coraline Challamel por sus aportes.

pelearon en el sector común de los calabozos. Una vez terminada la discusión y, pese a que ya no había incidentes, los policías castigaron a todos encerrándolos en las celdas, medida que en general se tomaba solo por las noches. Los detenidos reclamaron salir al pasillo común y, ante la falta de respuesta, quemaron distintos elementos y los arrojaron al pasillo. El fuego se hizo cada vez más grande, pero los policías decidieron no intervenir. Recién después de más de media hora llamaron a los bomberos y pidieron atención médica. Al llegar, los bomberos encontraron cerradas las puertas de ingreso al sector de las celdas. La policía tardó cerca de veinte minutos en habilitar la entrada a esa zona. Para ese momento siete hombres ya habían muerto. Las principales conclusiones que se extraen del expediente son que el “imaginaria” (persona encargada de la custodia de los detenidos) no estaba en el lugar y que esa comisaría tampoco contaba con una red contra incendios ni matafuegos. Según la investigación penal, los colchones estaban fabricados con un caucho que, al quemarse, habría producido uno de los tóxicos que causó las muertes. Muchas de las personas allí alojadas también estaban detenidas por delitos leves, como desobediencia, encubrimiento, daño y lesiones leves. De los 19 detenidos, 11 estaban alojados allí desde hacía más de un mes y dos superaban los tres meses.

En menos de dos años, 17 personas murieron quemadas o asfixiadas en comisarías de la provincia de Buenos Aires. No se trata de hechos inesperados o inevitables, sino de situaciones previsibles dadas las condiciones de alojamiento, la precariedad o inexistencia de medidas de seguridad, y la falta de capacitación de los policías bonaerenses para gestionar espacios de encierro. Esa convivencia es gestionada con arbitrariedad y violencia.

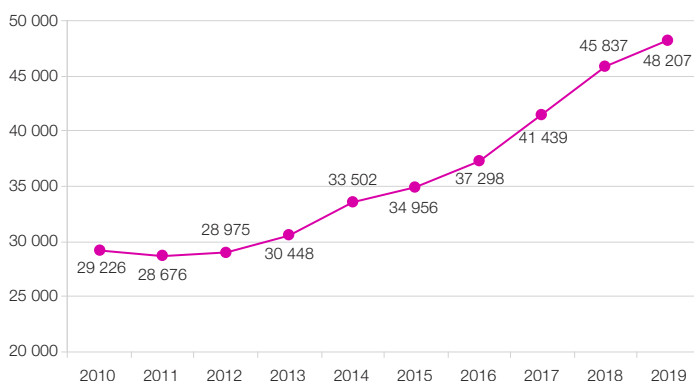
Tan previsibles eran estos hechos que fueron advertidos por distintas organizaciones provinciales, nacionales e incluso internacionales.¹ Cuando en diciembre de 2015 Cambiemos asumió el gobierno provincial, estas agrupaciones le advirtieron a la gobernadora María Eugenia Vidal² que heredaba un sistema montado durante el mandato de Daniel

1 Véanse, entre otros, CELS, “Las consecuencias del encarcelamiento: aumento de las personas viviendo en comisarías”, 7 de mayo de 2018, y el informe 2018 del Relator Especial sobre la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

2 El 14 de marzo de 2016 el CELS se reunió con la gobernadora María Eugenia Vidal y le entregó un documento en el que, entre otras cuestiones, pedía garantizar “las condiciones dignas de detención y dejar de alojar detenidos en comisarías”.

Scioli. Ese sistema articulaba una política de seguridad basada en las detenciones policiales masivas con una sobrepoblación carcelaria que ponía en riesgo a las personas detenidas. A partir de 2013, la cantidad de personas privadas de la libertad aceleró su aumento y, a partir de 2014, se volvió a una práctica que estaba prohibida desde 2005: usar las comisarías como espacios de alojamiento por tiempos prolongados. Las advertencias fueron desoídas por la gobernadora. Casi cuatro años después, las estadísticas muestran que el ritmo de crecimiento de la población privada de la libertad se intensificó durante la gestión de Cambiemos.

Gráfico 4. Evolución de la cantidad de personas privadas de la libertad alojadas en unidades penitenciarias, alcaidías y comisarías. Provincia de Buenos Aires, 2010-2019



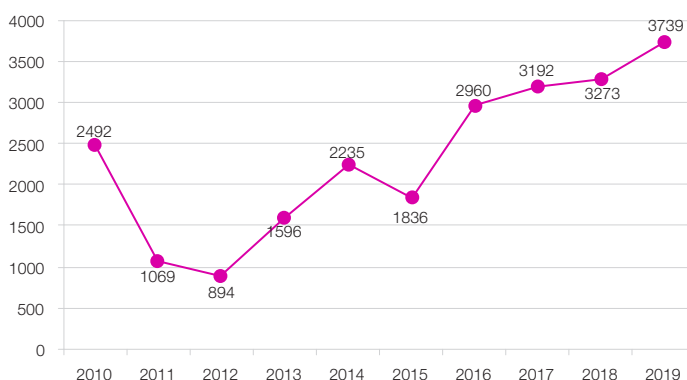
Fuente: Elaboración propia con base en registros del Ministerio de Justicia y Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires. Datos actualizados a diciembre de cada año, excepto los referidos a 2019, actualizados al 30 de junio.

Si durante los últimos años de Scioli en la gobernación el promedio anual de crecimiento de la población privada de la libertad fue del 6%, con Vidal ese número pasó a un 9%, lo cual torna inviable el Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB). La política criminal que utiliza como herramienta principal el encarcelamiento es una de las causas más evidentes del rápido crecimiento de la población de detenidos. Aunque la relación entre política criminal y aumento del encarcelamiento es observable en los datos disponibles, el gobierno se negó una y otra vez a discutir y asumir las consecuencias, entre ellas la saturación de las unidades penitenciarias. En marzo de 2018, el Ministerio de Justicia declaró

que la capacidad del SPB era de 28 810 cupos. En junio de 2019, había 48 027 personas alojadas, es decir, el sistema estaba excedido en más de 19 000 personas.³

El Poder Ejecutivo profundizó la política de utilizar las comisarías para la estadía permanente. El alojamiento por tiempo prolongado en estos ámbitos es una práctica histórica en la provincia de Buenos Aires, que la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró ilegal en 2005 en la sentencia del caso “Verbitsky”,⁴ porque no cumple con los estándares mínimos. Luego de esa decisión, la cantidad de casos fue disminuyendo hasta su mínimo, en 2012. Desde 2013 esta tendencia se invirtió. El número aumentó un 105% entre ese año y 2018, cuando llegó a un pico en noviembre de más de 4000 detenidos, de los cuales el 91% eran hombres y el 9%, mujeres.

Gráfico 5. Evolución de la cantidad de personas privadas de la libertad alojadas en comisarías en la provincia de Buenos Aires, 2010-2019



Fuente: Elaboración propia con base en registros del Ministerio de Justicia y Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires. Datos actualizados a diciembre de cada año, excepto los referidos a 2019, actualizados al 30 de junio.

3 Causa F-3359, caratulada “Monasterio, Nelson y Arguello, Hernán s. hábeas corpus”, que cursa en el Juzgado Correccional nº 2 de La Plata.

4 Corte Suprema de Justicia de la Nación, causa P. 83 909, “Verbitsky, Horacio s. hábeas corpus”, del 9 de abril de 2005.

El alojamiento en comisarías somete a los detenidos a condiciones inhumanas: no hay luz natural ni ventilación, las celdas están húmedas o inundadas con aguas servidas, los baños, tapados, no hay duchas ni agua caliente. Las instalaciones eléctricas son precarias, los cables están expuestos. A esto se le suma el aislamiento colectivo de veinticuatro horas, ya que muchas veces las personas detenidas no salen al patio, ni a realizar ninguna actividad. El hacinamiento agrava aún más estas condiciones. Según datos del Ministerio de Seguridad, en abril de 2019 la sobrepoblación en comisarías era del 186%. Esta situación hace que, por ejemplo, no haya colchones para todos. En algunas comisarías, ni siquiera hay espacio suficiente para que las personas puedan dormir en el piso por lo que deben turnarse para acostarse en el suelo.

Las comisarías son el eslabón más precario de un sistema de encierro que está colapsado, pero que las autoridades sostienen con el argumento de que la sobrepoblación carcelaria se debe a que la policía es cada vez más efectiva en el combate al delito. De este modo, en las comisarías bonaerenses el Estado renunció a garantizar el derecho a la vida.

A través de los testimonios de víctimas, familiares, policías y funcionarios, y del análisis de expedientes judiciales y administrativos, este capítulo se propone responder a dos interrogantes: ¿cómo el Estado elude prohibiciones de distinto tipo –judiciales y administrativas, provinciales, nacionales e internacionales– para alojar personas de manera permanente en las comisarías?, y ¿qué consecuencias tiene para las personas detenidas y para sus familiares el manejo de la vida cotidiana en estos espacios?

1. La trama burocrática que sostiene la ilegalidad

En junio de 2019, el Ministerio de Seguridad de la provincia, a través del Centro de Operaciones Policiales (COP), informó cuántas comisarías clausuradas por decisión judicial o administrativa de ese ministerio había en territorio bonaerense. Sobre un total de 264 dependencias con personas alojadas, 102 tenían inhabilitados sus calabozos, casi el 40%. Por lo tanto, en junio de 2019, había 1241 alojados en espacios clausurados. En los casos en que se trató de una inhabilitación administrativa, había sido el propio Ministerio de Seguridad el que había prohibido el alojamiento pero, al mismo tiempo, convalidó que se transgrediera esa clausura.

Un conjunto de expedientes judiciales permite reconstruir cómo las burocracias provinciales consiguen sostener este sistema ilegal de encie-

rro transgrediendo la prohibición directa de alojar en comisarías. En expedientes de hábeas corpus que tramitan ante distintos juzgados por la situación de los detenidos, en la causa judicial que investiga el incendio en la Comisaría 3ª de Esteban Echeverría y en las constancias de las acciones de los funcionarios se visibilizan los circuitos decisorios y modos de proceder que permiten sostener el alojamiento en estos ámbitos.

Muchas veces, cuando los jueces intiman a los funcionarios (comisarios, jefes departamentales, o incluso autoridades políticas) a cumplir una orden, lo hacen bajo apercibimiento de la imputación de un delito, como el incumplimiento de los deberes de funcionario público o la desobediencia. Ante esa posibilidad, los funcionarios actúan para responder al requerimiento judicial: elevan pedidos a sus superiores y los asientan para protegerse de una imputación penal o administrativa.

Lo ocurrido en la Comisaría 3ª ilustra esta lógica. Estaba clausurada con prohibición de alojar allí personas desde el año 2000. La clausura fue confirmada en 2009, 2011, 2015 y 2018.⁵ Para hacer cumplir esas reiteradas prohibiciones, en enero de 2018 el juez a cargo del Juzgado de Garantías n° 2 del Departamento Judicial de Lomas de Zamora (descentralizado de Esteban Echeverría) hizo lugar a un hábeas corpus⁶ y envió al comisario a cargo de la dependencia un escrito en el que le hacía saber que debía cumplir con la medida de clausura, bajo apercibimiento de incurrir en el delito de desobediencia. Ante esta intimación, entre abril y noviembre de 2018, el comisario envió oficios todos los días a la Zona Distrito Comando de Esteban Echeverría pidiendo que se realojara a los detenidos y que le enviaran colchones ignífugos y almohadas.⁷ Así, las demandas ingresaron en un circuito burocrático donde la responsabilidad de cada quien fue desplazada hacia la instancia inmediatamente superior, sin que nadie brindara respuestas. En el mismo hábeas corpus, ante la intimación judicial a cumplir con la clausura de la Comisaría 3ª, el COP respondió:

5 Expte. HC-07-03-000002-018/00 del registro del Juzgado de Garantías n° 2 del Departamento Judicial Lomas de Zamora, descentralizado de Esteban Echeverría, y presentación de la Defensora Oficial de la UFDP n° 31 de Lomas de Zamora, en el marco del expte. HC 6516 del Juzgado en lo Correccional n° 6 de Lomas de Zamora, obrante a fs. 979 del expediente del incendio de la Comisaría 3ª IPP 07-03-018714-718/00.

6 Íd.

7 IPP 07-03-018714-718/00, fs. 254.

Casi la totalidad de las Dependencias de la provincia de Buenos Aires habilitadas para el alojamiento de personas privadas de la libertad se hallan sobrepobladas, es decir, por encima de las capacidades máximas establecidas. Esta situación provoca que sea momentáneamente inviable el realojamiento de los detenidos allí alojados, y que de realizarse sin tener en cuenta lo expuesto, se estarían agravando las condiciones de detención en otras seccionales ajenas a ese departamento judicial. Ante tal situación, y habida cuenta que esta problemática se suma a la existencia de clausuras y hábeas corpus restrictivos interpuestos por distintos magistrados para con varias Jefaturas Departamentales del Conurbano bonaerense y la consiguiente imposibilidad de esta Dirección de dar inmediata respuesta a lo ordenado [...] se requiere el otorgamiento de cupos en carácter de muy urgente a la Dirección General de Asistencia y Tratamiento del Servicio Penitenciario Bonaerense.⁸

El COP confirmaba así dos cosas. Por un lado, que no podía solucionar la situación de Esteban Echeverría porque se trataba de un problema estructural de toda la provincia. Al mismo tiempo, derivaba la responsabilidad al SPB, encargado de asignar los cupos en las cárceles que hubieran permitido trasladar a quienes estaban en la comisaría, que depende de otra área del Estado provincial: el Ministerio de Justicia. En una visita a la comisaría, pocos días antes del incendio fatal, un fiscal comprobó que pese a la prohibición había 23 hombres alojados y dejó asentado que, según el comisario, “se han llevado a cabo numerosos trámites ante el Ministerio y autoridades judiciales para proceder a su remisión al servicio penitenciario, pero que no existen los cupos pertinentes”.⁹

El circuito habría sido el siguiente: las comisarías estaban colapsadas, entonces el COP pidió cupo para intentar realojar a quienes estaban en las dependencias clausuradas. Como las cárceles también estaban colapsadas, el SPB otorgó solo algunos cupos de estos pedidos urgentes. Algo muy similar ocurrió en la Comisaría 6ª de La Plata, con orden de clausura y con un hábeas corpus del Juzgado Correccional n° 2 de esa jurisdicción.¹⁰

8 *Ibíd.*, fs. 996.

9 *Ibíd.*, fs. 899.

10 Causa F-4087, “Hábeas corpus s. agravamiento de condiciones de detención en la Comisaría 6ª de La Plata”.

La lógica de derivar la decisión a otras instancias sostiene la ilegalidad, a pesar de las resoluciones judiciales que ordenaron diferentes medidas. El pedido subió en la escala de los responsables, pero jamás encontró una solución concreta. Como resultado, en la práctica las clausuras de las dependencias policiales nunca son tales, porque los funcionarios buscan protegerse, no resolver el problema.

Según datos del COP, en mayo de 2019 ingresaron 6040 detenidos, fueron liberados 2633 y quedaron alojados 3407. El SPB habilitó un cupo de 1290. O sea que más de un tercio de las personas detenidas fue trasladada a una unidad penitenciaria, y el resto quedó alojado en las dependencias policiales. Así se forma un cuello de botella: nunca se traslada a todos los detenidos a las cárceles y el excedente se va alojando en las comisarías inhabilitadas o clausuradas. En los poquísimos casos en que se lleva al SPB a todos, el espacio liberado en las comisarías es ocupado de inmediato por el incesante flujo de las detenciones policiales.

En el hábeas corpus admitido por el Juzgado Correccional n° 2 de La Plata el juez Eduardo Eskenazi detalló audiencias y conversaciones que mantuvo con funcionarios bonaerenses en el trámite del expediente. Volcó allí las respuestas y argumentos que recibió:

El señor subsecretario de Política Penitenciaria ha reconocido que la falta de dinero en las arcas del Estado impide adoptar las medidas exigidas por las circunstancias, resolviéndose la situación de sobrepoblación constatada a través de la colocación de más camas y colchones en pabellones ya saturados. Esta última respuesta de algún modo es acompañada por el señor ministro de Justicia, quien a la fecha no ha presentado un plan de corto, mediano y largo plazo que permita vislumbrar que la situación será controlada, y menos aún, revertida.¹¹

Los funcionarios responsables del sistema de encierro provincial reconocen el carácter estructural de la crisis de sobrepoblación, pero en vez de diseñar políticas para resolverlo lo invocan para no cambiar nada. De este modo, la falta de cupos opera como una especie de principio de realidad que echa por tierra lo establecido por la ley, que deviene abstracto e inaplicable.

El juez Eskenazi señaló:

11 Íd.

El cuadro de situación descripto (sobrepoblación carcelaria - aumento anual promedio de la misma - imposibilidad material del ministerio para generar las plazas necesarias por falta de recursos) conduce a repensar las actuales políticas criminales aplicadas, y evaluar la posibilidad de recurrir a alternativas a la prisión que impliquen estrictos controles por parte de un eficiente Patronato de Liberados y dispositivos de seguridad.¹²

El propio ministro de Seguridad, Cristian Ritondo, expresó en una declaración pública: “Prefiero a los delincuentes amontonados y no liberados”,¹³ sin distinguir entre delitos leves y graves, ni cuestionar el uso generalizado de la prisión preventiva. Al igual que la gestión de la gobernadora Vidal, no puso en cuestión su política criminal, celebró el aumento de las detenciones como si fuera la evidencia de una mayor efectividad de la labor policial, y no propuso cambios respecto de la decisión de usar a las comisarías como espacio de alojamiento permanente. Por esto, un caso concreto como el de Esteban Echeverría debe analizarse en relación con su inserción en una situación estructural, porque con inacción o prácticas burocráticas dilatorias el Estado legitima que las personas continúen ilegalmente detenidas en dependencias policiales.

