

LA REVISTA DEL PLAN FÉNIX AÑO 8 NÚMERO 68 MAYO 2018

ISSN 1853-8819

# vooces

en el Fénix

DERECHOS HUMANOS

LA ARGENTINA TIENE UNA SÓLIDA TRADICIÓN EN MATERIA DE LUCHAS Y PRÁCTICAS INSTITUCIONALES VINCULADAS CON LOS DERECHOS HUMANOS. EL CONTEXTO ACTUAL NOS PLANTEA EL RETO DE DEFENDER LO CONQUISTADO Y, AL MISMO TIEMPO, AMPLIAR LA AGENDA EN FAVOR DE UNA MAYOR EQUIDAD.

# BAJO AMENAZA

# sumario

## n°68

### mayo 2018

## editorial

AVANCES Y RETROCESOS EN  
DERECHOS HUMANOS

Abraham Leonardo Gak

**MARCELA PERELMAN y GASTÓN CHILLIER** Entre la historia y la novedad 6 **VERÓNICA TORRAS** PRO-Derechos Humanos 10 **MARTÍN RODRÍGUEZ** Sacarse la Historia de encima 16 **M. PINEAU y C. FLORES** El caso sudafricano desde la óptica argentina 22 **L. DA SILVA CATELA y E. JELIN** Juicios de lesa humanidad, verdad y sociedad 28 **NATALIA FEDERMAN** Desapariciones 36 **ANA P. MENDES DE MIRANDA y J. DE OLIVEIRA MUÑIZ** Dominio Armado, el poder territorial de las facciones, los comandos y las milicias en Rio de Janeiro 44 **MARÍA VICTORIA PITA** Estado de Policía 50 **PAULA ABAL MEDINA** Volver al lugar de donde vinimos 58 **ANA NATALUCCI** Sindicalismo y derechos humanos 64 **VIRGINIA MANZANO** Organizaciones populares en la Argentina 70 **ANA RAMOS** Cuando el indígena es un “problema”, el problema es el racismo 78 **PAULA LITVACHKY** ¿Leales a quién? 84 **S. PEREYRA y M. SOLEDAD GATTONI** Una agenda anticorrupción para la democracia 92 **JUAN PABLO BOHOSLAVSKY** ¿Principios rectores para evaluar los efectos de las reformas económicas sobre los derechos humanos? Sí 100 **MARTÍN BECERRA** Concentración y libertad de expresión 112 **GINÉS GONZÁLEZ GARCÍA** “La legalización del aborto es inexorable porque es parte de la evolución” 120

## AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

### Decano

César Humberto Albornoz

### Secretario de Investigación

Adrián Ramos

### Secretario de Transferencia de Gestión Tecnológica

Omar Quiroga

### Vicedecano

José Luis Franza

### Secretario de Bienestar Estudiantil

Marcelo Conti

### Secretario General

Gustavo Montanini

### Secretario de Graduados

Rubén Arena

### Secretario de Relaciones Académicas Internacionales

Humberto Luis Pérez Van Morlegan

### Secretario Académico

Pablo Rota

### Secretario de Posgrado y Relaciones Institucionales

Catalino Nuñez

### Secretaria de Doctorado y Posdoctorado

María Teresa Casparri

### Secretaria de Hacienda y Administración

Carolina Alessandro

## CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

### Claustro de Graduados

#### TITULARES

Gabriela Verónica Russo

Luis Alberto Cowes

Rubén Arena

María Jose Canals

### Claustro de Alumnos

#### TITULARES

Mauro Roberto Sartori

Carla Joana Kranevitter

Antonio Benito Ambrune

Ena Ailin Andrada

#### SUPLENTES

Roberto Darío Pons

Daniel Roberto González

Juan Manuel Oro

Adrián Zappia

#### SUPLENTES

Julian Gabriel Leone

Jonatan Rafael Barros,

Antonella Cesare

Ignacio David

Voces en el Fénix es una publicación del Plan Fénix

ISSN 1853-8819

Registro de la propiedad intelectual en trámite.



Los artículos firmados expresan las opiniones de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Plan Fénix ni de la Universidad de Buenos Aires.

## staff

### DIRECTOR

Abraham L. Gak

### COMITE EDITORIAL

Eduardo Basualdo

Oscar Oszlak

Fernando Porta

Alejandro Rofman

Ricardo Aronskind

### COORDINACIÓN TEMÁTICA

Marcela Perelman y

Gastón Chillier

### SECRETARIO DE REDACCIÓN

María Sol Porta

### PRODUCCIÓN

Paola Severino

Erica Sermukslis

Tomás Villar

### CORRECCIÓN

Claudio M. Díaz

### DISEÑO EDITORIAL

Martín Marpons

### DESARROLLO Y DISEÑO DEL SITIO

Leandro M. Rossotti

Carlos Pissaco

Córdoba 2122, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Teléfono 5285-6819. [www.vocesenelfenix.com](http://www.vocesenelfenix.com) / [voces@vocesenelfenix.com](mailto:voces@vocesenelfenix.com)

# AVANCES Y RETROCESOS EN DERECHOS HUMANOS

**D**esde tiempos remotos, la humanidad ha avanzado en un proceso de ampliación de derechos que no estuvo exento de dificultades ni retrocesos. Derechos políticos, sociales –basta remitirnos a las tremendas condiciones de trabajo durante la Revolución Industrial–, culturales, libertades civiles individuales, pero también derechos de los colectivos, como los de soberanía y autodeterminación de los pueblos y naciones afectados por los imperialismos. Progresivamente, se han conquistado derechos de los que deben gozar las personas como tales, pero también por su condición de trabajadores, mujeres, niños, etc. Esto ha sido exclusivo resultado de las luchas y las resistencias populares, en la búsqueda de una vida con mayor dignidad.

Muchas vulneraciones e injusticias se revirtieron; otras persisten y quedaron pendientes. El proceso de ampliación de derechos se fue logrando parcialmente y en forma continua, pero, al mismo tiempo, nuevos requerimientos evidenciaban aquello que faltaba y otras problemáticas aparecieron.

En algunos aspectos, la Argentina ha recorrido un camino similar al de otros países de occidente y, como parte de la región latinoamericana, ha tenido que superar los resabios de una cultura colonialista que persiste. Sin embargo, nuestro país ha sido precursor en la extensión y defensa de esos derechos.

La dictadura impuesta en 1976 constituye un punto de inflexión. El trabajo minucioso, comprometido, valiente y sin pausa de diversas organizaciones defensoras de derechos humanos ayudó a visibilizar las gravísimas violaciones a los derechos humanos cometidas por las fuerzas de seguridad en el marco del terrorismo de Estado.

El Juicio a las Juntas, durante el gobierno de Alfonsín –con los retrocesos de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final– y la posterior extensión de los juicios a los genocidas con el kirchnerismo, constituyeron una experiencia novedosa en el mapa latinoamericano y aun mundial. Poco a poco se fue generalizando el reclamo de memoria, verdad y justicia que fue impulsado por los organismos defensores de derechos humanos y que, podemos decir, hoy se halla incorporado al sentido común de buena parte de la sociedad argentina. La tarea de llevar a la Justicia a los responsables de las torturas, robos de bebés y asesinatos cometidos por los genocidas pasó así a formar parte de las tradiciones de lucha.

Hoy, los derechos humanos adquieren nuevas dimensiones: a la salud, a la educación –en todos sus niveles–, a la libertad de expresión, al acceso a la información, a vivir de acuerdo con el género autopercebido, al aborto legal, seguro y gratuito (aún en lucha), entre otros.

La consecución de nuevos derechos es, entonces, una asignatura pendiente y el desafío es defender los que ya tenemos, en un contexto político y social en el que muchos de ellos son puestos en riesgo.

Tal y como venimos señalando, las actuales políticas económicas no solo son contrarias a un verdadero proceso de desarrollo nacional, sino que además hacen peligrar toda una serie de derechos económicos, laborales y sociales que creíamos conquistados.

El efecto inmediato de las políticas de ajuste provoca el debilitamiento de los derechos más elementales y el empeoramiento de las condiciones de vida de los sectores más vulnerables.

En un país con tradición de lucha como el nuestro, semejante retroceso no puede menos que generar inquietud social y movilización política, a través de numerosos canales de expresión.

Es allí donde otro peligro se cierne: las recientes declaraciones de funcionarios públicos, incluido el Presidente, nos hacen presuponer una nueva orientación en materia de lo que vulgarmente se denomina como “seguridad” y que no es otra cosa que el avasallamiento, por parte del Estado –a través de sus fuerzas operativas–, de muchos derechos que nos pertenecen.

Mucho es lo que se ha hecho ya, pero el camino no está concluido. Antes bien, el esfuerzo de los que nos precedieron nos obliga a estar alertas y a involucrarnos.

**ABRAHAM LEONARDO GAK**  
(DIRECTOR)





UN ANÁLISIS DE LA AGENDA HISTÓRICA DEL MOVIMIENTO DE DERECHOS HUMANOS, LOS EFECTOS DE LA VIOLENCIA INSTITUCIONAL, LOS CRUCES CON LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y PROBLEMÁTICAS TRANSVERSALES AL EJERCICIO DE DIVERSOS DERECHOS SON LOS EJES PRINCIPALES DE ESTE NÚMERO QUE ABORDA LA CUESTIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ARGENTINA DE HOY.

