

Derechos humanos en Argentina

Informe 2010

Centro de Estudios Legales y Sociales



Índice

Agradecimientos	13
Introducción. Balance sobre la situación de derechos humanos en 2009	15
1. El impacto de las elecciones en la agenda de derechos humanos	15
2. Las principales políticas de derechos humanos durante 2009	18
2.1. El proceso de verdad y justicia	18
2.2. Políticas de inclusión social	21
2.3. El sistema judicial	25
2.4. Políticas de seguridad en democracia	31
2.5. Las políticas de encarcelamiento	35
2.6. El Estado frente a los reclamos sociales y sindicales	39
2.7. Libertad de expresión	43
2.8. Discusiones en torno a derechos civiles	47
2.9. Las Fuerzas Armadas argentinas y los riesgos latentes en la región	51
Conclusiones	54
I. La fuerza de la verdad, el tiempo de la justicia. Reflexiones en torno a la sustentabilidad del proceso de justicia por los crímenes de lesa humanidad cometidos por los gobiernos de facto en la Argentina y la región	61
1. Presentación y propósitos	61
2. Primera parte. La larga lucha por la justicia: un recorrido histórico-político por el proceso argentino	62
3. Segunda parte. Avances y obstáculos en el proceso de justicia en la Argentina. Análisis de los acontecimientos de 2009	65
3.1. Celebración de debates + confirmación de las sentencias. Una ecuación aún no resuelta	66

3.2. La instrucción de las causas en movimiento y los mecanismos que no terminan de aceptarse	77
3.3. El estancamiento de las causas elevadas a juicio	81
3.4. La identificación de responsables y su procesamiento	85
3.5. Los imputados como obstáculo de las investigaciones: prófugos y pedidos de extradición	88
3.6. Las posturas y decisiones del Poder Judicial. Una nueva prueba de la inestabilidad del proceso	91
3.7. Los juicios en la sociedad. La visibilidad del proceso	94
4. Tercera parte. El proceso de justicia desde una perspectiva regional	97
4.1. La hipótesis de la sustentabilidad en la perspectiva del clima electoral en el Cono Sur	97
4.2. El caso del proceso de justicia chileno en perspectiva de los obstáculos del juzgamiento	100
5. Conclusiones finales	106
II. El caso Patti en el laberinto político y judicial	109
1. El proceso de impugnación	113
2. La resolución del juez Manuel Blanco	116
3. Construir argumentos, tender puentes. La conversación y los ojos del cuerpo	117
4. El fallo de la Cámara	119
5. Deliberar sobre el pasado, actuar sobre el futuro	121
III. Violencia institucional y políticas de seguridad: refuerzo de las corporaciones y estigmatización de los sectores más vulnerables de la sociedad	123
1. Políticas públicas de seguridad: la vuelta a un modelo autoritario y corporativo	129
1.1. El Plan de Seguridad Ciudadana y otras políticas del gobierno nacional	129
1.2. Contrarreforma policial y contravenciones represivas en la provincia de Buenos Aires	132
1.3. La creación de una policía local en la Ciudad de Buenos Aires y el control del espacio público	136
1.3.1. La puesta en marcha de la Policía Metropolitana	136
1.3.2. La Unidad de Control del Espacio Público (UCEP) y el estilo parapolicial	140
1.4. Primeras reflexiones	143

2. La Policía Federal: represión violenta y casos de violencia institucional	143
2.1. La actuación represiva de la PFA en un recital y la muerte de Rubén Carballo	143
RUBÉN CARBALLO, 17 años, asesinado, ciudad de Buenos Aires	145
2.2. Otros casos de violencia policial con participación de miembros de la PFA	147
JONATHAN “KIKI” LEZCANO, 17 AÑOS, ASESINADO, VILLA LUGANO, CIUDAD DE BUENOS AIRES	147
EZEQUIEL BLANCO, 25 AÑOS, ASESINADO, VILLA LUGANO, CIUDAD DE BUENOS AIRES	147
MAXIMILIANO SOSA, 18 AÑOS, ASESINADO, LA MATANZA, CONURBANO BONAERENSE	149
CLAUDIO ARIEL PAZ, 30 AÑOS, ASESINADO, CIUDAD DE BUENOS AIRES	150
MABEL GUERRA, 17 AÑOS, ASESINADA, VILLA 31, CIUDAD DE BUENOS AIRES	151
MARISOL LOBOS, 21 AÑOS, HERIDA, VILLA 31, CIUDAD DE BUENOS AIRES	151
3. Policía de la Provincia de Buenos Aires	153
3.1. Redes de ilegalidad, violencia y represión	153
3.2. Graves denuncias oficiales contra la policía provincial	157
LUCIANO ARRUGA, 16 AÑOS, DESAPARECIDO. LA MATANZA, PROVINCIA DE BUENOS AIRES	159
3.3. Otros casos de violencia institucional con participación de la policía provincial	161
JUAN CARLOS QUIROZ, 15 AÑOS, ASESINADO. PERGAMINO, PROVINCIA DE BUENOS AIRES	162
RAMIRO CASTRO, 16 AÑOS, ASESINADO. MORENO, PROVINCIA DE BUENOS AIRES	163
3.4. Operativos policiales en la provincia de Buenos Aires: control social y estigma	165
4. La Justicia nacional frente a la violencia policial: el juicio por Franco Chaile	166
5. La construcción de una propuesta progresista: el Acuerdo para la Seguridad Democrática	168
6. Conclusión	168