En este encierro, la vida está a merced de esta trama burocrática. Por tomar una sola de las miles de historias que ocurren en la provincia de Buenos Aires: Elías Soto tenía 20 años cuando fue detenido, en junio de 2018, por el delito de robo con arma. En noviembre de ese año, fue condenado en un juicio abreviado a una pena de tres años y diez meses. Estuvo alojado en distintas comisarías durante cinco meses en los que hizo, a través de su abogada, varias solicitudes de cupo. Murió en el incendio de la Comisaría 3ª de Esteban Echeverría, mientras esperaba ser trasladado a un penal.

12 Íd.

13 Entrevista con Luis Novaresio, *LNE*, por A24, 11 de septiembre de 2018.

2. Arbitrariedad y violencia en la gestión policial de las comisarías sobrepobladas

Las comisarías son espacios de encierro que no están preparados para alojar personas de manera permanente. Presentan condiciones edilicias pésimas; no cuentan con recursos ni funcionarios preparados para gestionar la vida de les preses; por su carácter *ad hoc*, no están sujetas a regulaciones y normativas específicas, y además están sobrepobladas. No hay un marco normativo común para la gestión de la población encerrada en comisarías. El día a día queda en manos de policías, que en algunos casos gestionan el encierro con formas arbitrarias y violentas en extremo.

De manera desarticulada, cada dependencia se organiza por su cuenta y según el criterio de quien esté a cargo. Sobre el carácter supuestamente excepcional del encierro en comisarías, se monta la gestión cotidiana de la población privada de libertad: arbitraria, discrecional, cambiante. En algunos casos, se replica la lógica penitenciaria y las comisarías operan como pequeñas cárceles y, en otros, los métodos son particulares e imprevisibles.

La ilegalidad del uso de comisarías como ámbito de detención permanente implica que no puedan existir normas específicas para regular la vida diaria dentro de esas dependencias. Estos espacios no tienen reglas que marquen un piso mínimo sobre cómo les funcionarios policiales deben proceder para cuidar a quienes están bajo su responsabilidad. La organización de estas prácticas queda al arbitrio de la decisión del personal de cada comisaría y, muchas veces, están caracterizadas por prejuicios y estigmas. Les familiares tienen que aprender unas normas que no están escritas en ningún lado a partir de la experiencia y de la reiteración de situaciones. Pero como la lógica es la discrecionalidad de quien está a cargo, las reglas que aprenden son transitorias.

En las cárceles, el servicio penitenciario tiene normas que regulan las intervenciones del personal y el trato entre les funcionarios y les detenidos. Esta reglamentación y su conocimiento por parte de detenidos y familiares genera cierta previsibilidad en la vida carcelaria y la posibilidad de denunciar una irregularidad. Por ejemplo, el SPB tiene un “Manual de requisas”, que es específica:

Todo procedimiento de requisa, registro e inspección debe realizarse sobre procedimientos de planificación y organización. Asimismo, deberá controlarse en forma integral la ejecución y desarrollo de estos operativos, de cuyos resultados deberá dejarse registro de confor-

midad, labrándose el acta respectiva, por triplicado con la firma de todos los funcionarios presentes.¹⁴

Por supuesto, que haya una norma no implica que se aplique efectivamente. Sin embargo, su existencia y conocimiento puede utilizarse para juzgar la actuación y, llegado el caso, sancionar a quienes la transgreden.

Para les funcionarios policiales, tener personas detenidas a su cuidado es una sobrecarga de trabajo para la que no tienen preparación. Deben cumplir con sus tareas administrativas y de seguridad y además ocuparse de su custodia. También es poco seguro ya que el diseño de las comisarías y la cantidad de personas alojadas son condiciones para que se multipliquen los conflictos. La falta de capacitación sobre cómo intervenir en una pelea entre detenidos fue parte del problema que derivó en los incendios en Pergamino y en Esteban Echeverría.

La situación se agrava porque la dotación de policías destinadas a la custodia es siempre escasa respecto del número de personas alojadas. Por ejemplo, en 2014 en la Comisaría 3ª de Avellaneda (Dock Sud), una mujer policía quedó sola durante la noche y a cargo de 20 presos, en un espacio para 12. En otro caso, en abril de 2018, cuatro personas armadas entraron a la Comisaría 1ª de San Justo para liberar a un detenido, hubo un tiroteo y una policía resultó herida. En ese momento, en la comisaría había 45 personas alojadas en un espacio para 15, y solo cinco policías para hacer la custodia y todas las tareas propias de la dependencia.

En el marco de una situación de ilegalidad, sin regulaciones específicas ni recursos, cada comisario gestiona el encierro con las herramientas que tiene a mano. Prueba lo que mejor le resulta e implementa soluciones *ad hoc*, muchas veces en base a intercambios informales y la extorsión. De este modo, se consolida un sistema de encierro fragmentado con formas de funcionamiento dispares según de qué comisaría se trate, y que refuerza las transacciones ilegales y la arbitrariedad. En ciertos lugares, la gobernabilidad está garantizada por la violencia contra les detenidos. En ocasiones, son incluso les policías quienes promueven las violencia entre quienes están alojados. En otros casos, el día a día se gestiona mediante el intercambio de beneficios por dinero o con la delegación de la regulación de los calabozos a algún detenido “de confianza”. A veces, se juxtaponen varias estrategias o aparecen nuevas. Por ejemplo, un comisario de

14 Servicio Penitenciario Bonaerense, Resolución 1793/2017, “Manual de procedimientos de requisas”.

una dependencia en el oeste del Conurbano instaló su propio circuito de cámaras de vigilancia. Esto permitió que les detenidos pudieran salir de las celdas y circular por los pasillos, situación muy excepcional en las comisarías donde, en general, permanecen en los calabozos las veinticuatro horas. Cuando el comisario fue trasladado a otra dependencia, desarmó el circuito de cámaras y se lo llevó para instalarlo en su nuevo destino.

Para mantener el orden, les policías también suelen recurrir a la negociación con otras comisarías de la zona, lo que les permite, por ejemplo, en una especie de trueque, intercambiar detenidos conflictivos. Si alguna persona tiene problemas con sus compañeros de celda o con les efectivos, se la envía a una comisaría cercana a cambio de otra. Fue con esa lógica que Elías Soto había sido trasladado del Destacamento Las Colinas a la Comisaría 3ª de Esteban Echeverría, donde falleció. En su caso, lo habían intercambiado por otro detenido que estaba en esa comisaría y había protagonizado una pelea.

En este contexto, las consecuencias más graves del alojamiento en comisarías recaen sobre les detenidos y sus familiares. Les policías despliegan prácticas arbitrarias, violentas y extorsivas en sus relaciones con las personas presas y sus familias. Algunos buscan obtener un rédito del sufrimiento y la necesidad de estas personas.

En las comisarías se replican algunas prácticas propias de los servicios penitenciarios que restringen el acceso a bienes, servicios y derechos. Les detenidos en las comisarías no tienen elementos de higiene, medicamentos, entretenimiento, trabajo ni acceso a la salud. Incluso, en ocasiones, pese a tener un turno médico en un hospital y el permiso judicial para el traslado, las prácticas burocráticas de la policía pueden impedir su concreción. Al mismo tiempo, les detenidos no tienen en general contacto con sus abogados, están aislados de su entorno y, en el mejor de los casos, tienen una visita semanal. Mientras que en la cárcel hay mayor circulación de personas que participan de diferentes modos de la vida carcelaria –como docentes, talleristas, representantes de instituciones religiosas, defensores de ejecución, entre otros–, el contacto de les preses en comisarías con el afuera es mucho menor. Esto aumenta el poder y el margen de arbitrariedad de les policías, ya que son el contacto principal –y muchas veces le único intermediario– que puede decidir si canalizar o no las necesidades de estas personas en situación desesperada. A veces, la policía realiza concesiones; por ejemplo, algunos familiares¹⁵ señala-

15 Entrevistas del CELS con familiares de los detenidos muertos en el incendio de la Comisaría 3ª de Esteban Echeverría.

ron que se autorizó a festejar un cumpleaños con bebidas alcohólicas dentro de las celdas o a encontrarse en la calle, fuera de los calabozos y de las instalaciones de la comisaría. Estas concesiones refuerzan el carácter incierto del sistema y dan cuenta de un poder que opera como si fuera absoluto, ya que son instancias de libertad posibilitadas por la decisión arbitraria del personal policial a cargo.

El encierro en condiciones inhumanas, como las que existen en la provincia de Buenos Aires, genera diferentes formas de intercambio ilegales y muchas veces basadas en la extorsión y la amenaza, y reguladas a través del uso de la violencia. En las comisarías, la arbitrariedad que caracteriza ese encierro favorece el pedido de dinero, comida o drogas por parte de les policías a detenidos y/o familiares, a cambio de garantizar la seguridad de alguien o para habilitar el ingreso de objetos supuestamente prohibidos. La custodia de detenidos se transforma así en otra caja policial de recaudación ilegal de dinero y bienes. Un familiar relató que llevaba pan y facturas todos los días a la comisaría donde su hijo estaba preso para que no lo trasladaran a otra dependencia. Cuando finalmente esto sucedió, sintió que ese arreglo tácito había sido quebrado. Hay casos de mayor gravedad. Otro familiar relató que, en la Comisaría 3^a de Esteban Echeverría, “le pagabas a uno de los policías y te pasaba cualquier cosa, droga y alcohol. También celulares”. Además, es habitual que en las requisas les policías se apropien de los elementos de limpieza y la comida que les llevan a les detenidos. Les familiares también viven esta arbitrariedad al momento de ingresar elementos, ya que en ocasiones el listado de lo que se permite entrar es más laxo, y otras veces, más restrictivo sin ninguna justificación. Muchas veces los criterios cambian según quién esté a cargo. No todas las comisarías utilizan este sistema ilegal de intercambios y extorsión. En algunos casos, los comisarios crean una reglamentación sobre objetos habilitados y prohibidos para el ingreso que es controlada y cumplida. Pero, como en otras cuestiones, esto queda librado a la iniciativa y a las formas de control que cada comisario pueda o quiera implementar.

Les policías emplean la violencia para disciplinar a les detenidos. Muchos relatan¹⁶ que, durante las requisas, fueron desnudados, obligados a acostarse en el piso y que hasta recibieron palazos y patadas. Cada cierta cantidad de tiempo, se producen requisas sorpresivas ordenadas

16 Entrevistas del CELS con detenidos en comisarías del Conurbano bonaerense.

por la Jefatura Departamental, que están a cargo del Grupo de Apoyo Departamental (GAD), una unidad especial fuertemente armada y entrenada para intervenir en motines y otras situaciones extremas. Las requisas del GAD son en especial violentas y más rigurosas; secuestran celulares, cordones, cinturones y otros objetos cuyo ingreso está en teoría prohibido, pero que suelen autorizar les policías de las comisarías a cambio de dinero o de algún bien. Estas arbitrariedades generan mayor incertidumbre, ya que ni siquiera el pago garantiza el ingreso de esos elementos.

Una situación particular de violencia es la que viven las mujeres detenidas, ya que en muchas ocasiones son requisadas frente a personal masculino. Una mujer que estuvo detenida varios meses en una comisaría de San Martín relató que al menos tres veces por semana ella y sus compañeras de calabozo eran obligadas a salir al patio desnudas y a realizar flexiones. Una de las presas castigadas de esta forma estaba embarazada. En una denuncia penal, detenidas en otra comisaría del oeste del Conurbano bonaerense relataron que eran requisadas desnudas mientras que policías masculinos les sacaban fotos.

En las inspecciones realizadas a familiares también hay violencia. A diferencia de lo que ocurre en las cárceles, solo pueden ingresar mujeres en las visitas a detenidos en comisarías, aun cuando los detenidos sean varones. Esto no responde a una regulación oficial, sino que es una decisión arbitraria que siguen todas las comisarías que hemos relevado. Tal circunstancia supone que las personas privadas de libertad en estos espacios pierden la posibilidad de ver a sus padres, parejas, hijos o hermanos varones. Las requisas no están reguladas y muchas veces se convierten en prácticas humillantes. Una familiar relató:

Primero llegábamos, debíamos dejar la comida en el piso con nombre. Requisaban toda la comida, te la dejaban después tirada en el piso que estaba lleno de agua. Y después nos dejaban pasar, a veces de a dos o tres o cuatro, a un baño que tenían y ahí nos requisaban a todas juntas. Nos tocaban toda la ropa. Esto con personal femenino, pero a veces entraban y salían y ese antebañero era una puerta grande con cortina, y cero privacidad. Muchas veces, con mujeres embarazadas.

En ciertos casos, la gestión de los calabozos depende de la connivencia entre algunos detenidos y la policía. Este acuerdo impide el traslado de las personas detenidas de confianza a otra comisaría o unidad peniten-

ciaria y las mantiene allí por largos períodos. Además, estas pueden ejercer violencia contra otros sin recibir sanciones. La policía los habilita a que organicen el calabozo y distribuyan elementos disponibles según su criterio, a cambio de no generar conflictos. Allí donde prevalece esta modalidad de gestión, la policía no suele intervenir cuando un detenido es golpeado por otro dentro de una celda o si se produce algún conflicto. Se aplica la lógica del que “se arreglen entre ellos”, más habitual en aquellas comisarías sobrepobladas donde hay alta circulación de detenidos. Esta forma de gestión que cede autoridad y capacidad de ejercer violencia a determinados alojados es similar a la que se utiliza en las cárceles sobrepobladas, aunque más precaria en su forma de organización.

Las instalaciones limitadas de las comisarías llevan a que en un mismo calabozo se alojen juntas acusades de cometer delitos muy disímiles, desde un presunte homicida hasta alguien sospechade de un delito leve como atentado y resistencia a la autoridad o consumo de drogas, personas con largas trayectorias penales junto con otras que son detenidas por primera vez e incluso quienes caen por la práctica de “armado de causas”. La ausencia de clasificación de los detenidos aumenta los hechos y los riesgos de violencia en las celdas. Las personas detenidas por abuso sexual o violencia de género suelen ser víctimas de agresiones por parte de otros con quienes comparten la celda. Estas prácticas muchas veces se producen en un entorno de indefensión e indiferencia por parte de quienes, se supone, están a cargo del cuidado de los detenidos. En un caso relevado en el sur del Conurbano bonaerense, un detenido primario por un delito menor fue sometido a vejaciones por sus compañeros de celda, le cortaron el pelo, le pegaron, le tiraron enduido y agua hirviendo frente a efectivos que no intervinieron en ningún momento. En otro caso de la misma zona, una persona perdió su ojo porque otra le clavó un destornillador.

En estos espacios, la policía crea la ley, la cambia a voluntad y la ejecuta. Así, la posibilidad de vivir y sobrevivir queda atada a las propias personas que ejercen la violencia, a falta de otro a quien acudir. Se trata de una experiencia que Fernando Ulloa describió con el concepto de “encerrona trágica”: quien está sometido al ejercicio de la crueldad de otro depende de ese otro sin posibilidad de recurrir a “un tercero de apelación”.¹⁷ Se trata, en este caso, de un encierro trágico dentro de un encierro ilegal.

17 F. Ulloa, *Novela clínica psicoanalítica*, Buenos Aires, Paidós, 1995.

3. Un sistema de encierro *ad hoc* que genera sufrimiento

El incendio de la comisaría de Esteban Echeverría es el más grave que sucedió en una dependencia policial. Les familiares relatan que, cuando los detenidos fueron alojados allí, las condiciones eran tan malas y el trato tan hostil que de inmediato pidieron ser trasladados a otro lugar. Por supuesto, estas demandas no tuvieron respuesta. Muchos de los que perdieron la vida en el incendio estaban presos por delitos excarcelables o con baja expectativa de pena. Varios de ellos estaban detenidos por primera vez, pero quedaron automáticamente privados de la libertad por tener un antecedente o por la demora de los funcionarios judiciales en tomar la decisión de excarcelar. Esto último responde a la política del encarcelamiento preventivo como regla llevada adelante por los poderes Ejecutivo y Judicial de la provincia.

A Carlos Corvera lo detuvieron bajo la acusación de haber intentado robar una cortadora de césped. Nunca antes había estado preso. Fue alojado primero en el destacamento Malvinas de Esteban Echeverría y luego trasladado a la Comisaría 3ª de esa jurisdicción. Mientras esperaba su excarcelación, que ya había sido dictada por el juzgado, ocurrió el incendio. Agonizó por trece días.

Elías Soto había sido condenado por robo. Esperaba su traslado a una unidad penitenciaria. Su abogada pidió muchas veces que se le habilitara cupo. Esta también era su primera detención. El cupo nunca llegó y Elías murió en el incendio. Tanto Carlos como Elías tenían problemas de adicciones. Sus familias habían buscado que recibieran tratamiento, pero no encontraron ningún lugar donde realizarlo. La única respuesta del Estado fue encarcelarlos por robos menores y dejarlos morir en comisarías sobrepobladas.

Miguel Ángel Sánchez fue procesado por encubrimiento, un delito excarcelable, y cumplía prisión domiciliaria. Fue llevado a la comisaría por haber violado esa detención. Cumplía un mes alojado allí cuando murió en el incendio de Echeverría. Tenía 31 años. Su hijastro Fernando Arguello estaba detenido por tenencia para comercialización de estupefacientes, compartía con Miguel Ángel el mismo calabozo y, según les familiares, pudo sobrevivir a las quemaduras que recibió porque Miguel Ángel lo protegió con su propio cuerpo.

Cerca de un tercio de los detenidos en las comisarías de la provincia de Buenos Aires (29%) está acusado de robo y un 18% lo está por infracciones a la Ley de Drogas, según datos de junio de 2019. Además, en una población de 3739 detenidos, hay unas 448 personas alojadas en comisa-

rías que están acusadas de cometer delitos con baja expectativa de pena y excarcelables. En junio de 2019, el 98% de les detenides en comisarías tenía dictada una prisión preventiva, es decir, no tenía condena y su culpabilidad no había sido demostrada.