# ENTRE LA HISTORIA Y LA NOVEDAD: UN ACTIVISMO QUE EVOLUCIONA EN UN ESCENARIO ADVERSO

por **GASTÓN CHILLIER**. *Director ejecutivo del Centro de Estudios Legales y Sociales. Copresidente de la International Network for Civil Liberties Organizations (INCLO). Miembro del Consejo Directivo del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL). Entre 2003 y 2005 trabajó como asociado senior en derechos humanos y seguridad en la Washington Office on Latin America (WOLA) y anteriormente se desempeñó como director del programa para América Latina de Global Rights. Abogado por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Magister en Derecho Internacional y Derechos Humanos por la Universidad de Notre Dame, en los Estados Unidos*

por **MARCELA PERELMAN**. *Directora del Área de Investigación del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), con el apoyo del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Licenciada en Ciencia Política, también de la UBA. Integra el Equipo de Antropología Política y Jurídica de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Docente de la cátedra de Sociología Urbana de la carrera de Sociología de la UBA y de la Universidad Nacional de Lanús, en la licenciatura de Justicia y Derechos Humanos y en el doctorado en Derechos Humanos. Actualmente es coeditora del Informe Anual del CELS*



**C**uando fuimos convocados/as para coeditar esta edición de Voces en el Fénix nos propusimos compartir preguntas y reflexiones en un contexto global, regional y nacional que tiene dos características principales: es adverso para la vigencia de los derechos humanos y, al mismo tiempo, está marcado por un activismo social renovado.

Somos parte, todos los días, de una multiplicidad de actores que traccionan tanto demandas históricas como luchas que hace unos años no eran consideradas parte de una “agenda de derechos humanos”. Lo hacen, lo hacemos, combinando estrategias distintas: algunas están históricamente asociadas al movimiento de derechos humanos, como el uso de los sistemas internacionales de protección y el litigio, y otras son emergentes de formas nuevas de activismo y movilización, como puede verse en el efervescente y transversal movimiento que impulsa la legalización del aborto. Esta potencia se despliega en contextos económicos y políticos regresivos y abre preguntas sobre las que invitamos a escribir a las y los autores que integran esta edición. Nos propusimos recorrer cuatro grandes grupos de problemáticas y desafíos.

En primer lugar, incluimos un balance analítico sobre la agenda histórica del movimiento de derechos humanos argentino. Los artículos de Verónica Torras, Martín Rodríguez, Ludmila da Silva Catela y Elizabeth Jelin y Marisa Pineau y Celina Flores abordan las disputas en torno de las políticas públicas con respecto al terrorismo de Estado y los legados del proceso de justicia que exceden la cuestión estrictamente penal.

Al mismo tiempo, convocamos a un grupo de autoras a abordar los efectos de la violencia institucional. María Victoria Pita, Ana Paula Mendes de Miranda y Jacqueline Oliveira Muniz y Natalia Federman dan cuenta de un contexto en el que avanza el poder represivo del Estado invocando el paradigma del “orden público”, de la persistencia de formas extremas de violencia y de problemas que requieren estrategias nuevas de abordaje, como las desapariciones en democracia.

Los cruces entre el movimiento de derechos humanos y una diversidad de movimientos y sectores sociales son analizados por Paula Abal Medina, Ana Natalucci, Virginia Manzano y Ana Ramos. Este conjunto de artículos da cuenta tanto de la represión y criminalización de los pueblos originarios y de las organizaciones populares que impugnan las jerarquías sociales como de las reconfiguraciones de las organizaciones de trabajadores y trabajadoras que enfrentan el ajuste económico en curso.

Otra zona de esta edición busca abordar problemáticas que resultan transversales para el ejercicio de derechos de diverso tipo –sociales, políticos, económicos, culturales–. El artículo de Sebastián Pereyra y María Soledad Gattoni propone una agenda anticorrupción alternativa a la dominante. Paula Litvachky llama la atención sobre las consecuencias de los vínculos entre la justicia federal, la clase política y los servicios de inteligencia. Martín Becerra diagnostica los efectos que tiene la concentración mediática sobre la vida democrática. Juan Pablo Bohoslavsky propone mecanismos internacionales que puedan controlar los procesos de ajuste económico.

Para analizar el debate sobre la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo que atravesamos desde principio de este año, entrevistamos a Ginés González García, ex ministro de Salud de la Nación. La conversación tuvo lugar antes de la media sanción en la Cámara de Diputados y constituye un aporte tanto al momento de analizar las políticas públicas de salud reproductiva anteriores como los meses que tenemos por delante.

Agradecemos a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, al equipo de la revista Voces en el Fénix y a las y los autores, quienes de manera comprometida y generosa trabajaron para esta edición, por la posibilidad de generar este espacio de pensamiento, plasmado en las páginas que siguen, que se propone ser un aporte a las luchas por la vigencia de los derechos humanos en el presente.

*Somos parte, todos los días, de una multiplicidad de actores que traccionan tanto demandas históricas como luchas que hace unos años no eran consideradas parte de "una agenda de derechos humanos".*





por **VERÓNICA TORRAS**. Licenciada en Filosofía por la UBA. Fue directora del Área de Comunicación del CELS entre 2005 y 2010 y coordinadora del Programa Memoria en Movimiento de la Secretaría de Comunicación Pública de la Nación entre 2011 y 2015. Actualmente es directora ejecutiva de Memoria Abierta

AL IGUAL QUE OTRAS EXPRESIONES DE LA DERECHA POLÍTICA EN EL MUNDO, EL PRINCIPAL PARTIDO DE CAMBIEMOS SE PROPUSO CONSTRUIR UNA RETÓRICA PROPIA DE DERECHOS HUMANOS. EN FUNCIÓN DE SU DIAGNÓSTICO, PRETENDE CORREGIR EL SESGO ORIENTADO AL PASADO DE ESTA AGENDA Y DESALINEAR LA POLÍTICA ESTATAL DE LA ALIANZA ESTRATÉGICA CON LOS ORGANISMOS QUE HISTÓRICAMENTE HAN MOVILIZADO ESTA CUESTIÓN.

## PRO-DERECHOS HUMANOS. APUNTES SOBRE UN CAMBIO DE PARADIGMA



# N

ninguna política se articula en el vacío. Hay condiciones preexistentes, actores políticos y sociales involucrados, perspectivas o lógicas en tensión, expectativas puestas en juego. El Pro, triunfante en las elecciones de 2015, definió su política de derechos humanos en un escenario delimitado por un conjunto de variables: 1) una sociedad civil muy activa, en la que los organismos históricos de derechos humanos mantienen un lugar de referencia ética; 2) un proceso consolidado de juzgamiento a los responsables de los crímenes de la dictadura y el compromiso de la mayoría de los actores políticos y judiciales con su continuidad; 3) un socio electoral, la UCR, ligado a antecedentes emblemáticos de este proceso: la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Conadep) y el Juicio a las Juntas; 4) un acompañamiento social masivo a la política de memoria, verdad y justicia; 5) un reconocimiento internacional muy sólido al lugar de nuestro país como referente en el mundo en materia de derechos humanos; 6) el precedente de un gobierno que había colocado los derechos humanos en un lugar central de la agenda política nacional entre 2003 y 2015.

La atmósfera cultural que rodeó la conformación del Pro y su ascensión a la presidencia estuvo marcada también por el realineamiento de ciertas voces contrarias al proceso de juzgamiento y proclives a instalar una agenda de memoria, verdad, justicia y reparación completa, con el diario *La Nación* como aglutinante, y grupos ligados a miembros retirados de las Fuerzas Armadas y de seguridad funcionando como voceros.

En otro andarivel, es importante mencionar la aparición de un discurso crítico por parte de ciertos sectores intelectuales, ubicados en el espectro liberal, que planteó objeciones al modo en que el kirchnerismo se posicionó e intervino en esta agenda y al tipo de vínculo que estableció con los organismos. En gran medida el nuevo gobierno se inscribió en esta perspectiva.

Por su condición de partido recién nacido a la vida política nacional, sus definiciones en esta materia impactaban además sobre la obtención de sus credenciales democráticas. Aunque la mayoría de sus cuadros no ha estado directamente involucrada con las luchas políticas de los años '70 ni tampoco con la defensa orgánica de los sectores militares o policiales comprometidos con las violaciones a los derechos humanos durante la última dictadura, el Pro representa los intereses de una clase social históricamente asociada a los golpes de Estado y principal beneficiaria de sus políticas. Construir una genealogía distante de cualquier forma de autoritarismo resultaba crucial para su apuesta de convertirse en el primer partido abiertamente promercado triunfante en elecciones libres en casi un siglo.

En los años previos a 2015, el Pro había participado en debates parlamentarios expresando posiciones de consenso con la política de juzgamiento de los crímenes de lesa humanidad y anticipado su interés por intervenir en las discusiones sobre el pasado reciente, marcando diferencias con la interpretación por entonces imperante. Su posición había oscilado entre dos polos: condenar la violencia y proponer la superación del conflicto, en una suerte de combinación de las narrativas oficiales de los '80 y los '90. Restaba saber qué iba a hacer una vez llegado al gobierno nacional. ¿De qué modo iba a integrar y/o reorientar todos estos elementos en el contexto que le tocaba asumir? A diferencia de lo que muchos suponían, y siguiendo el derrotero de otras expresiones de la derecha política en el mundo, se propuso construir una retórica propia de derechos humanos y ofreció, como parte de su promesa de renovación, un cambio de paradigma en esta materia. Optó por los derechos humanos como un campo de afirmación y de disputa que no sólo le permitía legitimarse en el frente interno e internacional, sino además diferenciarse del gobierno anterior.

*El actual gobierno entiende que el kirchnerismo cerró la agenda de derechos humanos a los años '70 haciendo un tipo de ponderación que no correspondía, fomentando el revanchismo y ahondando las diferencias al interior de la sociedad.*

## “Deskirchnerizar” los derechos humanos

Integrándose a una perspectiva acuñada por sectores intelectuales y políticos del espectro liberal, tanto progresista como conservador, el Pro sostuvo que el gobierno que lo precedió llevó adelante un proceso de cooptación de los organismos y de la agenda de derechos humanos que resultó tóxico para estos y para la sociedad en su conjunto. Las organizaciones habrían desvirtuado su rol social originario para funcionar como brazo político-ideológico del kirchnerismo, y este les habría correspondido, transformando sus reclamos en agenda prioritaria de gobierno.