IV. Los compromisos democráticos y la vigencia de los derechos en la provincia de Buenos Aires: el encierro deshumanizador	171
1. El paradigma de la punitividad exacerbada	171
2. El foco en las políticas de encarcelamiento y el aumento sostenido de la población privada de libertad	175
2.1. Las detenciones policiales, la flagrancia y el traspaso de la Ley de Drogas a la provincia	178
2.2. El “canto de sirena” de la prisión preventiva	184
2.3. Las facultades policiales para detener menores de edad y su alojamiento en comisarías provinciales	193
3. La deshumanización del castigo en los lugares de detención bonaerenses	196
3.1. El hacinamiento y la falta de definición del cupo carcelario	197
3.2. El alojamiento de personas detenidas en comisarías como variable de ajuste de la capacidad del sistema a costa de la violación extrema de derechos	205
3.3. La construcción de cárceles como respuesta a todos los males	209
3.4. La tortura, el maltrato y las condiciones estructurales de violencia en la provincia de Buenos Aires	212
4. De los mecanismos de control	215
V. Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda política	223
1. Tensiones recurrentes en las políticas sociales	223
2. Incertidumbre de las mediciones sobre cuestiones sociales	229
3. Cambio de escenario: la extensión de las asignaciones familiares	233
4. La continuidad de los nunca bien ponderados programas de transferencias condicionadas de ingresos	245
5. Otros ensayos del gobierno durante los últimos años: sumando planes	249
6. Resolver tensiones: desafíos de una agenda futura	253
Anexo. La pobreza en la agenda legislativa: aumentando competencias	256

VI. Disputas por la libertad sindical. La necesidad de consolidar un nuevo modelo	263
1. Los conflictos de Kraft y el subterráneo: dos casos paradigmáticos	269
1.1. El conflicto de Kraft (ex Terrabusi)	269
1.2. El conflicto del subterráneo	273
2. El mensaje del Poder Judicial hacia una mayor libertad sindical	277
2.1. Las críticas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a la Ley de Asociaciones Sindicales	277
2.2. Algunos antecedentes recientes: la protección de trabajadores ante prácticas discriminatorias antisindicales	282
2.3. Apuntes desde el derecho internacional de los derechos humanos	290
3. Conclusiones	294
VII. Libertad de expresión y derecho a la información: avances en la construcción de una agenda democrática	297
1. Una nueva ley de medios de la democracia	299
1.1. Debate y modificaciones	301
1.1.1. Contradicciones en torno al <i>triple play</i>	301
1.1.2. Cambios en la autoridad de aplicación y en el directorio de los medios públicos	304
1.2. La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual frente a los estándares internacionales de derechos humanos	305
1.3. Los desafíos que plantea la implementación	309
1.3.1. El proceso de selección para los directores de la Autoridad Federal	309
1.3.2. Sin definiciones de fondo acerca de los medios públicos	313
1.3.3. El escenario que viene: obstáculos a la democratización y un recorrido por los tribunales	314
2. El largo camino hacia la despenalización de la crítica pública	316
2.1. El impacto de la reforma y las modificaciones pendientes	319
3. Telecomunicaciones y servicios complementarios: la batalla continúa	324
3.1. El caso de Telefónica y Telecom	324
3.2. El caso de Cablevisión y Multicanal	329
3.2.1. La decisión del Comfer	329