Por el nivel de hacinamiento, todos los ámbitos de privación de la libertad de la provincia de Buenos Aires –cárceles y comisarías– tienen condiciones inhumanas de detención. El colapso del sistema de encierro lleva a que las instituciones políticas, judiciales y policiales intenten legitimar el uso ilegal de las comisarías. Las víctimas directas son quienes están allí alojades en condiciones que ya produjeron numerosas muertes violentas. La violación cotidiana de esa prohibición ha generado formas de gestión irregulares y normatividades de facto que organizan la vida diaria vulnerando los derechos de todes les involucrades.

Estar privado de la libertad en una comisaría debería ser una situación excepcional, pero en territorio bonaerense se convirtió en moneda corriente para miles de personas, pese a ser ilegal, pese a que las comisarías están clausuradas, pese a las acciones judiciales. El vacío que se construye en el ir y venir burocrático convierte esa excepción en regla.

Consolidado en la provincia en los últimos años, este sistema de encierro *ad hoc*, junto con las condiciones extremas de detención, la arbitrariedad, la violencia y el abuso de poder con que se rige la vida ahí dentro, genera mucho sufrimiento. En estas condiciones extremas, la detención en las comisarías es un castigo adicional, ya que implica sufrir no solo por el hacinamiento y las condiciones inhumanas de detención, sino también por las formas en que la policía gestiona esos espacios. Se trata de una violación de derechos que está aún más invisibilizada que el encierro en las cárceles y que se refleja en un incremento del nivel de violencia que circula en la sociedad, porque ni las cárceles ni las comisarías son compartimentos estancos.

Esta situación requiere una respuesta urgente que garantice que no haya más personas detenidas en esas condiciones. Para esto, los poderes del Estado deben revisar una política criminal que aumenta sin cesar los niveles de encarcelamiento y que se sostiene como práctica ilegal. Hay soluciones posibles, como evitar o limitar el encierro por delitos con baja expectativa de pena, utilizar medidas alternativas a la prisión y sancionar una ley de control de sobrepoblación que defina un cupo legal que el Estado tiene que cumplir. Pero la primera decisión que debe tomarse es comenzar a respetar el derecho a la vida.

No se trata de mejorar la infraestructura, ni de perfeccionar la formación policial, ni de generar marcos regulatorios: la ilegalidad inherente

a este encierro impide que se pretenda resolverla con una retórica que prometa reformas. Los funcionarios políticos y los operadores judiciales que subordinan los derechos de las personas a una suerte de realismo punitivo, cuyas bases se niegan a discutir, perpetúan, todos los días y a la vista de todos, las violaciones masivas de derechos humanos que hoy ocurren en los espacios de encierro ilegales.

Grandes despliegues, mínimas responsabilidades

Obstáculos para investigar las consecuencias
de los operativos policiales*

El 28 de noviembre de 2018, el juez federal de Rawson Gustavo Lleral cerró la investigación de la muerte de Santiago Maldonado y sobreseyó al único gendarme imputado. Su decisión puso fin a la única vía judicial que habría permitido conocer la verdad y atribuir responsabilidades sobre el operativo de la Gendarmería Nacional Argentina (GNA) del 1° de agosto de 2017 en la provincia de Chubut. En septiembre de 2019, la Cámara de Apelaciones de Comodoro Rivadavia revocó el fallo y ordenó continuar la investigación de la muerte de Santiago Maldonado. Antes, en septiembre de 2017, el Ministerio de Seguridad de la Nación había clausurado los expedientes administrativos sin haber investigado la actuación de los gendarmes ni los daños ocasionados a la comunidad de la Pu Lof.

Lo que sucedió en el caso de la desaparición y muerte de Santiago no es un ejemplo aislado. En los últimos años, numerosas investigaciones judiciales no lograron esclarecer hechos de violencia ocurridos durante operativos policiales. En este tipo de episodios, una combinación particular de formas de proceder del sistema judicial y del Poder Ejecutivo dificulta la investigación exhaustiva de las muertes, la atribución de responsabilidades y la reconstrucción de la verdad. Ante los crímenes cometidos en la represión en el Parque Indoamericano y en La Carcova, los asesinatos de Alan Tapia, Rafael Nahuel Salvo y Carlos Fuentealba y las privaciones ilegítimas de la libertad tras la Marcha Mundial de Mujeres del 8 de marzo de 2017, un conjunto de factores limitaron u obstaculizaron las investigaciones.

* Este capítulo fue escrito por Federico Efrón, Ana Adelardi, Juliana Miranda y Paula Litvachky, integrantes del Equipo de Trabajo del CELS. Agradecemos los aportes de Agustina Lloret, Victoria Darraidou, Manuel Tufro, Marcela Perelman y Ximena Tordini.

La decisión de los fiscales y jueces de no investigar, de hacerlo de manera superficial, de recortar la realidad y las acciones de los involucrados aleja a la sociedad de una explicación sobre lo ocurrido durante esos hechos gravísimos. De esta forma, la valoración de los acontecimientos no es resultado de investigaciones serias sino de la interpretación de los medios masivos de comunicación y de las versiones policiales que, sobre todo a partir de diciembre de 2015, fueron avaladas por las máximas autoridades políticas nacionales. Así, las intervenciones judiciales funcionan como legitimadoras de la violencia estatal que se despliega en los grandes operativos policiales. En un sentido aún más profundo, promueven la idea de que hay muertes que no merecen ser investigadas, como si se tratara de vidas a las que el Poder Judicial les otorga menos valor.

1. Aval judicial directo o indirecto a la violencia policial

A la hora de investigar grandes operativos policiales, la respuesta predominante del sistema de justicia es legitimar la intervención violenta. En algunos casos, lo único que hizo el proceso judicial fue determinar que todo lo actuado por las fuerzas de seguridad fue legal y deslindarlas por completo de responsabilidades penales. En otros, legitimó el operativo y avanzó solo contra el funcionario que provocó la muerte o las heridas, aislando ese hecho del contexto en que sucedió.

Los operativos policiales son escenarios complejos en los cuales múltiples variables pueden consolidar la ausencia o la debilidad de un control político y judicial adecuado. Esta complejidad debería ser suplida por una mayor diligencia en la investigación y no, como suele ocurrir, ser usada como excusa para justificar la falta de respuesta. Algunos de los casos más serios de operativos policiales que terminaron con muertes o lesiones graves permiten reconstruir estas limitaciones y resistencias a investigar de manera exhaustiva.

En noviembre de 2018, el juez Lleral cerró la causa penal en la que se investigaba la muerte de Santiago Maldonado y sobreseyó al único imputado. En su fallo, el juez presentó esta muerte como un hecho ocurrido en un “fatídico instante de soledad”, cuando en realidad sucedió en un territorio ocupado por más de 50 agentes de la GNA. La señaló también como una circunstancia derivada del destino, aunque aconteció en el contexto de un operativo represivo irregular. Lleral aisló la muerte del joven del contexto en el que tuvo lugar afirmando que conectar ambas

circunstancias era faltar a la verdad en pos de una “especulación espuria” que no respetaría las “leyes de la física”. Esta descalificación de cualquier intento de contextualizar la muerte es necesaria porque, de otro modo, el razonamiento es insostenible. Además, el accionar de la Gendarmería durante el operativo y en los días posteriores –que incluyó el entorpecimiento de la recolección de pruebas– no fue sancionado ni judicialmente ni a nivel disciplinario, en el ámbito administrativo.

El 7 de diciembre de 2010, Bernardo Salgueiro y Rosemary Chura Puña fueron asesinados por la policía en un operativo represivo en el Parque Indoamericano. Wilson Ramón Fernández Prieto, José Ronald Meruvia Guzmán, Jhon Alejandro Duré Mora, Juan Segundo Aráoz y Miguel Ángel Montoya fueron heridos. La investigación judicial reconstruyó con precisión cómo los jefes policiales de la Federal (PFA) y de la Metropolitana coordinaron el trabajo para ejecutar la orden de desalojo a cargo de los primeros. Por el cruce de informes, órdenes de servicio, libros de guardia, declaraciones testimoniales y modulaciones, se pudo conocer dónde y cuándo se reunieron los jefes de ambas fuerzas y lo que discutieron. Esto permitió conocer la cadena de mandos y asignar las responsabilidades a los jefes policiales de ambas fuerzas. También se pudo determinar qué agentes de la PFA dispararon a los vecinos de la Villa 20 e imputarlos por el delito de abuso de armas. Pero luego, la Cámara del Crimen desconoció las pruebas y consideró que los jefes policiales y el resto de los agentes no tenían ninguna responsabilidad penal; todos fueron sobreseídos. La Cámara sostuvo que las muertes se habían producido por la exclusiva responsabilidad de algunos oficiales y no cuestionó cómo se había ejecutado el operativo ni analizó la cadena de responsabilidades. Más adelante, una resolución de la Cámara de Casación –instancia superior jerárquica a la Cámara de Apelaciones– reabrió la investigación contra los jefes y los agentes. Tanto los autores materiales como los jefes policiales están ahora imputados, pero nueve años después de los hechos aún no se realizó el juicio oral.

El 25 de noviembre de 2017, Rafael Nahuel Salvo fue asesinado en un operativo del grupo Albatros de la Prefectura Naval Argentina (PNA) en Villa Mascardi, Río Negro. El juez de primera instancia, Leónidas Moldes, realizó un análisis muy recortado de los hechos y desconoció pruebas, con el afán de atribuir legalidad al operativo de la PNA. El juez concluyó que lo realizado por el prefecto Francisco Javier Pintos, único imputado, había sido un exceso de legítima defensa en el contexto de un enfrentamiento con una comunidad mapuche. Más tarde, los jueces

de la Cámara Federal de Apelaciones de General Roca descartaron la hipótesis del enfrentamiento y concluyeron que Pintos había cometido un homicidio agravado. Sostuvieron que los tiradores de la Prefectura excedieron la orden del juez que les había encomendado efectuar un reconocimiento del terreno, porque se desplazaron y dispararon por fuera de la zona delimitada por esa disposición. A raíz de este incumplimiento, la Cámara dio intervención al Ministerio Público Fiscal por la posible comisión del delito de desobediencia.

La investigación sobre las muertes y lesiones provocadas por la represión del 20 de diciembre de 2001 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) solo avanzó por la insistencia de las querellas que llevaron adelante las víctimas y las organizaciones que las acompañaron, ya que jueces y fiscales no la impulsaron. La desidia y la lentitud de los funcionarios judiciales y las estrategias dilatorias de las defensas a las que las autoridades no les pusieron límite, explican que tuvieran que pasar quince años para llegar a una condena judicial de primera instancia a los responsables políticos de mayor jerarquía. Por las deficiencias en la investigación, los autores materiales no recibieron ninguna condena. Más de tres años después, la Casación Federal todavía no confirmó la sentencia.

En 2007, el docente Carlos Fuentealba fue asesinado durante una protesta en una ruta provincial en Neuquén. El efectivo de la policía neuquina José Darío Poblete fue condenado por haber disparado una granada de gas lacrimógeno hacia el interior del auto que conducía Fuentealba. Pese a los esfuerzos de su familia para que el caso sea entendido como un operativo policial de represión de la protesta, el Poder Judicial neuquino nunca profundizó la investigación para detectar otras complicidades y responsabilidades. Esto requeriría que se citara a los agentes que quisieron encubrir a Poblete y a los jefes policiales que coordinaron el operativo. Doce años después, luego de que la familia recurriera a la Corte Suprema, el Superior Tribunal neuquino reabrió la causa.

Alan Tapia fue asesinado en 2012 mientras dormía en su casa del Barrio Mitre en la CABA, en el marco de un allanamiento realizado por el Grupo Especial de Operaciones Federales (GEOF) de la Policía Federal que buscaba capturar a su hermano. En la investigación se comprobó la responsabilidad directa del oficial Rodrigo Valente, pero el fiscal del juicio, Eduardo Marazzi, solicitó su absolución. Argumentó que el GEOF “no estaba entrando en las Islas Seychelles”, en alusión al barrio donde vive la familia Tapia, dando a entender que se trataba de un lugar

especialmente peligroso, lo que exculparía al policía. El Tribunal Oral convalidó lo solicitado por el fiscal, y absolvió a Valente. Luego, la fiscal de Cámara Gabriela Baigún y el entonces titular de la Procuraduría contra la Violencia Institucional (Procuvin), Abel Córdoba, acompañaron el recurso de la familia Tapia contra la absolución. De todos modos, la Cámara de Casación confirmó la absolución. La ejecución del operativo nunca fue analizada, ni tampoco se explicó por qué fue asignada al GEOF. Si bien la familia intentó que se investigara la responsabilidad de quien diseñó y comandó el operativo, el comisario Arnaldo Neira –jefe de Valente–, la fiscalía y el juez nunca lo hicieron.

Estas investigaciones comparten algunos rasgos que dificultan el esclarecimiento de los hechos. Al no analizar el contexto general de los operativos –la cadena de eventos relacionados de las que muertes y lesiones son una consecuencia final–, los operadores judiciales solo indagan, en el mejor de los casos, en la responsabilidad de los agentes que ocasionaron el daño directamente, que dispararon, o golpearon. Con esta mirada, la recolección y la producción de pruebas son dirigidas casi exclusivamente a encontrar a quien disparó. En las investigaciones, los jueces utilizan su poder discrecional para rechazar prueba relevante dirigida a evaluar la responsabilidad de participantes del operativo que no sean los autores del disparo. A veces, incluso omiten la valoración de prueba ya producida en la reconstrucción del hecho.

Los operativos policiales como escenarios complejos para el control judicial

Los operativos de las fuerzas de seguridad son una forma particular de despliegue del trabajo policial. Algunos se implementan como respuesta estatal a protestas sociales de distinto tipo –marchas, manifestaciones, cortes de calle–; otros, en situaciones multitudinarias como espectáculos deportivos o artísticos; otros, para intervenir en situaciones conflictivas como un desalojo o allanamientos; en otros casos, para las llamadas tareas de prevención generales como controles vehiculares. En general, los despliegues se realizan en situaciones que involucran a muchos participantes e integrantes de las fuerzas de seguridad. Una parte de los operativos responde a una orden judicial, como en los allanamientos y los desalojos. En estos casos, se agrega una instancia de coordinación con las autoridades judiciales que dispusieron la medida.

Esta complejidad debería reforzar el deber de cuidado en la planificación de los operativos, pero en la práctica ocurre lo contrario: aumentan los riesgos del uso de la fuerza policial. La intervención de diversos

grupos, las órdenes amplias y confusas, las autoridades superpuestas, los armamentos de distinto tipo y la falta de registro de todo lo que sucede montan una trama que dificulta la reconstrucción de los hechos y la atribución de responsabilidades.

Las autoridades a cargo de los operativos los planifican de una forma especial ya que implican la participación de varias dependencias, la provisión de armamento y de vehículos, directrices específicas y la coordinación en tiempo real de los encargados. Les jefes policiales imparten las “órdenes de servicio” a las áreas que tienen competencia en materia de custodias, comunicación, planificación de servicios y reuniones públicas. Además, informan a la jefatura de la fuerza. Sin embargo, esta planificación y la multiplicidad de actores y dependencias, a veces hasta de fuerzas de seguridad distintas, no queda nunca del todo bien registrada ni definida, y las órdenes tampoco son precisas en cuanto a la cadena de mando. Les operadores judiciales no suelen asistir en persona a los operativos, aunque esto contribuiría a controlar cómo la policía ejecuta sus órdenes y a compatibilizar los derechos en juego.

Durante los operativos de mayor magnitud, les jefes policiales se reúnen en una “sala de situación” desde donde hacen el seguimiento en vivo a través de los equipos de comunicación policiales y las transmisiones de los medios. Desde allí, se contactan con los oficiales a cargo de los operativos en el lugar y luego elaboran partes informativos. La asignación de las armas, las municiones, el equipamiento y el listado con los agentes que participan deberían quedar plasmados en actas especiales que aseguren que luego será posible reconstruir qué armamento portaba cada efectivo. Sin embargo, esto también es difícil de reconstruir por las resistencias corporativas a informar y la reticencia de las fiscalías o juzgados a buscar información.

La complejidad de los operativos exige que se preserven las modulaciones y los registros fílmicos, fundamentales para investigar el comportamiento de las fuerzas de seguridad. También son necesarias para establecer cómo fueron los hechos cuando se denuncian detenciones arbitrarias de manifestantes. La experiencia demuestra que la deficiencia de los registros coincide con las situaciones en que las detenciones son arbitrarias. Así ocurrió en los operativos del 8 de marzo de 2017 en el paro internacional de mujeres, del 18 de diciembre de 2017 durante la protesta contra la reforma previsional y del 26 de octubre de 2018 en la manifestación contra los recortes del presupuesto nacional.

El esfuerzo de la investigación recae en las víctimas y sus familiares

Ante las violaciones de derechos cometidas en el despliegue de intervenciones policiales, el Estado tiene la obligación de iniciar de oficio y sin dilación una investigación seria, imparcial y efectiva, y el Ministerio Público Fiscal, como su representante, debe encaminar su actuación a la búsqueda de la verdad. Las investigaciones nunca deberían depender de la iniciativa de las víctimas o de sus familias, ni de que ellas aporten pruebas. Sin embargo, es lo que ocurre en muchos de los casos en que debería investigarse el uso de la fuerza policial: el expediente no es impulsado por les funcionarios judiciales, quienes incluso llegan a pedir que las acusaciones realizadas por víctimas y testigos sean desestimadas. Por lo tanto, son les afectades por la violencia quienes deben promover la acusación y presentarse como querellantes en la causa penal. A nivel federal, existen ciertas áreas estatales como la Procuvin o la Dirección General de Acompañamiento, Orientación y Protección a las Víctimas (Dovic) e iniciativas puntuales como el programa de querellas del Ministerio Público de la Defensa nacional que acompañan y patrocinan a les familiares. Aun así, deben sobrellevar estos procesos con pocos recursos y superar la reticencia del Estado a investigarse a sí mismo.