De este modo se habría configurado lo que el Pro denominó “falso paradigma de los derechos humanos” caracterizado por el uso partidario y sectario de una doctrina de carácter universalista.

“Deskirchnerizar” alude en un sentido lato a despolitizar e implica en términos efectivos: 1) corregir el sesgo orientado al pasado de la política de derechos humanos; 2) desalinear la política estatal de la alianza estratégica con los organismos de derechos humanos.

El actual gobierno entiende que el kirchnerismo cerró la agenda de derechos humanos a los años '70 haciendo un tipo de ponderación que no correspondía, fomentando el revanchismo y ahondando las diferencias al interior de la sociedad. El Pro se plantea desactivar este sesgo con una apertura hacia aquellos sectores que resultaron marginados de la atención oficial durante el período anterior de gobierno (por ejemplo, familiares de militares procesados y condenados por delitos de lesa humanidad y organizaciones implicadas en su defensa legal) y mediante una impronta ecuménica. De allí el énfasis colocado en el fomento de la diversidad, el pluralismo cultural, la no discriminación, el diálogo entre culturas y el encuentro interreligioso. Este cambio modal se acompaña de la insistencia en la construcción de una agenda orientada a los problemas del presente y el futuro que incluye, entre sus prioridades enunciadas: Pueblos Originarios, Migrantes, Diversidad Sexual, Género e Identidad Biológica. Por otro lado, el Pro se mostró interesado en reemplazar la base social con la que el kirchnerismo construyó su política en esta materia. Los organismos de derechos humanos ya no son los actores centrales del campo sino un componente más del mismo, con el que el gobierno nacional mantiene una actitud oscilante de confrontación, denuncia y contención (vale aclarar que no sucede lo mismo en otras jurisdicciones gobernadas por el mismo partido, como la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma, donde las relaciones han sido más fluidas y las respectivas gestiones han mostrado una mayor apertura e interés por sostener en el nivel de las políticas públicas las demandas históricas de los organismos). En el ámbito nacional, nuevas organizaciones de la sociedad civil, instituciones religiosas y culturales, y algunos organismos internacionales de derechos humanos empiezan a conformar el entramado de interlocutores privilegiados del nuevo paradigma.

## Sostener y debilitar

Advertido de los riesgos de atender las demandas de los sectores adversos a la política de Memoria, Verdad y Justicia (un editorial del diario *La Nación* que exigió su revisión fue publicado al día siguiente de ser electo Mauricio Macri, cosechando un súbito y extendido rechazo social), consciente de que se trata de un proceso consolidado institucionalmente y valorado tanto a nivel nacional como internacional, el Pro optó por neutralizar a quienes al interior de su partido hubieran preferido dar vuelta la página y mirar hacia adelante, y se alineó con el concepto de “política de Estado”.

Acorde con esta decisión, prolongó el rol de la Secretaría de Derechos Humanos como querellante en los juicios por delitos de lesa humanidad, mantuvo la institucionalidad organizada en torno de la búsqueda de nietas y nietos apropiados, la restitución de restos, las reparaciones económicas, las señalizaciones y proyectos en sitios de memoria, y los espacios de cogobierno en instituciones como la ex ESMA. Sin embargo, las marchas y contramarchas que se sucedieron en estos años (cuyo mayor exponente ha sido el fallo del 2x1 de la Corte Suprema con la conformidad inicial del secretario de Derechos Humanos de la Nación) ponen en evidencia que se trata de una decisión en tensión al interior de la alianza de gobierno.

El vaciamiento o desfinanciamiento de las áreas y programas de apoyo con que contaba esta política en el Poder Ejecutivo; la habilitación de actores refractarios al proceso (familiares de militares procesados o condenados por crímenes de lesa humanidad y de víctimas civiles de las organizaciones político-militares), a quienes el gobierno recibió en reuniones oficiales y oficiosas; el patrocinio de debates que desafían los consensos alcanzados en la sociedad en torno del rechazo al terrorismo de Estado y la empatía con sus víctimas son algunas de las formas en que se ha expresado esa tensión.

Podríamos afirmar que el desafío que moviliza al Pro es doble: sostener una política asociada al proceso de Memoria, Verdad y Justicia, pero debilitar su centralidad y proyección, al mismo tiempo que su peso relativo en la agenda global de derechos humanos.

## Neutralizar las inferencias asociadas al mandato de no repetición

Conectado al mundo de las fundaciones, donde tuvo su origen, el Pro se organiza en torno de una cosmovisión más cercana a la percepción de la sociedad civil como versión expandida de la esfera privada. Las organizaciones de derechos humanos de la Argentina no encuadran en esa matriz. Atravesadas desde su origen por la historia política nacional, son indisociables de la experiencia que tiene como epicentro la lucha contra la dictadura y su acción colectiva se orientó contra la represión criminal organizada desde el Estado.

Desanclar la agenda de derechos humanos de la historia en la que se arraiga en nuestro país, implica neutralizar también sus principales inferencias críticas: 1) la demarcación entre defensa nacional y seguridad interior; 2) el control civil sobre las Fuerzas Armadas y de seguridad.

En los últimos dos años, el Pro ha habilitado discursos que, de manera explícita o ambigua, desdibujan las responsabilidades de las Fuerzas Armadas en el terrorismo de Estado. Al mismo tiempo, ha planteado que los militares fueron excesivamente castigados tanto por la sociedad argentina como por el gobierno anterior y ha reivindicado la necesidad de que vuelvan a ocupar un lugar preponderante en la agenda política nacional. Desde su perspectiva, estas políticas o medidas de no repetición, que forman parte de la agenda constitutiva de los organismos y han sido fundantes para la democracia argentina, se confunden con el revanchismo y el prejuicio.

*Desanclar la agenda de derechos humanos de la historia en la que se arraiga en nuestro país, implica neutralizar también sus principales inferencias críticas: 1) la demarcación entre defensa nacional y seguridad interior; 2) el control civil sobre las Fuerzas Armadas y de seguridad.*



## Epílogo: maniqueísmo invertido

Los casos “Maldonado” y “Chocobar” han servido para proyectar esta doctrina sobre el revanchismo al accionar presente de las fuerzas de seguridad (“no son desaparecidos”, aseveró la ministra de Seguridad, Patricia Bullrich, respecto de los miembros de Gendarmería). Al mismo tiempo, el discurso del control y la sospecha se direccionó sobre los organismos de derechos humanos y la sociedad movilizadora, quienes desde el retorno de la democracia fueron garantes fundamentales del Estado de derecho (así sucedió en las movilizaciones masivas de Semana Santa, los cacerolazos del 2001, la marcha del 2x1, por nombrar solo algunos sucesos emblemáticos).

El caso Maldonado operó, sobre todo luego de ser encontrado el cuerpo de Santiago, como una advertencia a los organismos de derechos humanos y un acto de escarmiento colectivo por lo que se consideró como un movimiento de denuncia y movilización “excesivo”. Así, resultaron primero amonestadas las comunidades mapuches, luego los familiares de la víctima, más tarde los organismos que acompañaron el reclamo de aparición con vida, y finalmente la sociedad en su conjunto que masivamente se plegó a la pregunta sobre su paradero y la exigencia de búsqueda. Hallado el cuerpo, el gobierno entendió que debía redoblar su hostigamiento. Pretendió utilizar el caso como mecanismo de exclusión de la escena política de los organismos, a quienes presentó como parte de una cultura facciosa, dando a entender que actúan bajo lógicas de intervención opacas, que no pueden ser explicadas a la sociedad, e ignorando las desigual-

dades de poder y recursos en que realizan sus intervenciones. A lo largo de su trayectoria, los organismos de derechos humanos argentinos denunciaron y contribuyeron a probar los crímenes aberrantes cometidos en el marco del terrorismo de Estado, pero nunca dejaron de recordar que esa violencia estatal, ilegal y clandestina, se orientó a sofocar un proceso de radicalización política y a imponer un nuevo orden económico y social. Además, mantuvieron vigente la vocación militante de las víctimas, a quienes prefieren recordar en esta doble condición. Aquí yace la reserva de politización de los organismos, su punto resistente, que el Pro prefiere denunciar como trasfondo oscuro.

Maldonado se perfeccionó en Chocobar. Mientras los organismos y la sociedad civil movilizadora quedaban expuestos por haber actuado frente a la desaparición de Santiago en un contexto de represión de modo supuestamente insidioso o apresurado, el Presidente desembarcaba a las fuerzas de seguridad de las sospechas, e incluso de las imputaciones, en la figura de Chocobar. La misma operación absolutoria pero dirigida hacia el pasado había pronunciado la ministra de Seguridad, Patricia Bullrich, sentada a la mesa de la conductora televisiva Mirtha Legrand, cuando razonó del siguiente modo: “Nos creímos que los militantes eran buenos y los militares eran malos. Pero... ni los militantes eran tan buenos ni los militares tan malos...”. En línea con este maniqueísmo invertido, el gobierno realizó una defensa cerrada del accionar represivo de las fuerzas de seguridad y justificó los abusos.