3.2.2. Contradicciones en la Secretaría de Comercio Interior	332
4. Postergaciones y retrocesos en materia de acceso a la información	334
4.1. Un caso paradigmático en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	338
5. Reflexiones finales	340
VIII. El Partido Militar: causas, consecuencias y remedios	343
1. Fuerzas Armadas y organismos de derechos humanos, una relación impuesta	343
2. Impugnaciones a los ascensos militares	344
3. Debates y confesiones	346
4. Los pedidos de <i>habeas data</i>	347
5. Defensa nacional y seguridad interior	349
6. El Partido Militar	351
7. La democratización de las Fuerzas Armadas	353
DEBATES	357
I. El resurgimiento de la cuestión militar en Latinoamérica: los derechos humanos y la protección anticipada	359
1. América Latina y la cuestión militar	361
2. A modo de conclusión	372
II. Del reconocimiento a la vigencia: los derechos humanos de las mujeres en la Argentina	373
1. Participación de las mujeres en cargos públicos	376
1.1. Mujeres en el Poder Legislativo	377
1.1.1. Mujeres en el Poder Legislativo nacional	377
1.1.2. La presencia de las mujeres en las legislaturas provinciales	378
1.2. Mujeres en el Poder Ejecutivo	379
1.2.1. Mujeres en los ministerios	380
1.2.2. La participación de las mujeres en los poderes ejecutivos municipales	381
1.3. Las mujeres en el Congreso de la Nación: ¿paridad de participación?	382
2. El derecho al trabajo y la ocupación de las mujeres	385
2.1. Situación de las mujeres en el mercado laboral	385

2.2. Problemas de acceso a la seguridad social	390
2.3. Programas de transferencia de ingresos condicionados y su ceguera de género	394
3. El trabajo reproductivo: las responsabilidades familiares y los servicios de cuidado	400
3.1. El reparto de las responsabilidades familiares y de cuidado	400
3.2. La (escasa) oferta de servicios de cuidado y la ausencia de políticas de conciliación	402
4. La agenda pendiente: transversalidad de género	407
Integran el CELS	413

Introducción

Balance sobre la situación de derechos humanos en 2009*

1. EL IMPACTO DE LAS ELECCIONES EN LA AGENDA DE DERECHOS HUMANOS

El año se caracterizó por un clima de polarización muy similar al que reinó durante 2008. El territorio de disputas ideológicas que se consolidó en torno al debate por las retenciones móviles tuvo su expresión política y electoral en 2009. En marzo, el jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri, decidió desdoblar las elecciones porteñas de las nacionales y decretó el 28 de junio como fecha para el sufragio local. Un día después, la presidente Cristina Fernández de Kirchner anunció el envío de un proyecto de ley al Congreso con el objetivo de unificar las elecciones nacionales de medio término adelantándolas del 25 de octubre al 28 de junio, fecha en que se realizaron.

Los comicios trajeron un cambio significativo: el gobierno perdió en los grandes distritos, y la oposición –fragmentada en distintas fuerzas– obtuvo una posición de mayor gravitación en el escenario político del país. El Congreso adquirió un protagonismo decisivo, y buena parte de las políticas puestas en discusión con posterioridad a las elecciones lo tuvieron como epicentro.

El propósito de esta Introducción es realizar un balance respecto de las limitaciones y las posibilidades que existieron en este nuevo contexto para proponer e implementar políticas de derechos humanos durante 2009.

En uno de los temas en los que se produjeron avances sensibles en los últimos años, como son los juicios por delitos de lesa humanidad, el Informe advierte que, después de las elecciones de junio, algunos jueces comenzaron a modificar o dilatar decisiones en las causas abiertas por estos hechos, y reaparecieron planteos públicos de impunidad en boca de ciertos dirigentes políti-

* Por Verónica Torras, directora del Área de Comunicación, con los aportes del equipo de dirección del CELS. La autora agradece especialmente el intercambio de ideas con Andrea Pochak y la colaboración de Paula Esperanza Valdez.

cos. Frente a estas situaciones, es importante remarcar que este proceso de justicia no es el resultado de la voluntad y disposición de un determinado gobierno sino el fruto de una acción colectiva tenaz, que ha tenido el impulso fundamental de los organismos, los familiares y las víctimas durante los últimos treinta años. Se trata de un piso indispensable para afirmar el Estado de Derecho en nuestro país, que no puede ser afectado por ninguna coyuntura electoral.