En la Masacre de La Carcova, los policías bonaerenses Gustavo Rey y Gustavo Vega mataron a los jóvenes Mauricio Ramos y Franco Almirón, e hirieron de gravedad a Joaquín Romero. El operativo fue la respuesta al descarrilamiento de un tren de carga en José León Suárez y a la información de que había personas que intentaban llevarse la mercadería. Ante los primeros disparos con munición de goma, les vecines volvieron al barrio. Sin embargo, la policía no solo siguió con los disparos sino que comenzó a utilizar munición de plomo. Hay pruebas de que el comisario Víctor Hualde, de la seccional 4ª de José León Suárez, fue a la comisaría a buscar refuerzos de personal, municiones y una pistola de gas lacrimógeno. Y de que al regresar, dio la orden de disparar el gas hacia donde estaban refugiados Almirón y Ramos. Rey tomó ventaja de que los chicos tuvieran que exponerse por la asfixia y les disparó. Almirón recibió siete impactos de postas de plomo, y Ramos, uno. La Unidad Fiscal de Instrucción n° 5 de San Martín cerró la causa contra Hualde, luego de rechazar cuatro veces la petición de las familias de Ramos y de Romero de que se lo citara como imputado y que la causa fuera enviada a juicio oral. Entre 2011 y 2018, con el patrocinio del CELS, Joaquín Romero y María Elena Ramos, madre de Mauricio, impulsaron una investigación que encontró tantos obstáculos que finalmente condujo a la impunidad de les responsables del operativo.

El 23 de noviembre de 2010, la policía formoseña reprimió una protesta de la comunidad Qom Potae Napocna Navogoh (La Primavera), en la ruta nacional 86, por el derecho a su territorio. Ese operativo violento produjo la muerte de un miembro de la comunidad y la detención arbitraria de 24 personas, que fueron privadas de su libertad en condiciones indignas, incluso niños y jóvenes de entre 4 y 17 años. La policía quemó 17 casas junto con sus pertenencias y causó lesiones a muchos otros. Desde entonces la fiscalía de Clorinda impulsó causas penales solo contra los integrantes de la comunidad y no avanzó en ningún caso sobre el accionar policial. Los intentos que realizó La Primavera como querellante para que se investigara la responsabilidad penal de los agentes fueron rechazados en reiteradas oportunidades sin atender a la prueba existente ni a ningún pedido de producción de nuevas pruebas.

No hay control judicial durante el despliegue del operativo

La ley procesal exige que siempre que un hecho cometido durante un operativo policial pueda entenderse como un presunto delito, las fuerzas de seguridad deben comunicarse de inmediato con el juzgado de turno para informar la situación y recibir órdenes sobre cómo continuar. Sin embargo, distintos casos muestran que se produce una distancia temporal notable entre la intervención policial violenta y el contacto con el Poder Judicial.

Las autoridades judiciales suelen establecer en sus órdenes si habilitan el uso de la fuerza, aunque es raro que establezcan límites claros para la actuación policial. Esta amplitud se traduce en una discrecionalidad que potencia el riesgo de arbitrariedad policial en el terreno. La presencia de los jueces o fiscales en el lugar no es obligatoria, pero, según la magnitud y los potenciales riesgos de la ejecución de su orden, se trata de una práctica que podría prevenir hechos de violencia.

En el operativo en la casa de la familia Tapia por parte del agente del GEOF, no hubo control judicial en la ejecución de la orden de detención, ni se adoptaron recaudos por la edad del adolescente a quien debían detener. El juez de menores Enrique Velázquez había dispuesto la detención del hermano menor de edad de Alan Tapia. La orden para allanar la vivienda y detenerlo estaba dirigida a la División Homicidios de la Policía Federal, pero esta división convocó al GEOF, una unidad preparada para misiones de rescate de rehenes y casos vinculados al terrorismo. Un grupo táctico cuyo entrenamiento y armamento acarrea riesgos desproporcionados cuando se utiliza en operaciones de baja complejidad, como efectivamente se comprobó en este caso.

En otros operativos, la actuación de las fuerzas de seguridad por fuera de la orden judicial produce lesiones y muertes, como ocurrió en el homicidio de Rafael Nahuel Salvo. Esto se corroboró también en el Parque Indoamericano, donde las dos muertes y los cinco heridos con balas de plomo tuvieron lugar por fuera del perímetro en el cual el juzgado había autorizado el uso de la fuerza.

Como un antecedente positivo, el “Protocolo de actuación judicial frente a ocupaciones de inmuebles por grupos numerosos de personas en situación de vulnerabilidad”, aprobado en abril de 2019 por la Suprema Corte bonaerense, establece que al momento de ordenar un desalojo les jueces deben dar intervención a oficinas municipales y provinciales competentes, como la Secretaría de Derechos Humanos y el Ministerio de Desarrollo Social. También indica que en la orden de desalojo debe estar prevista la presencia de funcionarios gubernamentales y que debe indicarse de modo expreso que solo debe usarse la fuerza “en caso en que resulte indispensable y en la menor medida posible”. Con respecto al uso de la fuerza, el Protocolo ordena que “deberá efectuarse con el mayor cuidado de la integridad física de las personas que ocupen el predio”.

Déficit en el control del armamento

Un aspecto central de la investigación de hechos de violencia policial es determinar cómo se utilizó el armamento. Todavía hoy, es muy difícil controlarlo debido a las deficiencias organizativas y a la falta de decisión política de las autoridades para establecer registros y controles preventivos. Cuando han ocurrido hechos que deben investigarse, en muchos casos se comprueba la negativa, al menos inicial, a entregar el material probatorio a las autoridades judiciales.

En los operativos, la asignación de armamento es producto de una decisión de quienes están al mando. La directiva se debería plasmar en órdenes de servicio y debería también asignar personal capacitado para el traslado y custodia de las armas, para su distribución y para la fiscalización del armamento y de las municiones.

Por ejemplo, la escopeta calibre 12/70 suele utilizarse en operativos con munición de goma. Se trata de un tipo de armamento que requiere de controles preventivos y la máxima diligencia judicial ya que admite también munición de plomo. El cartucho expulsa, la mayoría de las veces, nueve perdigones de goma o nueve postas de plomo, que se dispersan con la distancia entre el disparo y el impacto. Además, tiene un cañón liso que no deja estrías en la munición disparada, lo que im-

posibilita la identificación. Estas características tornan fundamental que estas armas sean fiscalizadas antes del operativo y, si ocurrieran hechos de violencia, exista una especial diligencia probatoria para establecer responsabilidades. Casos graves en los últimos años muestran que no se cumple ni lo uno, ni lo otro.

Desde 2002, a partir de los homicidios de Maximiliano Kosteki y Darío Santillán, diferentes normativas regulan o prohíben la portación de armas y municiones letales en las manifestaciones públicas. Las primeras resoluciones fueron órdenes del día para los operativos por las marchas de los primeros aniversarios del 19 y 20 de diciembre de 2001. En 2004, una orden del entonces presidente Néstor Kirchner que prohibió la portación de armas desencadenó la salida del jefe de la Policía Federal Eduardo Prados y de la línea de funcionarios de justicia y seguridad: el ministro Gustavo Beliz, el secretario Norberto Quantin y el subsecretario José María Campagnoli. La PFA formalizó la prohibición de portar “armas letales” en la Orden del Día Interna 184 del 2 de octubre de 2006. Tras la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación, la Resolución 210/2011 estableció como criterio general que la policía no debe portar armas de fuego en manifestaciones, lo cual fue replicado en la Ley 5688 que creó la Policía de la Ciudad de Buenos Aires. Estas regulaciones marcan obligaciones funcionales y criterios específicos para jueces y fiscales al momento de determinar las responsabilidades.

La investigación por el desalojo al Parque Indoamericano permitió establecer que los disparos mortales y los que causaron lesiones fueron realizados por un grupo de 15 efectivos de la Policía Metropolitana, pero no se pudo determinar la responsabilidad del tirador individual. Ni la Policía Metropolitana ni el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad respondieron con información veraz sobre los agentes que participaron en el operativo, el armamento y la munición empleados. Hasta llegaron a aportar listados contradictorios sobre qué escopeta portaba cada uno. Las listas de personas afectadas excluían a efectivos que habían sido parte del operativo, incluso omitieron mencionar a uno de los máximos jefes presente en la sala de operaciones, el superintendente de seguridad Comisionado Mayor Miguel Ciancio. Todo esto demoró la identificación de los involucrados y la posibilidad de atribuir responsabilidad por el operativo y por los disparos. Por eso, la jueza interviniente procesó a los 15 agentes de la Metropolitana por el delito de “homicidio y lesiones en riña”, que asigna responsabilidad a muchas personas por la misma muerte con una pena mucho menor a la de un homicidio común.

En la Masacre de La Carcova, Rey utilizó una escopeta 12/70. Los jueces del Tribunal Oral de San Martín lo absolvieron por el beneficio de la duda, aunque había otras pruebas que acreditaban su responsabilidad, como haber sido reconocido como el autor del disparo por un testigo. A fines de 2015, Casación provincial anuló la absolución y ordenó un nuevo juicio, que hasta el cierre de este informe no tuvo lugar.

La falta de normativa que regule la provisión, acondicionamiento y uso de armamento en operativos se combina con las características de las armas que se utilizan habitualmente. Por estas razones, les jueces y fiscales deberían encarar las investigaciones con una perspectiva integral, atenta al contexto, que permita determinar los hechos y las responsabilidades con medidas probatorias complementarias como la reconstrucción del hecho, de la posición de tiro y las trayectorias de los disparos, las declaraciones testimoniales y la inspección ocular.

La falta de identificación policial

Les agentes de las fuerzas de seguridad deben estar uniformados y con identificación visible cuando intervienen en un operativo. Este deber se explicita en la Ley 5688 de la CABA respecto de la Policía de la Ciudad, en la Orden del Día Interna 184/2006 de la Policía Federal, en la Resolución 210/2011 ya mencionada para todas las fuerzas federales, y se deriva del principio republicano de control de los actos de gobierno. Sin embargo, en muchas oportunidades les miembros de las fuerzas no tienen identificación, y en ocasiones ni siquiera llevan uniforme. Esto dificulta la reconstrucción de los operativos al momento de asignar responsabilidad penal por los resultados. A ello se suma que las respuestas de las fuerzas de seguridad y los ministerios a los requerimientos judiciales sobre personal y armamento suelen ser incompletas, contradictorias o confusas. No parece atribuible a incompetencia burocrática.

La represión en el Parque Indoamericano en la que intervino personal de la PFA y de la Policía Metropolitana muestra en qué medida la falta de identificación es un obstáculo para investigar las violaciones de los derechos humanos. En primer lugar, algunos federales estaban “de civil”, es decir, sin vestimenta o identificación que mostrara su pertenencia a la fuerza. Un grupo de ellos disparó contra les vecines de la Villa 20. Como no estaban identificados, fue necesario hacer un reconocimiento a través de fotos y videos, y requerimientos adicionales a la Policía Federal, solo para establecer que se trataba de policías de esa fuerza y quiénes eran. Finalmente, la acusación pudo imputar a ocho

de estos policías el delito de abuso de armas. De los federales que estaban uniformados, muchos no tenían identificación visible con nombre y cargo.

En la represión en el Hospital Borda en 2013, a la falta de identificación se sumaba el esfuerzo por no ser fotografiados y filmados, algo frecuente en la fuerza de seguridad porteña. De hecho, un agente de la Metropolitana amenazó sin miramientos a un periodista mientras lo apuntaba con la escopeta: “Si me sacás una foto más te arresto”, le dijo. De todos modos, le disparó con munición de goma mientras se alejaba.

En 2017, tras la marcha del Paro Internacional de Mujeres del 8 de marzo, la Policía de la CABA reprimió y detuvo de manera arbitraria y violenta a 15 mujeres y cinco hombres. Las mujeres fueron sometidas a requisas vejatorias, las obligaron a desnudarse y enfrentaron maltratos verbales. Muchas de las efectivos que participaron del operativo y realizaron las detenciones no llevaron uniforme ni oblea identificatoria. Algunos apenas tenían un chaleco perteneciente a su fuerza sobre la ropa de calle, que se ponían o se sacaban según las circunstancias. Las órdenes de servicio incorporadas a la causa revelaron que existió una orden expresa de la Dirección de Operaciones y Servicios Preventivos para que hubiera “brigadas de civil” en la marcha. Es decir que el gobierno porteño violó la Ley 5688 de Seguridad Pública de la Ciudad de Buenos Aires, sancionada solo cinco meses antes del episodio. El efecto concreto de esta decisión son los obstáculos que atraviesa la causa penal contra el personal policial que intervino en las detenciones arbitrarias.

2. El Poder Ejecutivo: de la negligencia a la defensa corporativa

Debilidades de las investigaciones administrativas disciplinarias

El Poder Ejecutivo también debe responder por las muertes y lesiones cometidas en operativos policiales. Los ministerios de seguridad a nivel nacional y provincial tienen que impulsar investigaciones administrativas cuando existe la sospecha de irregularidades o incumplimientos policiales de manera independiente a la instancia judicial. Sin embargo, esa obligación disciplinaria rara vez se efectiviza, lo cual deriva en la falta de control de la autoridad política y de colaboración en las investigaciones judiciales.

Una de las estrategias para impedir el control es supeditar el avance de las investigaciones administrativas al de la causa judicial. Es muy fre-

cuenta que las oficinas de Asuntos Internos, que deberían llevar adelante la indagación y sanción administrativa de irregularidades cometidas por miembros de las fuerzas, no avancen en sus tareas si las causas judiciales no lo hacen, aun cuando los elementos aportados en esas causas sean suficientes para ejercer el control disciplinario. Algunas gestiones como la de Asuntos Internos de la provincia bonaerense a cargo de Guillermo Berra o iniciativas de la gestión de Nilda Garré mostraron que el sumario disciplinario es central para posibilitar el avance de la causa penal y, también, que es posible decidir una exoneración o sanción por las faltas administrativas, aunque exista una imputación judicial. En este sentido, la Procuración del Tesoro de la Nación ha ratificado en sus dictámenes que el sobreseimiento penal no implica que la conducta de un funcionario no deba ser evaluada en sede administrativa.

El hermetismo en torno a las investigaciones disciplinarias se ve reforzado porque su reglamentación no contempla la participación de víctimas o particulares con interés en la gestión del caso que puedan ejercer un control democrático. Este círculo de impunidad entre causa judicial y disciplinaria es usual.

El operativo en el cual murió Rafael Nahuel Salvo es un ejemplo de esta inactividad administrativa. El episodio estuvo rodeado de declaraciones belicistas por parte del Ministerio de Seguridad nacional, que justificó el accionar desplegado por el Grupo Albatros durante lo que presentaban como un “enfrentamiento armado” a pesar de que el disparo fue por la espalda. Mediante un pedido de acceso a la información pública al ministerio, el CELS solicitó conocer las actuaciones administrativas de investigación para revisar la planificación y ejecución del operativo, y eventualmente sancionar a los efectivos que hubieran incurrido en faltas. En su respuesta, el ministerio sostuvo: “Cada uno de los hechos violentos motiva causas penales en donde investiga un fiscal y un juez interviniendo y corresponde a ellos las actuaciones”. Esto pretende ignorar que el procedimiento penal y el administrativo tienen autonomía y esconde un problema estructural: las autoridades civiles a cargo de las fuerzas deciden no investigar a menos que el Poder Judicial avance en la causa y ello vuelva insostenible la ausencia de respuesta política.

Aun cuando se cursan investigaciones administrativas, las auditorías las llevan adelante, por lo general, enfocándose en los casos particulares desde una perspectiva casuística y únicamente sancionatoria. Por falta de voluntad, capacidad o poder político, no construyen a partir del conjunto de los sumarios una mirada estructural que busque identificar

patrones problemáticos en el accionar policial y delinear políticas para prevenir violaciones de derechos humanos.

La falta de avance administrativo implica el apoyo explícito o implícito de las autoridades policiales y/o políticas a les policías investigadas. Es un claro mensaje de falta de colaboración a la investigación judicial que suele requerir de información, documentación y de la separación al menos preventiva, de les agentes involucrados para avanzar correctamente.

Al mismo tiempo, un aspecto fundamental es la identificación, registro y evaluación de las situaciones problemáticas. La falta de construcción de información de cantidad y calidad sobre los efectos del uso de la fuerza policial trasluce una mirada que no problematiza el empleo de la violencia en toda su complejidad. Debido a su recurrencia, el hecho de que no exista un abordaje específico para los casos más graves de uso inadecuado se traduce en una tolerancia institucional, en la medida en que muestra un desinterés por conocer las características específicas y los efectos concretos de estas prácticas. Los datos que algunas dependencias estatales han intentado producir son fragmentarios y dispersos, se han discontinuado o no son de acceso público. Ello perpetúa la ausencia de políticas de control y reduce las respuestas estatales a reacciones esporádicas.

La recolección y análisis de información sobre el accionar policial no se reduce a relevar cantidades de intervenciones, también se obtiene información sobre prácticas y rutinas de trabajo, las particularidades del uso de la fuerza policial en distintos contextos y qué elementos institucionales lo fomentan u obstaculizan. Esta información permitiría a las autoridades políticas y de las propias fuerzas reflexionar sobre los efectos lesivos de sus intervenciones para evitar que se reiteren violaciones de derechos humanos producidas por personal de seguridad. Justamente, los sumarios administrativos deberían servir a este propósito.

La defensa institucional de les funcionaries policiales

La labor policial implica potencialmente situaciones en las que un funcionarie policial pueda quedar expuesto a ser acusado de cometer algún delito. El Estado define en estos casos que se les brinde una instancia de asistencia legal. Sin embargo, esto ha funcionado en la práctica como una defensa corporativa con capacidad de obstruir las investigaciones judiciales y/o administrativas.

La primera gestión del Ministerio de Seguridad a cargo de Nilda Garré reguló esta asistencia supervisando caso por caso cuándo otorgarla. Como norma, a su vez, no estaba permitida en hechos en los cuales

el propio ministerio impulsaba investigaciones por irregularidades, ni cuando esta asesoría resultaba incompatible con el deber de investigar por vía administrativa (por ejemplo, cuando se cuestionaba el uso de la fuerza).