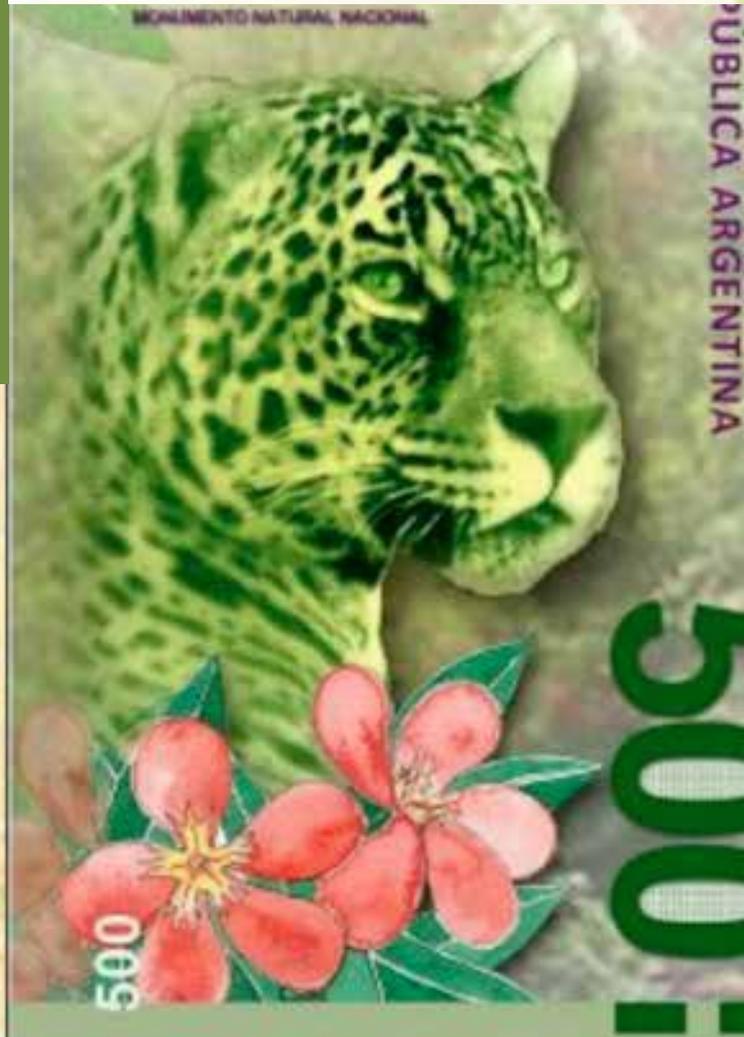
Los organismos de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad comprometidos con la construcción de políticas de defensa y seguridad democráticas han mantenido durante años una línea muy clara: deslindar, mediante el proceso de justicia, las responsabilidades por las violaciones del pasado y sostener el control civil de las fuerzas armadas y de seguridad en el presente, entendiendo que su autogobierno sólo ha conducido a la repetición de graves violaciones y al debilitamiento institucional. Ambas posiciones no son excluyentes sino complementarias e inescindibles.

El actual gobierno, por el contrario, intenta confrontarlas y denuncia la caza de brujas de la sociedad sobre quienes detentan el monopolio de la violencia, planteando la discusión sobre el control civil en términos morales: *tenemos que cuidar a quienes nos cuidan, debemos confiar en ellos, no podemos prejuizar ni acusar a priori por lo que otros hicieron en el pasado*. La desconfianza hacia las Fuerzas Armadas y de seguridad por su actuación durante el terrorismo de Estado habría hecho caer a la sociedad en un estado de prejuizamiento y sospecha que debe ser superado, ¿La memoria, verdad y justicia sobre los crímenes del pasado, ya difícilmente reversible, podría estar siendo manipulada para garantizar inmunidad en el tiempo presente?



EL DESPRECIO AL PASADO Y LA INCAPACIDAD PARA ESTAR A LA ALTURA DEL DEBATE HISTÓRICO CARACTERIZAN EL DISCURSO DE CAMBIEMOS CON RESPECTO A LAS POLÍTICAS DE MEMORIA. ESTA IGNORANCIA DELIBERADA SE SOSTIENE, A SU VEZ, EN UNA SUERTE DE "SENTIDO COMÚN" QUE VINCULA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS CON EL AMPARO DE LOS DELINCUENTES ACTUALES Y LA DESPROTECCIÓN DE SUS VÍCTIMAS.

## SACARSE LA HISTORIA DE ENCIMA



BANCO CENTRAL DE LA  
REPUBLICA ARGENTINA

93182408 G

CINCO PESOS



JOSE DE SAN MARTIN

5

BANCO CENTRAL DE LA



por **MARTÍN RODRÍGUEZ**. *Escritor, poeta y periodista. Trabaja en la radio pública. Director de "Panamá Revista". Escribe en "Miradas al Sur", "Le Monde Diplomatique", "La Política On Line", "El Cohete a la Luna", entre otros. Blog: <http://revolucion-tinta-limon.blogspot.com/>*

**P**rimero fue el lenguaje. Cambiemos llegó al poder sin saber hablar. Hay que decirlo: los doce años de pedagogía progresista vividos durante el kirchnerismo crearon un lenguaje oficial. Que no era nuevo, sino el lenguaje de esa parte de la sociedad civil que construyó el imaginario democrático alrededor de las víctimas del terrorismo de Estado, la investigación civil de lo que ocurrió y el reclamo de justicia. Vano decir: no es un lenguaje de mayorías. Valga decirlo igual: no es un lenguaje de mayorías. Pero en el modo de nombrar la última dictadura y el terrorismo de Estado se pone en juego algo. “Dictadura cívico militar”. Pero hay más: el número. 30 mil detenidos desaparecidos. La cifra 30 mil, como cifra sagrada. ¿Cómo, por qué, para qué, se la cuestiona? ¿Y por qué se transforma en algo incuestionable? ¿Qué quiere hacer Cambiemos con los derechos humanos? O, más específicamente, ¿qué quiere hacer con la política de memoria?

Cambiemos no cree en la Historia. O sí: cree que es “la historia de un fracaso”, del fracaso argentino. Les puso flora y fauna a los nuevos billetes. En el Coloquio de IDEA, en octubre del 2017, el jefe de gabinete, Marcos Peña, dijo: “Una de las cosas chiquititas, pero simbólicas que hicimos, fue poner animales en los billetes. Pusimos seres vivos y dejamos a los otros que descansan en paz”. ¿Quiénes son los otros? Los próceres, la Historia. Cambiemos no quiso disputar los bronceos. Eligió la flora y fauna silvestre como imagen de los billetes antes que las figuras de los próceres, y ese gesto (que es tal vez su gesto de mayor densidad simbólica: ese gesto de vaciar el bronceo, de no contrapesar con “sus próceres”, sus Frondizi, Illia, Alvear, o Alfonsín incluso) pareciera renunciar a la Historia porque en esa renuncia engloban, como diría Peña, algo más *chiquitito*: renunciar a SU historia, a la historia de su tradición, de su clase, del liberalismo argentino. Si todos fracasamos, no fracasó nadie.

Pero la cantidad de furcios o provocaciones deliberadas que pronunciaron en torno a los derechos humanos, y de las que difícilmente hayan obtenido un “réxito político”, revela una inconsistencia simultánea: entre el desprecio directo “al pasado” y la vagancia por estar a la altura de un debate argentino de primera línea. Síntesis: se *couchearon* para todo menos para “saber” nombrar la Historia, esta historia, esta historia íntima que marca la tragedia nacional. Porque no es mi opinión concebir que este sea un debate cerrado, sino, como diría el señor Fito Páez, “estar a la altura del conflicto”.

Desde el propio Presidente hasta ex funcionarios como Darío Lopérfido cometieron distintos gafes en el modo “decir mal”. Vayamos a Lopérfido. No para seguir haciendo leña del árbol caído, pero sí para hacer historia.



*¿Qué quiere, en el fondo, romper Cambiemos en sus declaraciones más o menos balbuceantes, más o menos conscientes? Quiere romper el monopolio de los organismos de derechos humanos. Es una de las pocas “corporaciones” que no respeta. Pero no contó con la astucia de los organismos: la persistente construcción de un consenso social que funciona como un muro.*



## Muñecos

En la Argentina, ante cada tragedia nace un colectivo político de densidad: las familias de las víctimas. Los familiares de la AMIA, los familiares de Cromañón, los familiares del ARA "San Juan" o Blumberg. El vínculo de sangre con una tragedia proyecta una referencia moral, funciona así, somos un país que ve política en todo, es decir, que audita siempre las responsabilidades públicas. Casi diríamos: toda muerte puede ser evitada. ¿Qué encontramos en la voz o el testimonio de "un familiar"? Una referencia a la verdad. ¿Por qué nos mentiría un familiar? Algo de esto se puso en juego en torno a Sergio Maldonado, el hermano de Santiago, quien fue motivo de ataques virtuales u operaciones de prensa, debido a su persistencia sensata de no sacar a Santiago Maldonado del "contexto" de su desaparición. En términos, de mínima, piadosos, podemos decir que cuando vemos a un Sergio Maldonado o a cualquier familiar de una víctima en la vida pública estamos viendo a "alguien" que no se "preparó" para estar en ese lugar al que una desgracia que no desearon los arrojó. Este introito viene a cuento para recordar el "reto" que le dio en 1999 Hebe de Bonafini a Charly García ante su idea (de una vanguardia, diríamos, literal) de arrojar muñecos al río desde un helicóptero como representación de los vuelos de la muerte. La propuesta se encuadraba en un ciclo de recitales gratuitos organizados por la municipalidad porteña ("Buenos Aires no duer-