En plena campaña aconteció una derivación de otro orden del proceso de verdad y justicia. En mayo la Cámara Nacional Electoral resolvió hacer lugar a la impugnación de la candidatura del ex comisario Luis Abelardo Patti a diputado nacional por la provincia de Buenos Aires. El CELS –junto con otras organizaciones y abogados– representó legalmente a los familiares de las víctimas, y llevó adelante la impugnación más allá de cualquier especulación político-partidaria respecto de quién podía resultar beneficiado o perjudicado con un eventual retiro de Patti de los comicios. La sentencia de la Cámara se basó en dos fundamentos principales. Por un lado, como Patti había sido desafortado en 2008 por la Cámara de Diputados no podía competir para acceder a ese mismo cargo hasta tanto se resolviera definitivamente su situación penal. Pero además, el tribunal consideró que permitir su candidatura podía obstruir la labor de la justicia, que lo estaba investigando, pues una vez electo era factible que invocara los fueros parlamentarios para obtener su liberación e impunidad.

En su prédica electoral, el ex policía nunca renegó de los crímenes de los que se lo acusa. Por otra parte, expresa como pocos la continuidad entre los métodos represivos aplicados por el terrorismo de Estado y el desprecio por los derechos que se exhibe en las políticas de “mano dura”, de las que él ha sido uno de los exponentes más extremos durante los últimos años. Las elecciones suelen ser momentos críticos, en los que se profundiza este sesgo autoritario de los discursos y las propuestas en materia de seguridad. La de junio de 2009 no fue una excepción. Las declaraciones oficiales que reprendían a los jueces por su ineficacia, las arengas que abogaban por mayores niveles de castigo y las campañas mediáticas de “ley y orden” estuvieron a la orden del día.

Como ha sucedido ya en otras oportunidades, el endurecimiento próximo a las elecciones tuvo reflejos institucionales posteriores. En particular, la demanda de una respuesta estatal más severa frente a las personas menores de edad cobró renovado protagonismo. En este contexto, se reinstaló la discusión acerca del régimen de responsabilidad penal juvenil. En la actualidad, miles de adolescentes son privados de su libertad de modo arbitrario sin juicio previo, y empleados por bandas de ladrones y/o policías que se aprovechan de su inimputabilidad. Es fundamental establecer estándares mínimos para que una

nueva legislación garantice los derechos de los menores de edad en conflicto con la ley, tanto para evitar que se los persiga innecesariamente mediante acciones discrecionales de los jueces, como para establecer su responsabilidad penal en casos gravosos.

Frente a la insistencia de gobiernos provinciales de distinto signo político en proponer medidas y reformas legales autoritarias e inconducentes, se generó sobre fines de 2009 una alianza inédita que elaboró un compromiso sobre políticas de seguridad democrática. El acuerdo fue impulsado por un grupo de técnicos y de organizaciones, entre ellas el CELS, y suscripto por representantes de prácticamente todo el espectro político, especialistas con experiencia de gestión, universidades, foros, y diversas organizaciones sociales. Esto abrió una expectativa que parecía inexistente en el escenario posterior a las elecciones de 2009 y más improbable aún en el futuro, y confirmó la capacidad del activismo de la sociedad civil para sumar voluntades en torno a una cuestión que afecta la vigencia de derechos humanos en el presente.

El escenario post-electoral generó importantes desafíos para las fuerzas políticas. La relación institucional que construyan el gobierno y la oposición y el modo en que diriman su disputa de intereses en el parlamento nacional será fundamental para la construcción de la agenda pública de los próximos años.

Ya realizados los comicios, pero antes de producirse la renovación parlamentaria, el oficialismo inició debates sustantivos para el proceso democrático y buscó alianzas políticas más amplias para sostener sus iniciativas. Consiguió conformar así nuevas mayorías para impulsar leyes que habían sido obstruidas desde la restauración democrática, como la de servicios de comunicación audiovisual, y obtuvo respaldo social para una política clave como la extensión de las asignaciones por hijo. Esta mecánica se interrumpió hacia fin de año y a partir de entonces ni el gobierno ni la oposición pudieron construir un espacio de diálogo para la discusión de políticas.

Si bien es cierto que la mayor pluralidad en la composición del Parlamento representa una oportunidad para avanzar en una agenda legislativa que está pendiente desde hace mucho tiempo y establecer alianzas más amplias para trabajar los temas de derechos humanos, también hay que advertir que algunas de las dinámicas entre oficialismo y oposición que se exhibieron sobre principios de 2010 representan un riesgo para la gobernabilidad democrática y expresan cierta inmadurez del sistema político argentino para procesar sus diferencias en un marco de responsabilidad colectiva.