En la gestión de Patricia Bullrich, se volvió a amplificar el uso de la defensa institucional. La propia ministra se puso al frente de esa estrategia porque consideró que la autoridad política debía defender a les policías acusades para salvaguardar la labor policial. “No voy a tirar un gendarme por la ventana”, aseguró luego del operativo que ocasionó la muerte de Santiago Maldonado. Las investigaciones administrativas fueron limitadas y quedaron supeditadas a las decisiones de las fuerzas federales investigadas. Es decir, que no tuvieron relevancia como instancia de control político externo a las propias policías. La articulación de defensas institucionales y sumarios administrativos corporativos blindó a les policías, en particular a oficiales y jefes, ante cualquier posible atribución de responsabilidad.

En la investigación de la desaparición y muerte de Santiago Maldonado, la Gendarmería realizó una investigación administrativa a la vez que defendió a les gendarmes. La investigación administrativa fue utilizada para introducir información no chequeada y confusa al hábeas corpus y a la investigación penal, sin control de las partes. En un mes, el ministerio cerró la investigación administrativa sin que ningune gendarme fuera sancionado. El organigrama del Ministerio de Seguridad potencia este esquema ya que tiene un “Director de Ordenamiento y Adecuación Normativa de las Fuerzas Policiales y de Seguridad” que, en los hechos, coordinó la estrategia jurídica del ministerio en las causas judiciales: defendió al prefecto Pintos que mató a Rafael Nahuel Salvo y al policía bonaerense Luis Chocobar, quien deberá enfrentar un juicio oral por el homicidio agravado de Juan Pablo Kukoc. Incluso impulsó una querella contra les testigos del operativo en el cual murió Santiago Maldonado. En estos casos, el ministerio legitimó el uso abusivo e irracional de la fuerza ante los tribunales, mientras que no revisó administrativamente el desempeño de sus agentes. Esto supone un mensaje a les integrantes de todas las fuerzas federales y a les jueces y fiscales que pretendan investigar: alentó el uso desproporcionado de la fuerza y garantizó su cobertura institucional.

Las contradicciones entre el deber de investigación administrativa y el apoyo legal en las causas penales se agravan cuando además hay un apoyo político explícito a funcionarios que se encuentran o fueron sometidos a investigación judicial. En los primeros días de 2019, el Ministerio

de Seguridad nacional creó el Programa Restituir para realizar acciones que contribuyan a

restablecer la carrera, remuneración y reputación del personal de las Fuerzas de Seguridad Federales, que hubiera revistado en servicio pasivo en virtud de un proceso judicial con motivo de un presunto exceso en el uso de la fuerza en los cuales hubiera resultado sobreseído o absuelto con sentencia firme y sobreseído en la correspondiente investigación administrativa.

El programa está a cargo de la Dirección de Prevención de la Corrupción y Ejecución de Pruebas de Integridad, la misma dependencia que tiene entre sus funciones evaluar sanciones administrativas “en materia de transparencia, ética, integridad y profesionalismo”. Esto obtura la posibilidad de cualquier control de la actuación policial y enfatiza la necesidad de fortalecer los mecanismos del Poder Judicial para investigar.

La intromisión del Poder Ejecutivo en las investigaciones

En algunos casos, las autoridades políticas entorpecen de forma deliberada las investigaciones judiciales y son parte del encubrimiento de la responsabilidad policial. Resultan ilustrativas en este sentido las consideraciones de los jueces de la Cámara Federal de Apelaciones de General Roca que, en la investigación del asesinato de Rafael Nahuel Salvo, llamaron la atención sobre esa intromisión indebida. Para los jueces el gobierno nacional, a través del Ministerio de Seguridad de la Nación, construyó un relato falso de los hechos que buscó exculpar a los prefectos, sin esperar el avance de la investigación:

El Ministerio de Seguridad ha asumido, en la actual gestión, un rol activo en la defensa irrestricta de los funcionarios de las fuerzas de seguridad involucrados en episodios bajo investigación judicial. [...] con intervenciones que no toman en cuenta el trámite de las causas judiciales, sus tiempos ni las decisiones de los magistrados [...] se publican declaraciones del más alto nivel cuestionando a la judicatura, o las medidas probatorias dispuestas o, lisa y llanamente, sentenciando –mediáticamente– que el o los funcionarios implicados no han cometido delito y que son inocentes.

Además, los magistrados remarcaron que, cuando declararon, los prefectos imputados replicaron este relato, lo que expresa un intento del ministerio de influir en la investigación:

Si ese anticipo, elaborado en la sede ministerial, se transforma en la columna vertebral del discurso del único imputado que se aviene a declarar, el asunto cobra mayor gravedad porque revela un franco propósito de condicionar el curso de la pesquisa delineando, de antemano, la versión de los protagonistas.

Una intromisión similar se verificó en la investigación del accionar de Dante Barisone, integrante del Grupo de Operaciones Motorizadas Federales (GOMF) de la PFA, quien pasó con su moto por encima del joven Alejandro Rosado que estaba caído en la calle durante la represión de la protesta del 14 de diciembre de 2017, contra la sanción de la reforma previsional. Según trascendió en la prensa, los intercambios de mensajes mantenidos por Barisone y los abogados de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Policía Federal muestran que sus defensores procuraron abordar al otro policía que estaba en la moto ese día, antes de que entrara a declarar ante al juez federal Sergio Torres, aunque no consiguieron hablar con él. El juez ordenó abrir una causa para investigar el encubrimiento del hecho, ya que el comisario a cargo del GOMF, Oscar Hipólito, que en una primera declaración había reconocido a Barisone como el conductor de la moto, luego declaró con inconsistencias y contradicciones para “dificultar la fehaciente identificación del autor de los hechos”.¹ El caso dejó entrever una trama de complicidades entre el equipo jurídico y las autoridades policiales para evitar la responsabilidad penal del efectivo.

También se ejercen presiones desde el Poder Ejecutivo hacia los jueces en materia de control de las fuerzas de seguridad. En los días previos a una segunda manifestación contra la reforma previsional en diciembre de 2017, la jueza en lo Contencioso Administrativo y Tributario n° 6 de la CABA, Patricia López Vergara, hizo lugar a una cautelar que solicitaba medidas de seguridad para les manifestantes. La jueza dispuso que les

¹ M. Angulo, “Los mensajes que revelan cómo se intentó encubrir al policía que atropelló al cartonero en los incidentes del Congreso”, *Infobae*, 27 de enero de 2018.

policías debían estar uniformados e identificados de manera visible, que no podían portar armas de fuego y que las armas “menos letales” debían utilizarse solo en última instancia y en condiciones que minimizaran los riesgos. El día de la marcha hubo un centenar de heridas y 70 detenidos. El presidente Macri brindó una conferencia de prensa en la que sostuvo que la jueza López Vergara había dejado “muy mal parado” al Poder Judicial argentino. El secretario de Seguridad de la Ciudad, Marcelo D’Alessandro, anunció que buscarían iniciar un juicio político contra la magistrada porque consideraban que se había extralimitado en sus funciones y que eso “debilitó a la fuerza”.² Ese respaldo a la actuación en los márgenes de la ilegalidad y el encubrimiento de sus consecuencias no ocurre por omisión, sino mediante un compromiso activo de las máximas autoridades políticas, que es donde puede hallarse la solución al problema.

La normativa desconocida e insuficiente que regula el accionar policial en los operativos

La coordinación del accionar policial de las fuerzas federales no está regulada con rango de ley, lo que dificulta el monitoreo ciudadano y de los otros poderes estatales. Más allá del marco orgánico para cada fuerza policial plasmado en leyes formales, como la Ley Nacional 24 059 de Seguridad Interior o la Ley 5688 porteña, existe un déficit normativo importante sobre la regulación específica de la actuación policial y el uso de la fuerza, así como de los sistemas de control y las obligaciones y faltas funcionales. Aun con normativas más actuales como la Ley de Creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria o de la Policía de la Ciudad, la mayor parte de las normas que orientan el accionar policial concreto se encuentran dispersas física y temporalmente en resoluciones ministeriales o reglamentos internos, así como una parte sustantiva está contenida en órdenes que no se publican por fuera del ámbito de las fuerzas de seguridad. El quehacer profesional queda entonces regulado por un “saber policial” sustentado en esas regulaciones de bajo rango normativo, por las órdenes internas y por lo que se transmite por la experiencia.

² “El gobierno pedirá el juicio político de la jueza López Vergara”, *Perfil*, 20 de diciembre de 2017.

También existen grandes lagunas en la normativa específica, aspectos que están mal regulados o directamente no lo están, y mensajes deliberadamente confusos de parte de las autoridades políticas sobre las reglas. Por ejemplo, el Ministerio de Seguridad promocionó a comienzos de 2016 un “protocolo antipiquetes” contrario a los principios de la Resolución 210/2011 sobre actuación policial en manifestaciones, al plantear el desalojo automático de cualquier corte de calle y la persecución penal de los manifestantes, entre otros aspectos negativos. A través de una acción judicial se terminó de esclarecer que el “protocolo” en realidad nunca había adquirido rango normativo y, por lo tanto, no podía suspenderse su presunta vigencia. El texto difundido como un “protocolo” había sido entonces un mensaje del gobierno para respaldar una actuación policial limitante de la protesta social y la tarea periodística llevada adelante en esos contextos.

A fines de 2018, el Ministerio de Seguridad nacional emitió reglamentos sobre el uso de armas de fuego y de descarga eléctrica que no regulan de manera exhaustiva el recurso a estas herramientas y tampoco brindan directrices para el uso de la fuerza en el marco de operativos. El CELS, entre otras organizaciones, ha cuestionado estas resoluciones porque en sus ambigüedades amplían los supuestos de uso de la fuerza por fuera de lo que marcan los estándares nacionales e internacionales en la materia. Por otro lado, el recurso a las llamadas armas “menos letales” que suelen utilizarse en esos contextos –gases lacrimógenos, camiones hidrantes, bastones tonfa, cartuchos de goma, marcadoras de pintura, entre otros– tampoco se encuentra protocolizado.

Estas lagunas normativas refuerzan la incertidumbre sobre el marco de actuación, tanto para las propias fuerzas de seguridad como para quienes deben evaluar la actuación a posteriori y para la ciudadanía en general. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) afirma que la “ausencia de un marco jurídico claro, debidamente difundido entre la población, y que constituya la base de la formación de los miembros de las fuerzas policiales [...] favorece la discrecionalidad en la actuación de los agentes estatales”.³

A su vez, aunque parezca obvio que la normativa debe ser pública, no es lo más frecuente. En algunos casos, hay normas que no están publica-

3 CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 31 de diciembre de 2009, párr. 121.

das. Por ejemplo, la Resolución 210/2011 del Ministerio de Seguridad de la Nación que estableció los “Criterios mínimos para el desarrollo de protocolos de actuación de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales en manifestaciones públicas” no se encuentra hoy en los sitios oficiales de información jurídica. Pese a la importancia del tema, las regulaciones internas y manuales de instrucción sobre el uso de la fuerza tampoco suelen publicarse en los sitios oficiales, ni se dan a conocer en forma pública. Esto repercute, a su vez, en la certeza jurídica sobre el marco normativo vigente.

Para la investigación judicial, es indispensable acceder y analizar la normativa y órdenes internas a los efectos de resolver si un hecho fue cometido dentro de los parámetros autorizados para el uso de la fuerza o si merece un reproche penal. Ante la falta de publicidad, los jueces deben requerir la normativa vigente al Ministerio de Seguridad nacional o a las fuerzas, lo que supone una demora y una dependencia en la producción de la prueba que limita la actuación judicial. Esto puede resultar en un obstáculo mayor cuando los jefes policiales a cargo del operativo bajo investigación son quienes deben aportar la normativa específica. Como se la desconoce, los pedidos judiciales son abiertos y generales, lo que da espacio para que las fuerzas de seguridad o los responsables políticos envíen documentación que no aporta la información necesaria.

3. Un deber irrenunciable

Las investigaciones sobre operativos policiales violentos que tuvieron consecuencias graves para la vida, la integridad y la vigencia de derechos muestran serias dificultades para evitar la impunidad. La resistencia e incapacidad del sistema judicial para reconstruir y analizar el operativo policial en su conjunto, así como para determinar el rol de cada uno de los involucrados, tiene que ver con problemas que combinan resistencias políticas e ideológicas con capacidades limitadas de investigación, inercias burocráticas, regulaciones defectuosas, fallas de diseño e implementación de los operativos, e incumplimiento de las reglas de registro e identificación.

Cuando la intervención policial produce este tipo de violaciones al derecho a la vida y a la integridad física, existe para el Estado un deber reforzado de investigar que compromete no solo al Poder Judicial y a los ministerios públicos sino también al Ejecutivo y al Legislativo. Una

investigación eficaz debe permitir establecer las responsabilidades por las muertes y lesiones para conocer la verdad y posibilitar la reparación del daño, pero también encarar una reconstrucción amplia del operativo que permita determinar las responsabilidades de quienes dieron las órdenes y decidieron ese despliegue policial violento.

No pueden desestimarse las violaciones a los derechos humanos cometidas en el marco de operativos policiales como si fueran “daños colaterales” del accionar estatal. Para dar el mensaje de que no se habilita ni incentiva esa forma de represión, es preciso complementar las investigaciones con otras medidas institucionales que busquen cambios en los modos de ejercer la función policial y de controlarla. Esto implica la revisión de normativas, rutinas, prácticas y circuitos administrativos, así como la decisión en sede judicial de atender aspectos como el uso de la fuerza y los límites de intervención cuando se dicta una orden judicial dirigida a las fuerzas de seguridad.

Si el Estado incumple su obligación de investigar de manera integral y exhaustiva las muertes y heridas cometidas por sus agentes, está legitimando la represión violenta, la prevalencia de condiciones de impunidad y la irresponsabilidad política. Es posible que, aun cuando se disponga a hacerlo, en ciertos casos haya dificultades para atribuir responsabilidades penales. Sin embargo, incluso en esas situaciones el Poder Judicial debe asumir que una de sus tareas es establecer qué prácticas no son aceptables en un Estado democrático. El deber de no avalar muertes por las que nadie rinde cuentas tendría que ser irrenunciable.

Movimientos

Las luchas por los derechos en democracia*

Durante la última dictadura, la respuesta contra el terrorismo de Estado se organizó, sobre todo, en torno al activismo de les familiares de las víctimas, quienes formaron organismos como Madres de Plaza de Mayo, Abuelas de Plaza de Mayo, Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Y de un núcleo de organizaciones de defensa de derechos con existencia previa, integradas por referentes de espacios políticos, sociales y religiosos como la Liga Argentina por los Derechos del Hombre, Servicio de Paz y Justicia (Serpaj), la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) y el Movimiento Ecuaménico por los Derechos Humanos (MEDH). Estas ocho organizaciones¹ tuvieron un rol decisivo en la temprana impugnación jurídica y política del terrorismo de Estado en clave de derechos humanos. El desarrollo que ya tenían el concepto y los sistemas de protección de derechos humanos a nivel global le brindó a este movimiento incipiente un amparo supranacional para sostener una contienda desigual.

* Este capítulo fue elaborado por Verónica Torras, directora de Memoria Abierta, y Vanina Escales, Marcela Perelman y Anabella Schoenle, integrantes del Equipo de Trabajo del CELS. Esta reflexión colectiva fue construida a partir de diferentes entrevistas y conversaciones con Victorio Paulón, Elizabeth Jelin, Víctor Abramovich, Sofía Tiscornia, Paula Abal Medina, Maisa Bascuas, María Victoria Pita, Federico Orchani, Paula Litvachky, Diego Morales y Gastón Chillier.

¹ En su libro *Derechos humanos y sociedad, el caso argentino*, Emilio Mignone señala que, aunque estas ocho organizaciones fueron las más activas del movimiento, no fueron las únicas. Menciona también a la Comisión de Desaparecidos y Presos por Razones Políticas, creada en 1976, y al Movimiento Judío por los Derechos Humanos, que no logró subsistir. Agrega además la Asociación de Ex Presos y Desaparecidos, la Fundación Memoria Histórica y Social, y la Oficina de Solidaridad para Exiliados Argentinos, surgidas en democracia.

Hoy, hablar de “movimiento de derechos humanos” es tanto un intento por describir un actor heterogéneo de la vida pública argentina como un lugar de enunciación política. Con cierta objetividad empírica, es posible señalar un origen del movimiento, pero no precisar su alcance en el tiempo. Cualquier definición sobre sus fronteras, sobre los criterios de inclusión y exclusión que puedan esgrimirse, es situada y expresa posiciones políticas.

La lucha contra la impunidad del terrorismo de Estado ocupó un lugar prioritario en la agenda del movimiento desde sus orígenes. Además, los organismos protagonizaron, integraron o acompañaron otras demandas de democratización, en un campo multisectorial de lucha por la ampliación de derechos. Para comprender estas articulaciones, hay que tener en cuenta de qué manera el paradigma de los derechos humanos fue construido y apropiado en clave latinoamericana, y argentina, así como las trayectorias de quienes integraron el movimiento desde sus inicios. Una diversidad de actores amalgamó la herencia del liberalismo clásico con la tradición de lucha popular sostenida en la Argentina por los partidos mayoritarios a lo largo del siglo XX. Esta hibridez permitió la inscripción del movimiento en un campo amplio de lucha por los derechos y la igualdad, con una mirada estructural. Un recorrido que ha estado cargado de tensiones.