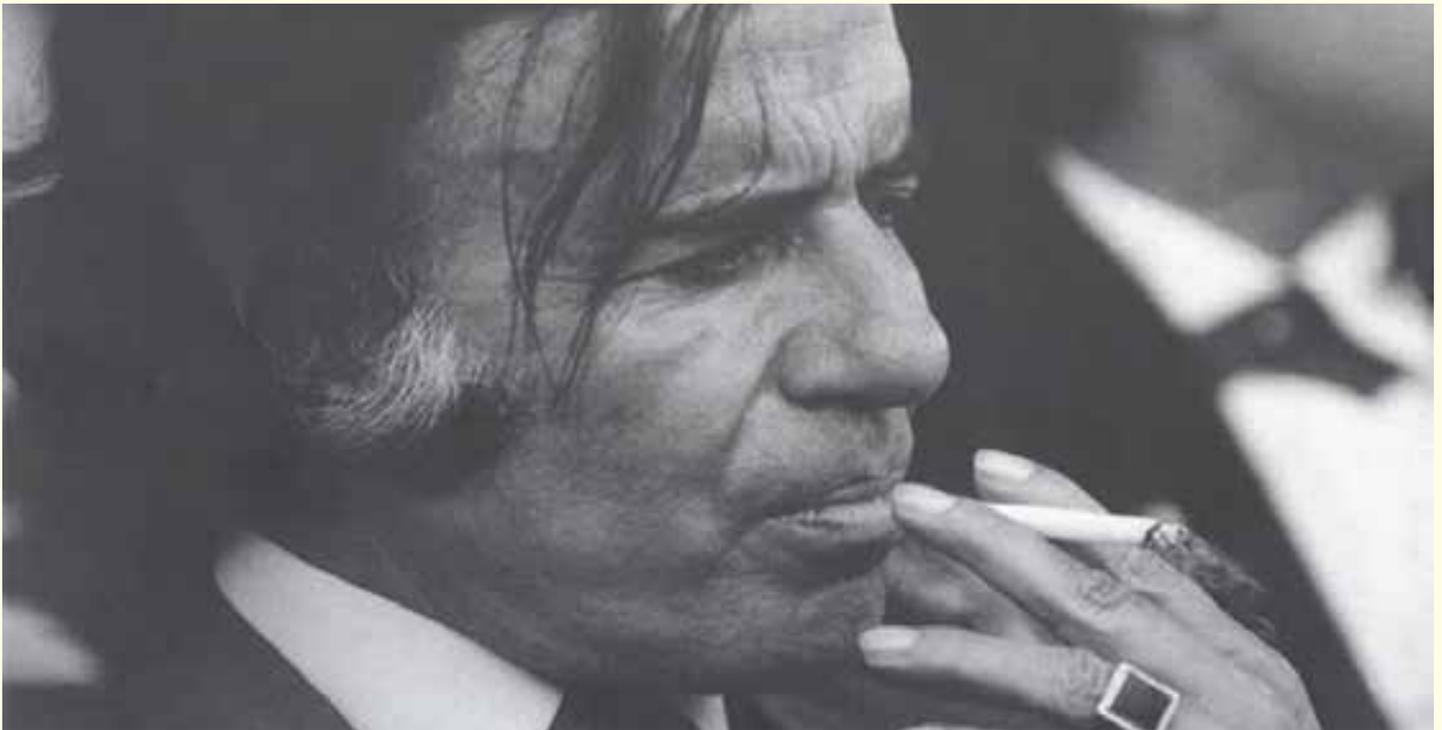
me") en febrero de 1999, mientras Darío Lopérfido era la cabeza política del evento que ponía el presupuesto público "al servicio del arte". Miles de personas se esperaban en ese acontecimiento gratuito en Puerto Madero. Hebe puso el grito en el cielo con los "muñecos" y comenzó una polémica entre ella y Charly García, con "final feliz" para la gran familia progresista argentina: Charly renunció a su idea (hasta Mercedes Sosa lo llamó por teléfono para llamarlo al orden) y las Madres se subieron al escenario, donde les cantó la sugestiva canción "Kill my mother" (sic) y las paseó en ronda como si fuera Sting. La amistad entre García y Hebe, hecha pública en enero de 1997 en una tapa del diario *Página 12*, tocaba prácticamente su fin.

Hebe se colocaba como rectora ideológica de los "límites del arte" y el artista acataba; y el Estado, detrás, funcionó como el tío rico al que le daba lo mismo que se hiciera cualquier cosa y esperaba que se pusieran de acuerdo para hacer él, en tal caso, su *negocio político* (al que tenía derecho). Era el Estado municipal de un proyecto, la Alianza, que garantizaba libertad artística, pero que se desentendió desde su nacimiento de promover una posibilidad concreta de justicia sobre ese "pasado". Pluralidad vanguardista en el arte, realismo en la política. La fórmula de la cultura democrática. Allí empezó Darío Lopérfido. Pocos años después, el kirchnerismo licuaría esas tres piezas en un arte militante sin remedio y novedad, pero trasladando la imaginación al poder: la audacia política reabrió los juicios. La vanguardia fue política y el arte olvidable. Mantuvo los principios rectores acerca de controlar los modos de representación del pasado (un pasado custodiado públicamente por sus deudos). ¿Pero qué pasó en aquel episodio casi olvidado? Los organismos (en la figura de Hebe) se ubicaron por encima del Estado, de la política y del arte porque formaron, de algún modo, una "zona sagrada", una teología de la democracia que domina un sistema de valores.

El último gafe de Lopérfido como un "artista" libre del campo político ameritó el mayor reto por parte de quien cumplía las veces de jefe: Horacio Rodríguez Larreta. El entonces titular del gobierno porteño dijo que a su padre "lo chuparon los milicos" (el padre de Horacio fue secuestrado y torturado en Campo de Mayo). Un uso instantáneo de "sangre azul" de parte de Larreta para cortar el paso del modo más argentino: yo, que lo viví en carne propia, te digo que no hables. Larreta, a su modo, repuso ese lugar sagrado de una voz autorizada por el dolor. ¿Qué quiere, en el fondo, romper Cambiemos en sus declaraciones más o menos balbuceantes, más o menos conscientes? Quiere romper el monopolio de los organismos de derechos humanos. Es una de las pocas "corporaciones" que no respeta. Pero no contó con la astucia de los organismos: la persistente construcción de un consenso social que funciona como un muro.

## La manta corta

Los derechos humanos fueron una de las herencias pesadas que les tocó a los gobiernos de Alfonsín, Menem y Kirchner. Y Alfonsín, Menem y Kirchner optaron por colocar en la decisión sobre derechos humanos su mayor gesto de densidad simbólica: juicio a las juntas, indulto o reapertura de los juicios. Hay una foto: la de Menem fumando con el pelo transpirado en la cara, aún con pitillas, pitando un cigarrillo. Es la mejor foto. Es la foto antes de que Menem fuera el objeto principal de ese museo llamado “menemismo”, un género de la picaresca política que explica todo menos el *pathos* de esa década. Menem era un objeto más del menemismo para la crónica periodística y la prosa democrática, cuando en realidad se trataba de un político astuto, complejo, sin límites para su codicia, pero consciente, como se lo ve en esta foto, de los costos morales de una decisión así. ¿Qué había hecho Menem en esa foto en la que se lo ve con el cigarrillo? Había indultado a los militares. A los que quedaban en prisión. No hay otra foto tan humana, tan demasiado humana. Menem transpiraba la Historia.



En 2015, y según la naturaleza de aquellos tres candidatos presidenciales aparentemente tan parecidos entre sí (Macri, Scioli y Massa), surgió la pregunta: ¿qué harán con los DD.HH.? Los precandidatos presidenciales realmente existentes tenían un estilo más bien pragmático, y casi todos eran apenas adolescentes o niños en los años de terrorismo de Estado. Reacios a las refundaciones, con narrativas minimalistas, gestionalistas, amantes de la invocación al sentido común y, según sus discursos, esquivos del conflicto e inconscientes de la naturaleza conflictiva de sus ideas, la respuesta podía haber sido rápida: NADA. No innovar. Ganó Macri finalmente, el más liberal de todos.

Gobernar un país viene sin beneficio de inventario y presupone gestionar la agenda que recibís (pobreza, energía, inflación, clase media, restricción externa, cepo, soja, seguridad, narcotráfico, transporte), pero también significa crear tu propia agenda. Sacar algún conejo de la galera. Kirchner fue de los más creativos. Y, de hecho, a los derechos humanos los fue a buscar sin que ellos lo buscaran a él: tuvo una intuición histórica.

Macri, ya candidato, habló a fines de 2014 de cortar el “curro de los derechos humanos”, en una referencia sobre el investigado proyecto de vivienda social “Sueños compartidos”, que fue, en los hechos, la tercerización de una política pública al grupo más radicalmente político de las Madres de Plaza de Mayo, en cuya órbita estaba Sergio Schoklender. Pero la frase tuvo un alcance mayor, generalizado, que el propio Macri no aclaró: ¿cuál era el límite de la palabra “curro”? La frase se acomodaba sobre la percepción de un cierto “hartazgo” social en torno a los derechos humanos. Hacía sistema con lo que Jorge Lanata también dijo por aquellos tiempos: “Me tienen harto con la dictadura”.