Una de ellas, y que atraviesa la historia del movimiento, remite a la cuestión de cómo situarse respecto del poder político: si es prioritario mantener independencia de las posiciones partidarias; si, por el contrario, es estratégico inscribirse en algunas de ellas; o si lo central es priorizar los procesos de articulación social. Junto con esto se presentan tensiones derivadas de la forma radial en que el dispositivo de derechos humanos se sitúa respecto del Estado, tanto cuando denuncia sus atrocidades como cuando le reclama protección. Esta posición resulta contradictoria con la comprensión y las formas de construcción social de otros colectivos que comparten el horizonte de una sociedad justa e igualitaria. Las diferentes concepciones acerca de la viabilidad o no de que el Estado sea protector de derechos dentro del sistema capitalista actual se presentan también como tensión en la construcción de acciones conjuntas, por ejemplo, con algunos grupos u organizaciones autonomistas y de izquierda partidaria.

Un aspecto constitutivo del movimiento de derechos humanos es su articulación en torno a la figura de los familiares. Ellos integraron los organismos junto a activistas que si bien no tenían parientes desaparecidos se sumaron por trayectorias militantes y profesionales. Antes de

la última dictadura habían existido otras organizaciones de familiares, entre ellas, las comisiones de familiares de detenidos políticos que reclamaron por el Devotazo, en 1973, durante el gobierno de facto de Juan Carlos Onganía.² Ante la desaparición masiva de militantes durante la última dictadura militar, les familiares ocuparon un lugar central que, en ciertos casos, condicionó la convergencia del movimiento de derechos humanos con otras luchas.³

La consolidación del familiar como figura pública de diferentes activismos en la Argentina es distinta a cómo se moviliza este tipo de demandas en otros países. María Pita plantea que la denominación de “familiar” no aplica a todas las personas con parentesco cercano a una víctima de la represión estatal, sino que refiere a quienes se han organizado y se diferencian por “portar una autoridad legitimada en virtud de los lazos con el muerto –en gran medida sostenida en la positividad del dolor y en la obligación de duelar–”, que se diferencian de otros “allegados y activistas (militantes) cuya legitimidad proviene de otras fuentes”.⁴ En democracia, este modo de representación y expresión pública de demandas de les familiares de víctimas de muertes violentas ha devenido un rasgo de la cultura social y política.

Estas diferentes tensiones no han impedido que existieran múltiples formas de convergencia, intercambios y trayectorias cruzadas. Este capítulo procura reflexionar sobre esas experiencias para comprender la actualidad y la expansión de las luchas por los derechos humanos en democracia.

La diversidad de estrategias y articulaciones que desplegó el movimiento de derechos humanos en la Argentina está originalmente asociada a las trayectorias de les familiares, así como a la multiplicidad de actores que se fueron vinculando. Dichas trayectorias suponían saberes y experiencias de campos específicos que signaron alianzas, estrategias y lenguajes. El tejido incluyó cada vez a más personas y organizaciones con conocimientos y prácticas relacionadas con la militancia, la representación sindical, el litigio, la atención en salud mental, la genética, la antropología forense, la antropología política y jurídica, las ciencias sociales,

2 Conversación con Victorio Paulón.

3 Conversación con Elizabeth Jelin.

4 M. V. Pita, *Formas de morir y formas de vivir. El activismo contra la violencia policial*, Buenos Aires, Ediciones del Puerto - CELS, 2010.

la física, la dramaturgia, la literatura, las artes plásticas, la comunicación, y el cine, por mencionar solo a algunos que no fueron aliados externos sino parte constitutiva del movimiento.

Gran parte de estas estrategias se probaron efectivas en la lucha contra la impunidad y la construcción de la memoria: la movilización en el espacio público, la documentación y la sistematización de información, la creación de archivos propios, la atención clínica y el acompañamiento psicojurídico, el litigio nacional e internacional, la diversificación de iniciativas sociales y estatales de construcción de memoria, las campañas de comunicación y la articulación con los campos científico y artístico. Muchas constituyen una suerte de repertorio de herramientas y estrategias que ha sido retomado en otras luchas sociales.

1. La lucha por los derechos como un campo ampliado

¿Cómo se conforma hoy el campo de las luchas por los derechos en nuestro país? No nos preguntamos aquí solo por el movimiento de derechos humanos. Nos interesa pensar el territorio más amplio de las acciones colectivas que los organismos integran con otros grupos, actores y sectores: ¿cómo pensar, entonces, esos espacios de convergencia en los que se coaligan fuerzas y las dinámicas de acumulación social y política?, ¿cuáles fueron las conversaciones y estrategias comunes?

Los organismos de derechos humanos protagonizaron movilizaciones clave contra la dictadura. Para impedir una retirada negociada a cambio de impunidad, el movimiento estableció articulaciones con sindicatos y partidos que se expresaron en grandes marchas conjuntas en un contexto de creciente movilización en 1982 y 1983.

Tras las elecciones de 1983, el gobierno de Raúl Alfonsín, quien había sido vicepresidente de la APDH, se orientó a dar respuesta a las violaciones a los derechos humanos. Las alianzas comenzaron a tensarse tanto dentro como fuera del movimiento. La creación de la Conadep (Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas) y la propuesta de enjuiciamiento a las cúpulas militares por parte del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas bajo un esquema escalonado de responsabilidades fueron dos decisiones cargadas de controversias, que se distanciaban de la demanda mayoritaria de los organismos, en especial aquellos de familiares, que solicitaban la creación de una Comisión Bicameral de investigación en el Congreso nacional y el juicio y castigo a todos los culpables.

Aún con pujas, aquellas iniciativas oficiales y el hecho de que la Cámara Federal se abocara a juzgar a las Juntas tuvieron efectos trascendentes y multiplicadores: la causa de los derechos humanos fue asumida por primera vez tanto por el Estado como por sectores crecientes de la sociedad, y ya no solo por los organismos que la impulsaron en los años más oscuros. Según Emilio Mignone, primer presidente del CELS:

A partir de 1985 el protagonismo de los derechos humanos se transfirió de las organizaciones de derechos humanos, a la Conadep y al juicio a los comandantes [...]. El movimiento de derechos humanos dejó de ser patrimonio de ocho organizaciones [...] para ampliarse a vastos sectores de la sociedad. [...] Aparecieron comisiones y secretarías de derechos humanos en sindicatos, partidos políticos, instituciones sociales, legislaturas, municipios, asociaciones estudiantiles.⁵

Diez años después, un hito que implicó que muchos otros colectivos utilizaran el marco de los derechos humanos como estrategia fue la incorporación con jerarquía constitucional de los tratados internacionales, producto de la reforma constitucional de 1994. Esto permitió ampliar la aplicación de las herramientas del derecho internacional de los derechos humanos a otros problemas. La reforma otorgó preferencia a ciertos reclamos, como los derechos a la protección del ambiente, de usuarios y consumidores, y habilitó reclamos colectivos. El paradigma y los instrumentos de derechos humanos quedaron más cerca de una multiplicidad de luchas como las de comunidades indígenas y campesinas, migrantes, usuarios de sistemas de salud, que desplegaron redes de organizaciones y cruces con el movimiento de derechos humanos.

El compromiso estatal con la agenda de derechos humanos volvió a generar efectos multiplicadores en diversos espacios entre 2003 y 2015. Diferentes instituciones y organizaciones se volcaron a la temática. Los tres poderes del Estado se involucraron en acciones que consolidaron el campo y ofrecieron oportunidades para la convergencia. El movimiento sindical, por ejemplo, conformó una Intersindical de Derechos

5 E. Mignone, *Derechos humanos y sociedad*, Buenos Aires, Ediciones del Pensamiento Nacional, 1991.

Humanos, con pluralidad de representación de las distintas fracciones del movimiento obrero.⁶

2. Un campo multisectorial en torno a la violencia policial y la seguridad democrática

El rechazo a la violencia policial, su denuncia y el intento de transformar las condiciones que la posibilitan es un campo diverso de trabajo social, político e institucional.

Al finalizar la dictadura, no resultó sencilla la inscripción de las muertes provocadas ya en democracia por las fuerzas de seguridad en el campo de los derechos humanos. Para algunos familiares, la condición de víctima de les detenidos-desaparecidos no debía mezclarse con la de los jóvenes acusados de cometer delitos: resultaba controvertido incorporar formas de violencia estatal cuyas víctimas no fueran militantes.

En el CELS, Alicia Oliveira, abogada y exjueza de menores, vinculada con grupos de base de la Iglesia católica en barrios y villas, recibió los primeros casos que llegaron a la organización. Mignone apoyó su propuesta de que se abriera un espacio específico para este tipo de hechos: “Muertos en enfrentamientos, detenidos en razias perseguidos reiteradamente por averiguación de antecedentes o edictos”.⁷ A mediados de la década del ochenta, el CELS comenzó a tramitar las primeras causas por la ejecución policial de pibes pobres en el Conurbano. Como explica Sofía Tiscornia, primera directora del Programa de Violencia Policial, Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos del CELS:

La cuestión en aquellos años ochenta era cómo conceptualizar un tipo de prácticas policiales violentas que no eran represión política y que ocurrían en democracia [...] una violencia policial cotidiana y aceptada socialmente [...] que formaba parte de formas cotidianas

6 Conversación con Victorio Paulón.

7 S. Tiscornia, *Activismo de los derechos humanos y burocracias estatales*, Buenos Aires, Ediciones del Puerto - CELS, 2008.

de hostigamiento violento de las policías a determinados grupos: los jóvenes, los pobres, los migrantes.⁸

Esta línea de trabajo implicó el tejido de alianzas entre las organizaciones de derechos humanos y los espacios estudiantiles y villeros para conseguir y sistematizar información. A esta etapa corresponde también la articulación de, por ejemplo, el Serpaj y el CELS con la Comunidad Homosexual Argentina (CHA), la Asociación de Travestis Argentinas (ATA) y la Asociación de Mujeres Meretrices de la Argentina (Ammar), representantes de colectivos que eran el blanco principal de las detenciones arbitrarias.

Tiscornia señala que la muerte de Walter Bulacio –en abril de 1991, luego de su detención en una razia policial habitual en esa época– marcó este tipo de activismo y su inscripción en el campo de los derechos humanos. Amigues, periodistas y profesores condujeron al encuentro de la madre y del padre de Walter con abogados que llevaban casos de represión policial. Se movilizaron espacios estudiantiles, docentes, periodistas, legisladores y organismos de derechos humanos: “Un movimiento social se ha convertido en un nuevo y activo actor político. [...] Su consigna es: ‘Lo sabía, lo sabía, a Bulacio lo mató la policía’”.⁹ Pocos días después, los representantes legales de la familia se presentaron públicamente como Correpi (Coordinadora Contra la Represión Policial e Institucional). Desde entonces desarrolla una intensa labor vinculada a la denuncia, el litigio y la movilización en estrecha relación con la Liga Argentina por los Derechos Humanos, creada en 1937 por el Partido Comunista.

Con una inspiración similar, surgió durante los años noventa el Centro de Profesionales por los Derechos Humanos (Ceprodh), que intervino en la defensa legal de un grupo de activistas de izquierda detenidos en La Plata durante el paro nacional del 14 de agosto de 1997. Años después, también asumió el litigio en causas por tomas de fábricas, como las de FaSinPat y la textil Brukman. Tanto la Liga como el Ceprodh conti-

8 En torno a la genealogía del concepto “violencia institucional”, véase M. Perelman y M. Tufró, *Violencia institucional. Tensiones actuales de una categoría política central*, Buenos Aires, CELS, 2017.

9 S. Tiscornia, *Activismo...*, ob. cit.

núan el trabajo de litigio en causas por persecuciones a militantes y por delitos de lesa humanidad.

Estas organizaciones se inscriben en diferentes tradiciones políticas y miradas marcadamente distintas sobre el Estado.¹⁰ Como parte de un movimiento antirrepresivo, lograron estrategias articuladas y litigio coordinado, por ejemplo, por la muerte de Bulacio.¹¹ Correpi sostuvo la causa en los tribunales argentinos, y el CELS llevó el caso al Sistema Interamericano. A raíz, de la masacre de Avellaneda, tiempo después, hubo estrategias conjuntas entre abogados que provenían del movimiento antirrepresivo, como Claudio Pandolfi, el Frente Popular Darío Santillán y el CELS, entre otros.

Les “abogados de derechos humanos” se presentan como actores clave de estas articulaciones, que suelen llevar causas por crímenes de lesa humanidad, violencia policial o penitenciaria y represión de la protesta social. El activismo jurídico es un común denominador para la interlocución con el Estado y una zona de confluencia posible. Supone relaciones de cercanía con víctimas y familiares, se sostiene a través de años, e implica tomar decisiones de distinto alcance, dentro y fuera de los tribunales. En sí, este activismo es una base de construcción de lazos de confiabilidad profesional y política, y de trasvasamiento de estos lazos entre diferentes actores y problemas de derechos humanos.

En el caso del CELS, un hito en su historia lo constituye la representación de la familia del joven Darío Riquelme, en 2002. Darío fue asesinado por la Policía Bonaerense, cuando huía en auto tras haber asaltado un banco. Llevaba a Mariano Witis como rehén. Ambos murieron cuando la policía los acorraló y les disparó a corta distancia. En la Cámara de Casación, el CELS logró demostrar que la acción policial fue abusiva respecto de los dos jóvenes y que lesionó de igual modo el derecho a la vida de ambos. La madre de Mariano, Raquel Soprano de Witis, asumió un rol de articulación entre les familiares, los organismos de derechos humanos y una perspectiva de reforma de las fuerzas de seguridad. Por primera vez, les familiares de la víctima de un secuestro y les de su raptor se unieron para enfrentar la violen-

10 Sobre el activismo antirrepresivo en la Argentina, su historia, actores y estrategias, véase S. Tiscornia, *Activismo...*, ob. cit., y M. V. Pita, *Formas de...*, ob. cit.

11 Sobre esta articulación, véase S. Tiscornia, *Activismo...*, ob. cit.

cia estatal. Desde los años ochenta ya existía lo que María Pita analizó como “el mundo de los familiares del gatillo fácil”, figura fundamental en la representación pública de los casos y en el acompañamiento en los juicios. Con diferente primacía de la figura del familiar, surgieron en paralelo la Comisión de Familiares de Víctimas Indefensas de la Violencia Social (Cofavi) y la Correpí, que incluyó una Comisión de Familiares. Con el tiempo y en diferentes contextos, se formaron agrupaciones en torno a casos como la Asociación Miguel Bru o Familiares y Amigos de Luciano Arruga, que también acompañan otras causas. Más recientemente, les hermanes de víctimas asumieron un papel destacado en la representación de los casos, en un desplazamiento generacional de una referencia histórica centrada en las madres. Lógicas similares existen en el campo de familiares, organizaciones y dependencias estatales que luchan por los derechos de las personas privadas de libertad.

Algunos grupos comenzaron a investigar las formas y las condiciones institucionales de la violencia policial entre las décadas de 1990 y 2000. Este trabajo abarcó el análisis de normativas, la identificación de patrones de actuación, la comparación internacional, así como la propuesta de reformas, regulación y diseños institucionales. Esta agenda tiene diferencias con la tradición del activismo antirrepresivo, que impugna la existencia de las fuerzas de seguridad en su conjunto y rechaza toda posibilidad de regular su actuación. En contrapunto, la agenda de la “seguridad democrática” aspira a que el Estado asuma obligaciones positivas de protección. Esto implica problematizar el uso de la violencia estatal en términos de formación, regulación y control, lo que supone, necesariamente, cierto grado de aceptación del uso de la fuerza. El paradigma y las herramientas de derechos humanos resultaron entonces –y todavía hoy– propicios para la articulación de la denuncia de la violencia institucional con la incidencia en políticas de seguridad democráticas.

Con mayor fuerza a partir de 2002 y 2003, se conformó un “activismo por la seguridad democrática”, en el que confluyen parte de la tradición antirrepresiva y la de derechos humanos: víctimas, familiares, investigadores, funcionarios, integrantes de organismos, abogados. Les activistas de la seguridad democrática tuvieron siempre un horizonte de reforma y el interés por transformar –desde afuera y desde adentro del Estado– el gobierno político de la seguridad. Los dos procesos de reforma del sistema de seguridad bonaerense liderados por León Carlos Arslanian en 1999 y entre 2004 y 2007 –cuyas condiciones po-

líticas fueron crisis derivadas de casos resonantes como el homicidio del fotógrafo José Luis Cabezas— alimentaron la aspiración de incidir en el gobierno de la seguridad con una perspectiva de derechos humanos. Los programas de este activismo se expresaron primero en la alianza multisectorial “Más derechos, más seguridad”, en 2004, y en el Acuerdo por una Seguridad Democrática (ASD), en 2009. Además de familiares de víctimas, investigadores, funcionarios y referentes partidarios, también integraron estos espacios confesiones religiosas y referentes territoriales.

Esta agenda tuvo mayor interlocución con el Estado tras la crisis de 2001. Desde la asunción de Néstor Kirchner, se ampliaron además los ámbitos que la universidad y los poderes del Estado otorgaban a los derechos humanos. Combinaron la agenda de memoria, verdad y justicia, la recuperación de las experiencias de les militantes desaparecidos y encarcelados, con otras luchas y demandas de derechos. Como plantean Marcela Perelman y Manuel Tufro:

A partir de 2003, un nuevo enfoque estatal sobre los derechos humanos y la llegada de familiares y activistas a la administración pública dieron inicio a una etapa en la que la violencia institucional comenzó a formar parte de las agendas de distintos organismos estatales.¹²

Numerosos activistas de la seguridad democrática se sumaron a la gestión en dependencias del Poder Ejecutivo nacional y provinciales, del Poder Legislativo y del Ministerio Público Fiscal de la Nación. En algunas provincias como Buenos Aires, la Comisión Provincial por la Memoria ha articulado un trabajo de visibilización y denuncia de la violencia institucional.

A lo largo de los años, se produjeron distintos casos que dan cuenta de nuevas formas de articulación entre organismos de derechos humanos, organizaciones sociales y el Estado. En 2011, en el partido bonaerense de San Martín tuvo lugar la masacre de la Carcova. Un año después, Lautaro Bugatto fue asesinado por un policía. Su hermano Gonzalo militaba en el Movimiento Evita. Con los contenidos y lineamientos gene-

12 M. Perelman y M. Tufro, *Violencia institucional...*, ob. cit.

rales del ASD, en 2012, el Evita propuso la Campaña Nacional contra la Violencia Institucional, un ámbito de intervención multisectorial con una mirada desde los barrios populares que planteó una nueva confluencia de las tradiciones del activismo antirrepresivo, de la seguridad democrática y del trabajo territorial.¹³ Se trató de un planteo novedoso sobre cómo entrelazar la denuncia, la interlocución con el Estado y la defensa territorial.