También en aquellos meses preelectorales, el entonces secretario de Seguridad (Sergio Berni) desdeñó la figura de la anterior ministra (Nilda Garré) diciendo que ella se preocupó por “los derechos humanos de los delincuentes”. De modo que Berni usó el concepto central y maldito: *los derechos humanos de los delincuentes*. Berni no es tonto y fue un funcionario imprescindible, pero su frase sobre los derechos humanos fue medular: los presentó como una manta corta que abriga a unos (delincuentes) y desprotege a otros (víctimas), revelando algo así como la factura de un sentido común progresista donde *el peor delito es el delito de Estado*. Berni, un funcionario absolutamente fiel y necesario para la expansión del Estado en las villas, reñía sobre que no se podía construir seguridad auditando a las fuerzas de seguridad. En estas frases se superponen muchas lógicas. Disputa de tiempos: pasado contra presente. Disputa de prioridades: juzgar al “Estado” o a los delincuentes. Como en una puerta giratoria mental: cada militar preso o policía preso es un preso común que se libera. Los juicios a los viejos militares correrían el riesgo de hacer *mainstream* una cultura política antes identificada con la marginalidad política (la cultura de los derechos humanos). Juzgar militares implicaría, según esta lógica, debilitar al Estado, negándole simbólicamente el monopolio del uso de la violencia. E implicaría, un poco más concretamente, sacar recursos de un lado –la Justicia de los delitos comunes– para trasladarlos a otros delitos que se considerarían más “ideológicos” y menos urgentes de castigar. Pero, ¿qué efectos sociales produjeron? Los juicios a los crímenes del pasado convivieron con torturas en el presente. En los años kirchneristas convivieron la violencia institucional con los juicios y castigos a militares de la dictadura. Dicho rápido: la desaparición de Luciano Arruga convivió con la prisión de Miguel Etchecolatz. Hubo avances lentos en la creación de una burocracia capaz de controlar la violencia institucional, como la ley que creó (y que acaba de reglamentarse) el Mecanismo Nacional contra la Tortura, u otros organismos como la Procuración Penitenciaria de la Nación que vela por los derechos de los presos. Pero la recuperación de la ESMA no aseguró que un preso común en una cárcel no fuera torturado. Se podía hacer una jornada contra la violencia institucional en un colegio de una villa porteña o bonaerense, donde los funcionarios nacionales del Ministerio de Educación escuchaban a alumnos que denunciaban el maltrato de los gendarmes en su barrio, puestos por el Ministerio de Seguridad también nacional. O un funcionario a la mañana ponía una placa por un desaparecido, al mediodía se sacaba una foto con las víctimas del delito y a la tarde encubría o se lavaba las manos frente a un “gatillo fácil”. Estado contra Estado, cuerpo a cuerpo. ¿Cuántas capas tiene el Estado? Diríamos: los juicios por delitos de lesa humanidad no frenaron la violencia institucional. Funcionaron en paralelo. A la vez: había en la demagogia punitiva (como en toda demagogia) un beneficio electoral relativo. A los años de discurso progresista le correspondería una compensación punitiva en honor al péndulo argentino.

## Si te sacás la dictadura de encima, la dictadura vuelve sola

Un recuerdo personal de los años '90. El programa *Gente que busca gente*: un gran programa sobre el mapa familiar argentino. La estructura era básica: alguien contaba la historia de un desencuentro, un familiar que se había dejado de ver, una pérdida en el mapa de la novela sentimental argentina y la producción comenzaba la búsqueda. ¿Era todo verdad, es posible que todo sea verdad? No importa. En toda ficción hay verdad. En cada historia se enredaba el desarraigo, las tradiciones, los incestos, los silencios tremendos, los secretos, los abandonos que se pagan con sangre u olvido. Un programa de pobres. La televisión de los pobres: la que los quiere llorando a moco tendido, con el corazón al desnudo. Lo vi hace muchos años. Fines de los años '90. Un joven se presentó como un criado por tíos y padrinos en el medio del set ante la mirada vampira de Franco Bagnatto. Resulta que, como tantos, un muchacho tenía cinco minutos para decir que buscaba a su madre, porque el programa se estructuraba con una gran historia central que mostraba los avances de esa búsqueda (productores y cronistas en los pueblos provinciales perdidos rastreando al buscado) hasta el final feliz y algunas historias más que se presentaban en pocos minutos a ver si “había pique”, si alguien lo veía, etc. El muchacho dice que no encuentra a su madre. Veamos los detalles. Cuando tenía cinco años un día la mamá se fue a trabajar y no volvió más. ¿Y dónde trabajaba?, le dice el conductor. En una fábrica. “¿Y en qué año fue?”. “En el '77”, dice el muchacho ojos de papel. La térmica saltó: se hizo la noche en el día por un segundo. ¿Ahí había una “desaparición”? Bagnatto le dijo: “¿Vos sabés lo que pasaba en esos años?”. Y él dijo: “Sí, sé que secuestraban gente, y pienso que tal vez mi mamá fue secuestrada”. La televisión por unos segundos invadida por un sobrepeso en el platillo liviano que hizo saltar al otro. ¡Una denuncia en el lugar justo! “¿Fui abandonado, fuiste desaparecida, mamá?” Alguien supo ir a hacer la pregunta al lugar incorrecto. Bagnatto le dijo que la producción se ocuparía. Y pasó a otro tema. ¿Era posible poner a disposición de esa búsqueda el aparato televisivo? Familias pobres que iban a la televisión a buscar lo perdido. Porque la dictadura se cobró vidas de todas las clases, pero no todas las clases están entrenadas para el reclamo cívico. La memoria es un campo de lucha. Ese muchacho perdido conectó el más allá y el más acá en un segundo, y supo decir por qué ese programa de toda esa gente sin rendirse, atrapada en las redes pegajosas de la parentela, resistiendo en el derecho a tener vínculos sagrados de sangre, valía tanto la pena. Ni un programa de televisión se pudo sacar la historia de encima.

EL FIN DEL APARTHEID PLANTEÓ EL PROBLEMA DE LA CONVIVENCIA ENTRE VÍCTIMAS Y VICTIMARIOS, Y SU RESOLUCIÓN SE VINCULÓ ESTRECHAMENTE CON EL CONTEXTO POLÍTICO DE ENTONCES. A PARTIR DE LA DECLARACIÓN DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES DE OBEDIENCIA DEBIDA Y PUNTO FINAL EN LA ARGENTINA, POLÍTICOS, INTELLECTUALES Y EDITORIALISTAS INTENTARON ESTABLECER COMPARACIONES CON EL PROCESO SUDAFRICANO, SIN TENER EN CUENTA ASPECTOS CLAVE COMO LA PERSPECTIVA HISTÓRICA NI LOS MAGROS RESULTADOS EN TÉRMINOS DE VERDAD Y ARREPENTIMIENTO POR PARTE DE LOS PERPETRADORES.

## EL CASO SUDAFRICANO DESDE LA ÓPTICA ARGENTINA: USOS Y MITOS

por **MARISA PINEAU**. Profesora de Historia (UBA) y Maestra en Estudios de África (El Colegio de México). Se desempeña en la UBA como Profesora Titular Regular, Coordinadora de la Sección de Estudios Interdisciplinarios de Asia y África e investigadora del IDECU (UBA/CONICET)

por **CELINA FLORES**. Profesora de Historia (UBA) y Master en Derecho Internacional de los Derechos Humanos (UBA). Se desempeña como docente en las cátedras sobre historia de África de la UBA y es coordinadora del área de archivos de Memoria Abierta





## El camino sudafricano

El fin del sistema conocido como apartheid en Sudáfrica convocó el interés de millones de personas en el mundo. Tras siglos de un sistema formal de discriminación política, social, económica y cultural de la mayoría de la población del país, la sociedad sudafricana emprendió un camino de integración nacional. En febrero de 1990 el gobierno del mismo partido que instauró el apartheid cuatro décadas antes, el Partido Nacional, liberó a Nelson Mandela, el preso político más famoso, y al mismo tiempo convocó a negociaciones para la instauración de una democracia multirracial y sin proscripciones. Comenzó entonces un proceso de negociaciones que desembocó en las elecciones de abril de 1994 con el triunfo del Congreso Nacional Africano y la presidencia de Mandela.

Este período de transición política no se desarrolló en un clima pacífico. Muy por el contrario, el ambiente era cada vez más violento. La posibilidad del estallido de una guerra civil era real, debido tanto a las intimidaciones ejercidas por sectores conservadores que no aceptaban abandonar sus privilegios como a enfrentamientos entre grupos que pugnaban por instalar sus futuros programas políticos. Se calcula que entre 1990 y 1994 murieron unas 14.000 personas por la violencia política.

Si bien fueron los diversos partidos políticos quienes encabezaron las negociaciones para alcanzar un acuerdo democrático, las organizaciones de la sociedad civil desempeñaron un papel relevante en el proceso. Una de las más activas ONG fue IDASA (Instituto para una Alternativa Democrática en Sudáfrica), creada por dos ex diputados opositores al apartheid, Frederick Van Zylbert y Alex Boraine. Ambos contaban con una historia

de promoción de acercamientos entre el empresariado blanco y los movimientos de oposición que estaban prohibidos en el país. Con el cambio en marcha procuraron allanar el futuro y se mostraron interesados por saber cómo otras sociedades habían enfrentado pasados traumáticos. Estaban al tanto obviamente de los tribunales de Nuremberg, pero se mostraron interesados por acercarse a otros casos fuera de Europa. Por la cercanía temporal en las transiciones políticas, Argentina y Chile fueron atractivos para sus fines. Con el objetivo de tener un conocimiento directo de esas experiencias, Boraine visitó ambos países y en 1994 IDASA organizó dos congresos (uno en conjunto con el Aspen Institute y "Dealing with the past"), en los que participaron invitados argentinos y chilenos. Esa vinculación se estrechó más con la visita de una delegación de políticos sudafricanos de primer nivel a Buenos Aires al año siguiente. Todas estas experiencias fueron insumos importantes a la hora de decidir qué opciones podría tomar la Sudáfrica post apartheid para lidiar con el pasado de desigualdad y violencia.

Sin embargo, fue la virulencia del contexto político y la extrema necesidad de que los opresores y oprimidos comenzaran a vivir pacíficamente y en pie de igualdad ante la ley como ciudadanos del mismo Estado, lo que llevó al nuevo gobierno de Sudáfrica a crear una Comisión de Verdad y Reconciliación (CVR) en la que se ventilaran los crímenes con motivación política cometidos por el Estado como por las organizaciones políticas que lucharon contra el apartheid entre 1960 y 1994. Boraine fue central en este desarrollo: fue vicepresidente de la CVR y el real ejecutivo de la labor de la comisión.

*La analogía en el análisis social, la operación de mirar otros casos es adecuada, pero hay que poner cuidado a la hora de extrapolar historias y experiencias. Si es válida la afirmación de que en la Argentina "seguimos lidiando con las consecuencias de nuestro pasado", también lo es para Sudáfrica.*

### ¿Por qué esa elección?

El gobierno de Mandela (1994-1999) se propuso sentar las bases para una nueva sociedad democrática que pudiera superar las estructuras del apartheid. Para crear el “país del arco iris”, como lo llamó Desmond Tutu, era necesario armar una arquitectura legal nueva que se basó en la ley de Promoción de Unidad Nacional y Reconciliación de 1995 (que creó la CVR) y, especialmente, en la nueva Constitución del país adoptada un año después. Con la idea de buscar un camino para una buena convivencia e integración, la primera buscaba presentar de manera pública y abierta a la sociedad la verdad sobre los delitos políticos cometidos con el fin de lograr la convivencia de víctimas y perpetradores. Para dejar atrás el doloroso pasado, se buscaba la sanación a partir del conocimiento y reconocimiento de los sufrimientos vividos durante el apartheid.

La historia de esta comisión no puede aislarse del conjunto de las negociaciones políticas de aquellos años. Hay que recordar que el fin del apartheid legal en Sudáfrica fue un acuerdo resultado de las negociaciones políticas entre los dos actores principales –el Partido Nacional y el Congreso Nacional Africano– donde no hubo derrotados. Si bien eran muchas las fuerzas a favor de una amnistía total, de olvido absoluto de los delitos cometidos durante el apartheid, como no hubo vencidos era difícil imponer esta idea cuando se pensaba en un nuevo horizonte, en la creación de “un sistema de gobierno que se proponía alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres de todas las razas”. En ese caso, ¿cómo plantear una convivencia futura de víctimas de delitos horribles con delincuentes y asesinos?

En ese contexto no había espacio para imponer el olvido total, pero tampoco para la opción Nuremberg. La Comisión debe pensarse como una respuesta creativa ante las diferentes fuerzas que imaginaban caminos distintos para el futuro de la nación. Se decidió combinar el proceso de otorgamiento de amnistía con un proceso de investigación que tuviera como resultado el avance hacia una verdad completa sobre casos individuales de abusos cometidos en el pasado; la verdad como una de las formas recomendables de reparación a las víctimas. La CVR puede ser vista como un intento de restaurar el equilibrio moral a partir de un proceso de amnistía, herencia del compromiso político de las negociaciones transicionales, y la creación de instancias de reconciliación que tuvieran a las víctimas como centro.

### Algunos datos sobre la CVR

La Comisión estuvo organizada en tres comités. Uno se ocupó de las Violaciones a los Derechos Humanos y otro de las Reparaciones a las víctimas (ambos culminaron su trabajo en 1998). El tercero fue el de Amnistía, integrado principalmente por abogados vinculados al sistema judicial, que continuó hasta 2001. El presidente debía ser o haber sido juez.

Sin descartar la posibilidad de realizar juicios penales ordinarios, pero sosteniendo un frágil acuerdo entre las dirigencias políticas de los principales partidos, al decidirse por la creación de la CVR, el nuevo gobierno optó por una forma de amnistía que pretendía compensar las distintas posiciones. ¿Quiénes podrían solicitar la amnistía? ¿Qué condiciones había que cumplir para no ser llevado ante un tribunal? Todo aquel que hubiera cometido un crimen como parte de una organización política o del Estado era considerado un perpetrador y tenía la opción de solicitar la amnistía en forma escrita por cada delito cometido, siempre que hubiera ocurrido en el tiempo de duración previsto, que no fuera desproporcionado y que dijera toda la verdad. Las audiencias debían ser públicas, a menos que, a juicio del presidente y el comité, estuviera en riesgo la vida o la integridad física del compareciente. Generalmente los solicitantes acudían a ellas con sus abogados.

Las víctimas, o sus familiares, cumplían un papel fundamental: podían presentarse en las audiencias a solicitar que el pedido de amnistía no fuera otorgado. En caso de una decisión afirmativa, el nombre de la persona y la información sobre el acto cometido debía ser publicado en el Boletín Oficial.

Antes del inicio del trabajo de la Comisión se iniciaron juicios penales a personal policial vinculado a grupos de tareas especiales. Se pretendía que la justicia ordinaria y la CVR se complementaran ya que, frente a la posibilidad de un proceso penal, se suponía que la solicitud de amnistía se vería como una opción por los perpetradores. Muchos perpetradores estuvieron paralelamente ante los tribunales y el comité de amnistía. Ambas presentaciones se podían dar en paralelo por el mismo crimen; en esas situaciones el proceso penal quedaba supeditado a la decisión sobre la amnistía.

Un dato llamativo a resaltar es que la mayor parte de las solicitudes de amnistía recibidas fueron crímenes cometidos bajo el estado de emergencia (1985-1989) y el período de transición política (1990-1994). La centralidad de estas denuncias evidencia que la memoria sobre el trauma con el que especialmente trabajó la Comisión fue aquella de los momentos de mayor violencia abierta, en términos de enfrentamientos entre el gobierno del apartheid y los diversos grupos armados opositores. Bajo este paradigma, la memoria más reciente centrada en la “violencia coyuntural” subsumió la violencia sistemática del día a día generada por la vigencia y aplicación de las leyes de segregación.

### ¿Quiénes fueron considerados víctimas?

En el volumen número VII del informe final, presentado formalmente al Parlamento en el 2003, se estableció que, si bien se pretendía hacer un tributo a todas aquellas personas que habían sufrido por las injustas políticas del apartheid, para el trabajo específico de los diversos comités fue utilizada la definición de víctima establecida en la ley original. Víctimas fueron aquellas que sufrieron secuestro, asesinato, trato deshumano en el marco de un crimen cometido por motivación política. La Comisión sólo consideró aquellos crímenes que resultaban ilegales bajo las leyes del apartheid (homicidio, tortura, etc.). Sin embargo, no consideró ilegal la estructura del sistema ni sus víctimas directas: no se tomaron en consideración las leyes de desplazamiento forzoso, las diferencias salariales de acuerdo con el grupo étnico y las restricciones a la libre circulación por el país a la mayoría de la población.

La tarea de la CVR terminó con un informe final de 7 gruesos tomos que tuvo muy poco impacto en la sociedad sudafricana, en parte porque fue publicado únicamente en inglés, cuando en el país hay 11 lenguas oficiales. En lo referente al proceso de amnistía recomendó el pase a la justicia ordinaria de 300 casos, los de aquellos perpetradores a quienes se les había negado la amnistía y a su vez la Comisión consideraba que había evidencia para acudir a los Tribunales. Pocos –menos de diez procesos– fueron los juicios que se desarrollaron desde ese entonces. Integrar el listado de las 21.000 víctimas implicaba la posibilidad de cobrar una reparación económica; hasta el día de hoy, menos de la mitad han logrado este derecho.

### ¿Desde cuándo se recurre al caso sudafricano en la Argentina?

En la Argentina, el interés por la vía sudafricana de tratar con su pasado traumático fue contemporáneo con su desarrollo en la década de 1990 para quienes formaban parte o estaban vinculados con organismos de derechos humanos. Pero se verifica un interés creciente en círculos políticos e intelectuales, surgido a partir de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final por parte de la Corte Suprema de Justicia en 2005, lo que llevó a la reapertura del proceso de justicia en relación con los crímenes cometidos durante la última dictadura militar. Solo como ejemplos, se puede mencionar los viajes de algunos políticos a Sudáfrica para conocer en directo el caso sudafricano (como Elisa Carrió y María Eugenia Estenssoro en 2006), así como las dos invitaciones a nuestro país para dar conferencias públicas por parte del Ministerio de Cultura de la Nación a Charles Villavicencio, uno de los miembros de la CVR, en 2016 y 2017. En la prensa escrita, hay diversos editoriales del diario *La Nación*, en los cuales el caso sudafricano comenzó a ser mencionado como una “justicia sin venganza”. Desde el punto de vista académico son destacables las investigaciones conjuntas llevadas adelante por los argentinos Claudia Hilb y Lucas Martín junto con Phillippe Joseph Salazar, profesor de la Universidad de Ciudad del Cabo. Este equipo desarrolló distintos seminarios en

ambos países para discutir sus investigaciones y algunos de sus resultados fueron publicados en inglés y en español.

Viniendo del campo de la Historia, en las evocaciones que desde la Argentina se hacen del caso sudafricano llama la atención justamente la ausencia de una perspectiva histórica para hacerlo. En estas miradas se presentan imágenes, fotografías, algunos documentos producidos por la CVR, pero está ausente un cuadro completo, una película de la experiencia sudafricana que tome en consideración las características distintivas del régimen del apartheid, de las formas en que se acordó su desenlace durante la transición y, quizá lo más importante, los resultados de esos desarrollos.

La salida del apartheid legal fue un proceso amplio y denso que tuvo como uno de sus ejes centrales el importante trabajo realizado en el tiempo de existencia de la CVR (1996-2001). La reconciliación que estaba entre los objetivos de la Comisión también se buscó en otras instituciones como, por ejemplo, en las nuevas fuerzas armadas. En ellas se integraron las viejas fuerzas armadas nacionales –las de los tiempos del apartheid– con los combatientes de las organizaciones armadas opositoras.

Sorprende también que se magnifique el grado de verdad sobre el pasado traumático alcanzado en Sudáfrica. Muchas veces se ha mencionado que, en la Argentina, el juzgamiento a las juntas militares por el gobierno de Raúl Alfonsín y, sobre todo, la condena de Adolfo Scilingo en España por su participación en los vuelos de la muerte, obturaron la posibilidad de que los militares hablaran y contribuyeran a producir verdad y a buscar el arrepentimiento.