En 2013, fue asesinado Kevin Molina, de 9 años, en la Villa Zavaleta de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en un enfrentamiento entre bandas narco. Esto conmocionó al barrio y puso en el centro de la discusión la violencia ejercida por actores no estatales en connivencia con fuerzas de seguridad federales (Prefectura y Gendarmería). La organización territorial La Poderosa denunció la desprotección por parte de la policía y propuso que las organizaciones ejercieran el control de las fuerzas de seguridad. Desplegaron múltiples formas de intervención y de comunicación muy efectivas a través de medios propios, incorporando nuevos lenguajes que, a la vez, discuten y actualizan el cruce entre derechos humanos y violencia policial. Ante un caso de tortura y detención arbitraria de dos adolescentes del barrio por parte de la Prefectura, La Poderosa decidió litigar con abogados propios, junto con la querrela del CELS. Combinaban así el uso del litigio como forma de lucha contra la impunidad y la demanda de protección estatal con formas novedosas de organización territorial.

El trabajo de La Dignidad constituye otra de las iniciativas innovadoras de organización territorial para intervenir en conflictos de violencia estatal y no estatal, que implicó actividades conjuntas de formación de militantes en seguridad y derechos humanos. También vale mencionar la iniciativa de las Defensorías Territoriales en Derechos Humanos (DTDH), que en seis distritos bonaerenses realizan el primer acercamiento y articulan con universidades y organismos cuando se producen situaciones de violencia institucional y otras vulneraciones de derechos.

13 En este sentido, María Pita señala la convergencia de sectores representados en el panel que hizo la presentación de la Campaña en el Congreso nacional. Estuvo integrado por el Movimiento Evita, el Frente para la Victoria, el CELS y el abogado León Carlos Arslanian, integrante del tribunal del Juicio a las Juntas en 1985, responsable de las reformas del sistema de seguridad bonaerense y referente del ASD.

Se trata de dos modelos de intervención que expresan diferentes perspectivas sociopolíticas.¹⁴

3. Alianza con el movimiento de trabajadores: sindicatos y organizaciones sociales

El movimiento de derechos humanos no solo fijó límites a la violencia estatal, también propició nuevos fundamentos para la democracia al definir y sostener una vía pacífica para la resolución de la conflictividad emergente en la posdictadura e interpelar al poder desde un discurso de derechos. Esta novedad implicó la reformulación del debate y la acción política. Ana Natalucci plantea que, en los primeros años de la transición,

se desdibujaron las demandas vinculadas con la lucha de clases y se consolidó la demanda por violaciones a los derechos humanos conceptualizados como derechos inalienables. Esta fue representada por actores que no habían tenido una fuerte visibilidad hasta entonces en el espacio público: el movimiento de derechos humanos y sus organismos. [...] Desde la política y la academia se resaltaba su carácter de nuevo movimiento social frente a un movimiento obrero que había que dejar atrás.¹⁵

La articulación entre ambos movimientos, que tuvo una expresión inicial en la movilización contra la dictadura, demandó tiempo y diferentes instancias de elaboración. Fue necesario que las organizaciones del movimiento obrero transitaran distintos momentos de autocomprensión histórica. Como precisa Víctorio Paulón:

14 M. Tufró, F. Brescia, J. L. Calegari y C. Píngaro Lefevre, “Repensando y re-inventando el activismo contra la violencia institucional. La experiencia de las Defensorías Territoriales en Derechos Humanos en la zona sur del Conurbano bonaerense”, *Nueva Crítica Penal*, vol. 1, n° 1, 2019.

15 A. Natalucci. “Sindicalismo y derechos humanos: actores, agendas y estrategias”, *Voces en el Fénix*, “Bajo amenaza. Derechos Humanos”, año 8, n° 68, mayo de 2018.

La lucha de los setenta traía cuentas pendientes en el seno del sindicalismo. El vandomismo durante la dictadura de Onganía había sido la expresión de un sindicalismo colaboracionista, mientras que todo lo que se organizó en torno de la CGT [Confederación General del Trabajo] de los Argentinos, el sindicalismo clasista, la CGT de Córdoba, Tucumán y Rosario, fue la expresión de la resistencia sindical. Y eso, cuando vuelve Perón, que manda la unidad, es una contradicción sin resolver. Y eso también tuvo que ver con cuánto le costó a la CGT asumir sus propias víctimas. Recién hoy, pasadas un par de generaciones de dirigentes, es posible plantear que los 30 000 desaparecidos son parte de la historia del movimiento obrero como lo fue la Semana Trágica, las luchas de la Patagonia o las víctimas del bombardeo de Plaza de Mayo.¹⁶

La fragmentación del sindicalismo durante la dictadura militar estuvo ligada a complicidades vinculadas con las violaciones de derechos humanos de los propios trabajadores. Estas tensiones y contradicciones, aún no resueltas, forman parte de los límites y posibilidades que se han planteado para una estrategia de convergencia con los derechos humanos. Ante esto, la CGT se preocupa hoy de mostrar el rol que cumplieron los paros generales y las movilizaciones callejeras convocadas en dictadura por el sindicalismo combativo, fenómenos que –considera– fueron invisibilizados.

Frente a determinadas coyunturas críticas, como las leyes de impunidad y los indultos, ciertos sectores de la CGT volvieron a marchar junto con los organismos. Las reformas neoliberales de los noventa, aunque contaron con apoyo sindical, sirvieron de contexto propicio para ciertas convergencias entre organismos de derechos humanos y nuevas referencias sindicales que se negaban a apoyarlas. En 1996, nació la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), cuyo referente, Víctor De Genaro, ha-

16 Conversación con Victorio Paulón. Una expresión muy nítida de esas contradicciones internas se evidenció cuando en el marco del Juicio a las Juntas comparecieron a declarar como testigos Jorge Triaca (padre), dirigente del Sindicato del Plástico, y Ramón Baldassini, del Correo. En su declaración, negaron tener conocimiento sobre militantes o dirigentes obreros desaparecidos. Los organismos de derechos humanos remitieron inmediatamente a Triaca un listado de sindicalistas desaparecidos, y dos días más tarde, la Comisión de los 25 de la CGT demandó la renuncia o destitución de Baldassini, pero Triaca lo respaldó.

bía integrado la APDH y el Serpaj, lo cual marcaría trayectorias comunes entre el mundo sindical y el de los derechos humanos. Desde la CTA, De Genaro impulsó diferentes líneas de trabajo con organismos y reivindicó abiertamente la lucha por la memoria, la verdad y la justicia.

En el marco del vigésimo aniversario del golpe, surgió una reivindicación cada vez más fuerte de les desaparecidos como trabajadores y, muchos de ellos, como referentes gremiales. Esto contribuyó a vincular el ejercicio del terror con la imposición de un proyecto político y económico regresivo que implicó el compromiso decisivo de actores civiles. La recuperación de la militancia de les desaparecidos por parte de H.I.J.O.S (Hijos e hijas por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio) funcionó también como puente. El avance de esta agenda a partir de la reapertura de los juicios permitió fortalecer lazos entre organismos de derechos humanos y sindicatos, algunos de los cuales se presentaron como querellantes en las causas o contribuyeron con evidencia documental. En 1998, durante el período de impunidad de los crímenes de lesa humanidad, la CTA denunció frente al juez español Baltazar Garzón la desaparición de 9000 trabajadores.

En 2001, la Central se convirtió en la columna vertebral del Frente Nacional contra la Pobreza (Frenapo) donde confluyeron políticos y organizaciones sociales, de derechos humanos, culturales, estudiantiles, intelectuales, entre ellas el CELS. En esa coyuntura, en la que las organizaciones de derechos humanos rearmaban sus estrategias de lucha contra la impunidad dentro y fuera del país, el Frenapo postulaba que las prioridades debían ser el hambre, la desocupación y la pobreza. La Argentina de la transición ya había quedado atrás. Por primera vez, las urgencias sociales se imponían sobre la agenda histórica del movimiento de derechos humanos.

El período previo a la crisis de 2001 dio pie a múltiples articulaciones. Algunos organismos se fueron acercando a la lucha de los movimientos de desocupados cuya principal forma de protesta era el corte de ruta. La represión y la criminalización requirieron intervenciones conjuntas. Organismos como el CELS pusieron atención también en las demandas que impulsaban la movilización y en ciertos conflictos específicos de tierras urbanas y rurales. Para Víctor Abramovich, director del CELS en esa etapa, “las crisis muy profundas obligan a desarrollar estrategias menos aisladas de resistencia”. Así, la participación en estas problemáticas abrió diálogos con diferentes actores, como Cáritas, los movimientos de desocupados e inquilinos y las organizaciones sociales relacionadas con las tomas y asentamientos.

Los espacios de convergencia del movimiento de derechos humanos con los sectores más combativos del sindicalismo y con los movimientos sociales se apoyaron en la existencia de vínculos personales y políticos previos. El hecho de que algunos referentes gremiales hubieran transitado ambos espacios, como el caso de De Genaro, Germán Abdala, Roberto Digón, Alberto Piccinini, Raimundo Ongaro y Victorio Paulón, o hubieran tenido militancia política en los setenta facilitó la articulación.

Tras la represión del 19 y 20 de diciembre de 2001, la cuestión de cómo debía responder el Estado a las protestas sociales se volvió central. Seis meses después, el 26 de junio de 2002, las muertes de Maximiliano Kosteki y Darío Santillán a manos de la policía conmocionaron al país y signaron el final anticipado del gobierno interino de Eduardo Duhalde. Las Madres de Plaza de Mayo, que se habían interpuesto como escudo humano en las jornadas de diciembre, continuaron acompañando acciones de protesta en los meses siguientes. Los organismos apoyaron a las organizaciones sociales y a las víctimas. Los homicidios de manifestantes fueron ampliamente reconocidos como crímenes políticos. La protesta social se conformó como un espacio de convergencia. Diferentes organismos de derechos humanos y del campo antirrepresivo asumieron la querella por les muertes y heridas, con una importante transferencia del conocimiento adquirido en el litigio por otros hechos de violencia policial. La criminalización de la protesta también involucra el cruce de actores y estrategias de defensa, como ocurre hasta el día de hoy con la dirigente de la Organización Barrial Túpac Amaru, Milagro Sala. El derecho a la protesta como ejercicio de derechos vinculados a la libertad de expresión y a la participación política fue motivo de informes del Sistema Interamericano impulsados por los organismos. La problemática de la regulación del uso de la fuerza policial en las manifestaciones y el debate sobre el gobierno político de estos operativos fueron tomados por algunos organismos, como la APDH y el CELS.

Los modos de confrontar la crisis social, política e institucional de 2001 y 2002 muestran articulaciones del movimiento de derechos humanos con actores de tradición liberal y otros de inscripción popular, como el movimiento de desocupados. Un ejemplo son las acciones que se desplegaron en esos años para defender la integridad, la vida y la libertad de les manifestantes. Este trabajo derivó luego en un proceso de institucionalización del principio de “no represión de la protesta”. En ese tiempo, el movimiento también integró –junto con organizaciones por la transparencia, los derechos ambientales, de les consumidores y de reforma judicial– la alianza Una Corte para la Democracia. Esta alianza

construyó las bases para la modificación en 2003 del mecanismo de selección de los integrantes de la Corte Suprema, una respuesta institucional al reclamo social “que se vayan todos”. Las propuestas de una Corte para la Democracia fueron la base del Decreto 222/2003.

A partir del avance de las causas judiciales, la investigación y la incidencia (entre otros, los litigios del 19 y 20 de diciembre, la masacre de Avellaneda y, más adelante, los casos de Carlos Fuentealba, Mariano Ferreyra, la represión a la comunidad Qom en Formosa, la toma del Parque Indoamericano, la masacre de La Carcova), estas alianzas entre organizaciones sociales, sindicatos y organismos de derechos humanos fueron conformando un conocimiento muy especializado, a la vez que se fortalecieron los vínculos con organizaciones del campo popular.

El homicidio de Mariano Ferreyra, el joven manifestante asesinado en octubre de 2010 por una patota sindical ferroviaria, fue un acontecimiento sobre el que se trazaron múltiples cruces. Por un lado, complejizó el análisis de la represión a las protestas sociales por tratarse de un militante asesinado por una bala que no era policial, en un hecho en el que estaban involucradas la Policía Federal y la Bonaerense. También permitió problematizar vínculos entre estructuras de inteligencia y el Poder Judicial, a partir del intento del secretario general de la Unión Ferroviaria, José Pedraza, de sobornar a jueces de Casación para elegir la sala que debía confirmar los procesamientos de los acusados como autores materiales del homicidio. Amplió los debates sobre la tercerización laboral como forma de degradación de los derechos de los trabajadores. El despliegue de esta agenda implicó estrategias conjuntas entre organismos de derechos humanos, centros de investigación como la Flacso (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) y el Cifra (Centro de Investigación y Formación de la República Argentina) y diversos sindicatos. Una alianza similar se dio en la investigación sobre responsabilidad empresarial durante la dictadura, realizada por un equipo de veinticinco investigadores entre el CELS, la Flacso, la Secretaría de Derechos Humanos y el Programa Verdad y Justicia del Ministerio de Justicia, que finalmente se publicó en dos tomos con una extensión de unas mil páginas.¹⁷ Estas convergencias pueden ser explicadas según distintas tradiciones políticas.

17 VV.AA., *Responsabilidad empresarial en delitos de lesa humanidad. Represión a trabajadores durante el terrorismo de Estado*, t. I y II, Buenos Aires, Editorial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2015.

Para Victorio Paulón, quien antes de integrar la Comisión Directiva del CELS había sido secretario general de la UOM (Unión Obrera Metalúrgica) de Villa Constitución (antes y después de la dictadura) e integrante de la conducción de la CTA, los movimientos sociales son producto de la conciencia sindical de la clase obrera argentina. Los primeros piquetes surgen allí donde las privatizaciones dejan en la calle, de forma masiva, a trabajadores calificados. Más adelante, cuando se empiezan a implementar también masivamente los planes sociales, aparecen movimientos vinculados a partidos políticos y centrales sindicales, en lo que considera una suerte de privatización del fenómeno. En esa etapa hay una fuerte pelea por el unicato de la representación de esos movimientos. Luis D'Elía y la FTV (Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat) trataron de imponerlo en un congreso de la CTA y fue rechazado. Los movimientos sociales son heterogéneos y plurales en lo que respecta a las experiencias políticas que los nuclean.

Según Paula Abal Medina, existe una continuidad a lo largo de la democracia entre las estrategias y expresiones de los sectores sociales integrados en las organizaciones populares: puebladas, tomas de tierra, resistencia organizada a los desalojos, cortes de ruta, organización popular en los territorios, fábricas recuperadas, gestión de cooperativas. En articulación con el movimiento de derechos humanos, esas estrategias se tradujeron como demandas y agendas de defensa de derechos: acceso a la tierra y al hábitat digno, regulación de los operativos policiales, gestión de la conflictividad en tomas y asentamientos, defensa de referentes criminalizados, lucha contra la impunidad por hechos de represión.¹⁸ Además, estas luchas han dado lugar a diferentes formas de institucionalidad, como la regularización de asentamientos, la institución de la asignación universal por hijo (AUH), el monotributo social y el salario social complementario, por nombrar algunas. Las organizaciones sociales ligadas a estas luchas –por ejemplo, el Movimiento de Empresas Recuperadas y Cooperativas de Trabajo, la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), el Frente Milagro Sala por el Trabajo y la Dignidad, Barrios de Pie, el Frente Popular Darío Santillán y La Dignidad, entre otros– se han consolidado como un sector con representación e interlocución, algunos con canales estables con el Estado a través de diferentes gobiernos, otros con participación al inte-

18 Conversación con Paula Abal Medina.

rior de ciertos partidos políticos y reconocimiento mutuo con la CGT y la CTA.

4. Movimiento por los derechos de las mujeres, lesbianas, gays, bisexuales, travestis y trans

El feminismo se masificó en los últimos años en la Argentina, a partir de la primera convocatoria “Ni una menos”. El tejido entre feministas y el movimiento de derechos humanos había comenzado en el exilio. En el Foro de Copenhague, por ejemplo, las exiliadas argentinas y chilenas habían logrado que se trataran los problemas de derechos humanos de sus países y los alcances de la tortura. En ese contexto,

un grupo de exiliadas argentinas en Suecia, integrantes de la revista *Micaela*, una publicación de la Asociación Latinoamericana de Mujeres (ALAM) diseñada por la argentina Olga Martín de Hammar, lograron, no sin esfuerzos, que Érida Galleti y Renée Epelbaum, Madres de Plaza de Mayo, fueran escuchadas en Copenhague.¹⁹

Desde que terminó la dictadura, el movimiento de mujeres y feminista tuvo presencia y participación en el espacio público. Muchas de las protagonistas de aquellos años retomaron las bases de lo que la dictadura había interrumpido: organizaciones incipientes, de distinto tamaño, como la Unión Feminista Argentina (UFA) y el Movimiento Feminista Argentino (MLF), que eran independientes de organizaciones partidarias y tenían vínculo con el Frente de Liberación Homosexual, y las expresiones feministas más ligadas a partidos, como el grupo Muchacha o el Centro de Estudios Sociales de la Mujer Argentina. Los años de la posdictadura también se nutrieron con las que volvían del exilio y el aporte de experiencias y proyectos feministas de otras latitudes. Las mujeres se hicieron presentes en las calles, en los medios de comunicación, en las instituciones. Sin embargo, la articulación durante ese período entre las políticas feministas y las de derechos humanos no es tan conocida.

19 M. Tarducci, C. Trebisacce y K. Grammático, *Cuando el feminismo era mala palabra*, Buenos Aires, Espacio, 2019, p. 82. Érida Galleti es una de las fundadoras del CELS.

¿En qué medida y con qué alcances las reivindicaciones de estos colectivos han sido integradas, reconocidas o admitidas por el movimiento de derechos humanos? Y a la vez, ¿en qué medida estos movimientos han reconocido en el movimiento de derechos humanos, en sus organizaciones y sus activistas, un interlocutor?

En los ochenta, la Comunidad Homosexual Argentina (CHA) asumió de manera nítida algunas de sus demandas en clave de derechos humanos. Según Elizabeth Jelin, esa posición fue producto de debates internos entre quienes se inclinaban a articular las demandas como subcultura y autonomismo, y quienes reivindicaban la diversidad sexual en términos de derechos y, por lo tanto, interpelaban con su reclamo al Estado. Esta última posición fue la que se impuso. En aquel entonces, las razias policiales fueron intensas y afectaron sobre todo las reuniones de este colectivo. Por el trabajo incipiente sobre la violencia institucional y la discusión en torno a los edictos, los miembros de este grupo se acercaron a algunas de las organizaciones de derechos humanos. Además de denunciar los abusos contra la comunidad homosexual, la CHA se inscribía en el movimiento de derechos humanos, buscaba ser parte de la lucha por la memoria, la verdad y la justicia, y reivindicar a compañeros desaparecidos “homosexuales”, como se generalizaba en la época a quienes no eran heterosexuales. Su primera aparición pública en una movilización, con bandera y columna propia, la hicieron en el acto de entrega al entonces presidente Raúl Alfonsín del *Nunca más* de la Conadep. El rabino Marshal Meyer había informado a Carlos Jáuregui, primer presidente de la CHA, la existencia de cuatrocientos homosexuales desaparecidos, y que el tratamiento que habían recibido había sido especialmente sádico y violento.

Algunas Madres de Plaza de Mayo decidieron acompañar a título personal otras luchas. Laura Conte –fundadora del CELS–, Nora Cortiñas y Mirta Garaballo participaron de los primeros Encuentros Nacionales de Mujeres. En la II Marcha del Orgullo, en 1993, participaron algunas de ellas, como Norita, Renée Epelbaum, Laura Bonaparte y Margarita Gropper, porque entendieron que su presencia garantizaba que no hubiera represión, además de que ayudaba a desestigmatizar un sector social amenazado y marginado.²⁰

20 M. Bellucci, “Norita Cortiñas y la orientación sexual: ‘Yo quise acompañar también porque fueron perseguidos’” (entrevista realizada en 2009), publicada en *La Izquierda Diario*, 2019.

Durante mucho tiempo, se afirmó que el feminismo y el movimiento de derechos humanos recorrieron caminos paralelos. En 1975, un grupo de activistas comenzó a reunirse para impulsar la campaña Basta de Abortos Clandestinos, pero tales reivindicaciones se pusieron entre paréntesis hasta la democracia. En 1987, la Asociación de Trabajo y Estudio de la Mujer (ATEM 25 de Noviembre), de La Plata, hizo resurgir la propuesta de una campaña.²¹ Un año después, se fundó la Comisión por el Derecho al Aborto. Las integrantes de la Comisión apenas llegaban a ser una decena. Laura Bonaparte, de Madres de Plaza de Mayo-Línea Fundadora, estaba entre ellas junto con las integrantes de ATEM Alicia Schejter y María José Rouco Pérez, Dora Coledesky, que había vuelto del exilio, las médicas Alicia Cacopardo, Zulema Palma, Susana Mayol y Silvia Coppola, la enfermera Rosa Farías, y la abogada Nadine Osídala. En 1988, realizaron un taller sobre aborto en el Encuentro Nacional de Mujeres de Mendoza a cargo de Coledesky y dos referentes más: Alieda Verhoeven –pastora de la Iglesia metodista– y Mabel Gabarra. La Comisión presentó en 1992, por primera vez, un proyecto de anticoncepción y aborto, a través de la diputada de la UCR (Unión Cívica Radical) Florentina Gómez Miranda.

Algunas agrupaciones feministas se interesaron tempranamente por compartir espacios con Madres, Abuelas y Familiares y por incorporarles a sus actividades y a las del movimiento de mujeres. ATEM 25 de Noviembre, el grupo Azucena Villaflor en La Plata y la experiencia de la Casa de la Mujer María Luisa Martínez en Quilmes son algunas referencias respecto de esa trama común que están siendo reconstruidas.²² Hubo homenajes a militantes de derechos humanos y se denunciaron las formas específicas de violencia hacia las mujeres detenidas, anticipando

21 La reconstrucción de la historia de la Comisión por el Derecho al Aborto y la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito se hizo sobre la base de investigaciones de M. Bellucci, *Historia de una desobediencia. Aborto y feminismo*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2014, y M. F. Alcaraz, *¡Que sea ley! La lucha de los feminismos por el aborto legal*, Buenos Aires, Marea, 2018.

22 Memoria Abierta, alianza de organismos de derechos humanos argentinos, desarrolla una investigación para reconstruir estos vínculos, sobre la base de testimonios y archivos de militantes de organizaciones feministas y de derechos humanos.

modos de intervención judicial (por ejemplo, la determinación de los delitos sexuales como independientes del delito de tortura). Por otro lado, las reflexiones sobre la violencia de la dictadura y el castigo explícito en los campos de concentración a las mujeres que salían de los roles tradicionales ligados a la maternidad y la sumisión al orden patriarcal impulsaron la definición de los cuerpos tutelados como forma de control moral. La penalización del aborto entra en ese orden.

Durante la década de 1990, nuevas experiencias de base encabezadas por mujeres marcaron la prevalencia de feminismos populares. La Convención Constituyente de 1994 para la reforma constitucional fue un hito para la ampliación de derechos y significó la institucionalización de algunos reclamos del movimiento de mujeres en clave de derechos humanos. Hubo importantes movilizaciones a Rosario y se logró que la “cláusula Rodolfo Barra”, que incluía la protección de la vida “desde la concepción”, se quitara de las propuestas de la reforma. El año 2001 estuvo caracterizado por las luchas resistentes de las piqueteras, las obreras que habían recuperado fábricas, las desocupadas, y las assembleístas por el derecho al aborto. En ese tiempo, la CTA expresó su apoyo a la legalización del aborto. Esos años también marcaron la irrupción de forma organizada de colectivos travestis y trans, que colocaron en la agenda de los conflictos sociales la manera en que la violencia institucional y social marcaba sus existencias. En particular, confluyeron con los organismos de derechos humanos en la lucha contra los edictos policiales y el control social ejercido por las policías.

La genealogía de las luchas feministas y su articulación con el movimiento de derechos humanos se reconstruyó en parte durante el XVIII Encuentro Nacional de Mujeres de Rosario, en 2003. Allí, por primera vez, la organización Católicas por el Derecho a Decidir de la Argentina, inspirada directamente en el pañuelo blanco de las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, repartió los pañuelos verdes que hoy son una marca identitaria de la lucha por el aborto y simbolizan la continuidad entre las luchas. Algunas Madres de Plaza de Mayo, y muchas integrantes de otros organismos, usan el pañuelo verde en sus actos públicos.

En 2005, la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito quedó formalizada con 70 organizaciones adherentes. El proyecto de 1992 fue el antecedente del que presentaron en 2007. El lema ya era “Educación sexual para decidir. Anticonceptivos para no abortar. Aborto legal para no morir”. A pesar de este bagaje y la tenacidad del activismo feminista, hasta hace poco las perspectivas de legalizar el aborto en la Argentina parecían sombrías. En 2015,

la movilización masiva “Ni una menos” potenció la vitalidad y el crecimiento del movimiento feminista y cambió la agenda pública en el país. Significó un acontecimiento histórico, que dio volumen político, social y cultural a la denuncia de las violencias machistas naturalizadas. El feminismo de las jóvenes, sub-18, así como el de las miles de mujeres que no habían sido interpeladas antes por el feminismo, tiene en esa fecha una referencia vital. Todos los feminismos confluyeron en 2018 en la demanda de décadas: aborto legal ya. Con el liderazgo de la Campaña Nacional (que ya suma 500 organizaciones adherentes), acompañada por miles de activistas que portaban el pañuelo verde, por séptima vez se presentó el proyecto de ley. El país ocupó las portadas de diarios internacionales por ser uno de los pocos de Latinoamérica en abordar en el Congreso la posibilidad legalizar el aborto. Solo Cuba, Uruguay, Guyana, Guyana Francesa y Puerto Rico reconocieron ese derecho, junto con la Ciudad de México. Lo que en el mundo se vio como disrupción, para las activistas argentinas se vivió como el triunfo de la insistencia, la larga acumulación de la lucha.

El debate parlamentario mostró la posibilidad de articular alianzas interpartidarias, que se dieron tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. El principal obstáculo para la aprobación fue la tensión entre las creencias privadas y las responsabilidades públicas, que llevó a muchos diputadas y senadores a votar por aborto clandestino. Los cinco meses de debate dejaron a la vista las obligaciones incumplidas por el Estado desde 1921 respecto del acceso a los abortos que ya son legales y los permanentes llamados de atención de los organismos internacionales. Al mismo tiempo, permitieron que la sociedad escuchara a más de mil especialistas que consolidaron la posición contra la penalización de las mujeres, varones trans y personas no binarias que abortan.

Los desarrollos del derecho internacional de los derechos humanos se hicieron presentes en el debate. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) pidió a la Argentina que revisara la legislación que resulta discriminatoria, como la penalización del aborto y la falta de acceso a la salud de quienes abortan. En un sentido similar, se pronunciaron en el ámbito de la ONU (Organización de Naciones Unidas) el Grupo de Trabajo sobre la discriminación contra la mujer, el Comité que evalúa la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de Derechos Humanos. La Cámara de Senadores rechazó el proyecto en 2018, y en 2019 la Campaña Nacional volvió a presentarlo. El

legado cultural, organizativo y legislativo del debate de 2018 es trascendente para el movimiento transfeminista.

Respecto de los hechos de violencia machista, lejos de disminuir se incrementaron, como respuesta disciplinadora. En los últimos años, la continuidad de los casos y la expansión de las denuncias por violencia de género produjeron nuevas situaciones de convergencia entre el movimiento feminista y el de derechos humanos.

5. Pensamientos para la confluencia de luchas

El repaso de experiencias que compartimos nos permite plantear algunas claves sobre los procesos de convergencia entre el movimiento de derechos humanos y otros movimientos y actores que despliegan estrategias para la ampliación de derechos:

- El modo de inserción del paradigma de los derechos humanos en la Argentina genera un campo que habilita estrategias e interlocuciones múltiples. Este modo se articula, sobre todo, con una tradición popular de reivindicación de derechos. Como identidad política, esta tradición popular da forma a una mirada estructural sobre la lucha por los derechos y la igualdad, que se diferencia de otras concepciones eminentemente liberales o formales de los derechos humanos.
- El rol central de les familiares en la lucha contra la impunidad por los crímenes de la dictadura ha implicado tensiones para las oportunidades de amplitud y convergencia del movimiento de derechos humanos, al mismo tiempo que ha funcionado como referencia para la organización de otras luchas (como las de las madres y les hermanes de víctimas de la violencia policial, entre otros campos en los que la figura de les familiares es central).
- La articulación de estrategias requiere tiempos de construcción y exige superar desconfianzas o conciliar las diferencias entre tradiciones políticas, con intereses no siempre homogéneos, lo que en la práctica supone ir construyendo una ética de los intercambios.
- El carácter excepcionalmente crítico de ciertas coyunturas o de determinados acontecimientos ha favorecido procesos de convergencia.
- Las personas con trayectorias que atraviesan distintos campos han permitido transmitir vínculos de confiabilidad política de

un ámbito a otro. Es el caso de algunos referentes sindicales, abogados de derechos humanos y familiares. Las prácticas profesionales funcionan como articuladoras, como en el caso del litigio nacional e internacional, del campo psi o de la antropología forense o la investigación académica.

- Ciertas condiciones institucionales pueden facilitar las prácticas de confluencia, como sucedió con la reforma constitucional de 1994, que fue un punto de acumulación de un conjunto de reclamos históricos (del movimiento de derechos humanos, feminista, indígena, ambientalista, de consumidores) y ofreció herramientas para la articulación entre activismos.
- El compromiso estatal con agendas de derechos humanos, como el que se produjo en los primeros años de la postransición o entre 2003 y 2015 en relación con el proceso de memoria, verdad y justicia, genera efectos multiplicadores en la sociedad y habilita espacios de convergencia.
- Los activismos se han enriquecido entre sí, con procesos de aprendizaje y préstamos. Muchas de estas experiencias, efectivas y definitorias en ciertos procesos, han quedado invisibilizadas en términos públicos y para los propios actores.
- El activismo en derechos humanos genera prácticas y herramientas que contribuyen a la producción política común entre organizaciones.
- Algunos actores del movimiento de derechos humanos contribuyeron a canalizar demandas de múltiples activismos hacia el Estado por vías pacíficas e institucionales. Apostaron por el fortalecimiento del Estado como garante de derechos humanos y por la institucionalización de políticas públicas en este campo, estableciendo alianzas que respetaran ese encuadre.
- Como el poder no se concentra solo en el Estado, muchas organizaciones se ven centralmente afectadas por las acciones de agentes privados y del mercado, y es necesario tener estrategias, discursos, defensa y creación de derechos que respondan a estas configuraciones. Para esto, los intercambios y articulaciones entre organizaciones para generar cambios en las prácticas culturales y sociales, que no dependan necesariamente de la acción del Estado, resultan estratégicos.

Entendemos estos dos procesos, el de institucionalización y el de articulación social, como complementarios, y no excluyentes. El aspecto nor-

mativo de los derechos humanos ha dado prevalencia y centralidad al accionar del Estado para impugnar su rol como perpetrador de violaciones y fortalecerlo como protector de derechos. Sin perder este rasgo distintivo, consideramos necesaria una profunda reflexión para dar mayor lugar a otros modos de construcción que contribuyan a sociedades más libres, igualitarias y con mayor goce de derechos.

La historia del movimiento que buscamos trazar está basada en las preguntas que nos hacemos sobre las tradiciones que nos dan cuerpo, los legados que queremos dejar, las confluencias de las que somos parte. Nos interesa interrogar este proceso no en sus certidumbres autodefinidas, sino en sus interrogantes y provocaciones actuales. Se trata de procesos dinámicos que establecen nuevos cruces, como ocurre ahora con quienes luchan por la legalización de drogas, la problematización de las consecuencias del sistema de inteligencia y los conflictos relacionados con la digitalización.

Nos preguntamos qué otros discursos, prácticas y tradiciones, asentados en la defensa de la dignidad humana, son compatibles con una política de derechos humanos. Nos interesa comprender y fortalecer estos procesos de convergencia: cómo nos nutrimos y qué podemos contribuir a activar. Los intercambios son múltiples: los derechos humanos han funcionado como un mantra que protege y fortalece acciones emprendidas por otros actores y movimientos, al mismo tiempo que les ha ofrecido un reservorio de recursos disponibles (estrategias, herramientas, discursos); pero también el movimiento aprende y renueva tradiciones previas, y se nutre, como lo ha hecho a lo largo de su historia, de nuevas experiencias de lucha y demandas que ampliaron y ampliarán su horizonte de sentido e intervención mucho más allá del núcleo originario.

Integran el CELS

Comisión Directiva

Horacio Verbitsky

presidente

Laura Jordán de Conte

vicepresidenta

Damián Loreti

secretario

Luis Fara

tesorero

VOCALES

Paula Abal Medina

Dora Barrancos

Eduardo Basualdo

David Blaustein

Marcelo Alejandro Ciaramella

Elizabeth Gómez Alcorta

María José Gueembe

Gustavo F. Palmieri

Victorio Paulón

Sofía Tiscornia

Diana Wassner

REVISORES DE CUENTAS

Raquel Soprano de Witis, titular

Equipo de trabajo

Ana Adelardi
Cecilia Ales
Natalia Amor
Pablo Asa
Eva Asprella
Camila Barretto Maia
Guadalupe Basualdo
Mariana Biaggio
Rodrigo Borda
Santiago Borrajo
Silvia Bufalini
Betiana Cáceres
Michelle Cañas Comas
Edurne Cárdenas
Raúl Cardoso
Pedro Campos
Gastón Chillier
Luciano Coco Pastrana
Victoria Darraidou
Lucía de la Vega
Adelqui Del Do
Celina Domínguez
Matías Duarte
Federico Efrón
Vanina Escales
Mercedes Escusol Sáez
Santiago Felgueras
Macarena Fernández Hofmann
Marina García Acevedo
Federico Ghelfi
Antonella Giordano
Juan Cruz Goñi
Tomás Griffa
Roberto Gutman
Sol Hourcade
Gabriela Kletzel
Mariano Lanziano
Alan Larrosa
Elena Lenhardtson
Paula Litvachky

Agustina Lloret
Andrés López Cabello
Gustavo Manrique
Ezequiel María
Marcelo Marmer
Mariana Migueles
Luna Miguens
Juliana Miranda
Diego Morales
Nahuel Mouzet
Fabián Murua
Anabella Museri
Federico Orchani
Raísa Ortiz Cetra
Patricia Panich
Marcela Perelman
Jimena Pérez Alzueta
Luciana Pol
Eduardo Reese
Julián Reynoso
Víctor Manuel Rodríguez
Raúl Romero
Macarena Sabin Paz
Santiago Sánchez
Erika Schmidhuber Peña
Anabella Schoenle
Myriam Selhi
Ernesto Sigaud
Ana Sofía Soberón Rebaza
Samanta Sosa
Luisa Stegmann
María Teresa Texidó
Ximena Tordini
Julián Toribio
Margarita Trovato
Manuel Tufró
Leandro Vera Belli
Fabio Vallarelli
María Villarruel
Mariana Wikinski