Durante los dos años de audiencia de la Comisión, la palabra la tuvieron las víctimas. Más de 20.000 personas se acercaron a contar sus historias. Pero de los 7.115 casos de pedidos de amnistía (muchos fueron realizados desde la cárcel por presos que habían cometido delitos comunes), solo 1.701 fueron considerados con motivación política. En términos de las principales fuerzas políticas, casi 1.200 de los mismos fueron de miembros del Congreso Nacional Africano, mientras que 289 fueron de miembros de las fuerzas de seguridad del Estado. De todos ellos, sólo 849 dijeron una “verdad” que pudo ser comprobada.

Fueron pocos los funcionarios del Estado que declararon ante la CVR. Ningún general ni ningún miembro de los servicios de inteligencia se presentaron ante la comisión. El funcionario de cargo más alto que compareció para solicitar amnistía fue el ministro de Ley y Orden Adriaan Vlok. Su caso se hizo famoso no solo por su investidura sino porque fue uno de los únicos perpetradores que pidió perdón y dio señales públicas de arrepentimiento.

Esa dificultad de conocer los hechos pasados (si tomamos esto como sinónimo de verdad) se debió también a la ausencia de archivos de la época del apartheid: el gobierno del Partido Nacional decidió la destrucción de muchos registros oficiales antes del cambio. Podríamos decir que la verdad sobre el pasado que se generó en Sudáfrica fue social: se creó sobre todo a partir de los testimonios de las víctimas, quienes por primera vez pudieron hablar en público exponiendo sus sufrimientos.



### Usos y mitos: devolverle a Sudáfrica su historia

Las transiciones políticas de la Argentina y de Sudáfrica presentan puntos de encuentro, pero también grandes diferencias. La Argentina, saliendo de una larga historia pendular de golpes y democracias nominales, con un problema angustiante en relación con el plan sistemático de represión y desaparición de personas implementado por la última dictadura militar, con unas fuerzas armadas vigentes pero debilitadas y un acuerdo de las diferentes fuerzas políticas sobre la necesidad de construir cimientos sólidos para una democracia a largo plazo.

La transición sudafricana, por su parte, implicó en lo más profundo la fundación de un nuevo Estado producto de la desestructuración de un sistema legal de segregación racial implementado oficialmente desde 1948, pero vigente desde siglos antes. Los diversos grupos sociales debían comenzar a verse representados bajo una misma bandera, y un Estado que les garantizara su condición de ciudadanos. Sin lugar a dudas, la violencia política fue un elemento presente sobre todo en los últimos años y fue el foco principal de las negociaciones políticas entre 1990 y 1994. El saldo de muertos y desaparecidos fue alto; sin embargo, los pasos fundacionales tienen más que ver con la inclusión de todos los sectores en pie de igualdad en la nueva comunidad política. Es dentro de este marco que deben pensarse los objetivos de la Comisión de Verdad y Reconciliación.

La analogía en el análisis social, la operación de mirar otros casos es adecuada, pero hay que poner cuidado a la hora de extrapolar historias y experiencias. Si es válida la afirmación de que en la Argentina “seguimos lidiando con las consecuencias de nuestro pasado”, también lo es para Sudáfrica. Hasta el día de hoy muchas familias siguen reclamando saber qué pasó con sus padres, madres, hijos, maridos. La familia de Ahmed Timol, un joven maestro comunista muerto en 1971, consiguió en 2017 una sentencia judicial que admitiera que no se había suicidado en prisión, sino que había sido asesinado por miembros de las fuerzas de seguridad estando bajo custodia. Aun cuando su caso había sido parte de las audiencias de la CVR.

por **LUDMILA DA SILVA CATELA.**

*Investigadora Independiente CONICET (IDACOR-UNC-CONICET). Docente en la Universidad Nacional de Córdoba y La Plata*

por **ELIZABETH JELIN.** *Investigadora*

*Superior CONICET (CIS IDES-CONICET). Su último libro, "La lucha por el pasado. Cómo construimos la memoria social". Siglo XXI, 2017*



ADEMÁS DE GENERAR CONDENAS Y PRISIONES, LAS ACCIONES JURÍDICAS CONFORMARON UNA PODEROSA HERRAMIENTA PARA PRODUCIR REPRESENTACIONES E IMÁGENES DEL EJERCICIO ILEGAL DE LA VIOLENCIA POR PARTE DE ESTADO. LOS ROSTROS Y EL LENGUAJE DE LOS ACUSADOS, LA VERDAD DEL TESTIMONIO DE LAS VÍCTIMAS, LA RECONSTRUCCIÓN DE LAS TRAYECTORIAS DE VIDA DE LOS DESAPARECIDOS Y LA RECOPIACIÓN DE PRUEBAS DOCUMENTALES, COMO NUEVOS ESPACIOS DE ELABORACIÓN DE CERTEZAS, CONSTITUYEN ALGUNOS DE SUS LEGADOS.

# JUICIOS DE LESA HUMANIDAD, VERDAD Y SOCIEDAD





**Q**ué se tramita en un juicio? Los juicios son instancias en las que se dirimen responsabilidades de individuos a quienes se acusa de cometer delitos. El objetivo central es aportar las evidencias de lo que aconteció, para convertir esas evidencias en pruebas jurídicas que permitan llegar a un veredicto, o sea a una decisión acerca de la responsabilidad de la persona imputada por los delitos y su condena o absolución. Las causas judiciales aluden siempre a individuos concretos. Se establece en ellas una “verdad”, la verdad de lo acontecido específicamente en el caso juzgado. La historia argentina reciente agregó, además, la posibilidad de llevar adelante juicios aun cuando no se podía condenar, por la vigencia de amnistías y leyes “de impunidad”: los juicios por la verdad.

Existe, entonces, una asociación directa entre los veredictos judiciales y la “verdad”. ¿De qué verdad se trata? Una verdad fáctica específica, “más allá de toda duda”, dirá el discurso jurídico. Se plantean aquí varias cuestiones significativas.

Por un lado, el tipo de prueba jurídica y su vinculación con otros ámbitos en los que también se intenta establecer verdades a partir de pruebas. La relación y el contraste o similitud entre las pruebas jurídicas reflejadas en sentencias de jueces y las pruebas o datos que se presentan en las ciencias sociales han sido el objeto de reflexiones y debates entre juristas, historiadorxs y otrxs cientistas sociales. ¿Cómo establece la prueba el/la juez/a? ¿En qué se diferencia o acerca a las pruebas científicas de la investigación social? Carlo Ginzburg, quizá la figura más reconocida en el análisis histórico indicial basado en fuentes judiciales, retoma el tema en su libro *El juez y el historiador. Consideraciones al margen del caso Sofri* (Ginzburg, 1993). A Ginzburg le preocupa el caso, pero también las “intrincadas y ambiguas” relaciones entre

el juez y el historiador, en el lugar de la prueba y el testimonio en uno y otro ámbito de trabajo para establecer la “verdad”. Se detiene a mostrar las maneras en que intervienen los marcos interpretativos de unx y otrx; también las maneras de incorporar el contexto en el que ocurrió la acción. En este sentido, lo citamos: “El contexto, concebido como un espacio de posibilidades históricas, ofrece al historiador la posibilidad de completar la evidencia sobre la vida de un individuo. Es obvio que nos encontramos muy lejos de una perspectiva judicial... Las tareas del historiador y el juez implican la habilidad de demostrar, de acuerdo con reglas específicas, que *x* hizo *y*, donde *x* puede designar al actor principal... de un acontecimiento histórico o de un acto legal, e *y* designa cualquier tipo de acción. Pero en ocasiones, los casos que un juez descartaría por ser jurídicamente inexistentes, se vuelven provechosos a los ojos de un historiador”.

Además, los trabajos historiográficos y antropológicos, de Ginzburg y de otrxs investigadorxs, toman los procesos judiciales, los testimonios y las sentencias como objeto de estudio y como fuente (indicio) para datos y evidencias a ser interpretados en el marco de sus investigaciones (por ejemplo, los de Sofía Tiscornia y María José Sarrabayrouse. El reverso es la pregunta sobre qué puede aportar el saber de las ciencias sociales a los procesos

*Los eufemismos –esas palabras que conformaron un sistema simbólico de la violencia (traslado, operativo ventilador, sala de cirugía, el pozo, la cacha, etc.)–, usados durante el terrorismo de Estado, adquirieron otro nivel de conocimiento y dieron cuenta en los juicios de una verdad incontestable: su uso era uno de los mecanismos del accionar clandestino de las fuerzas de seguridad.*

judiciales, en actuaciones de peritaje o testimonios de expertxs. Por otro lado, o quizá como parte de la misma cuestión, desde la perspectiva de la dinámica social y política, se trata de indagar acerca de cómo esa verdad jurídica develada en la sentencia específica se inserta en un contexto histórico más amplio, en una interpretación y un sentido de lo ocurrido. Esta pregunta es pertinente en todos los casos, pero se convierte en un tema crucial cuando la intervención judicial se refiere a violaciones a los derechos humanos, a crímenes y juicios caracterizados jurídicamente como “crímenes de lesa humanidad”. Porque esta caracterización judicial se inserta en un marco de interpretación ético universal: se trata de delitos tan aberrantes que agravan al conjunto de la humanidad, crímenes que afectan de manera sistemática a una gran masa de individuos de una sociedad o población. Reconocer un crimen como “de lesa humanidad” tiene una carga ética fundamental; tiene también consecuencias jurídicas y sociales. Jurídicamente implica que estos crímenes no prescriben, aspecto muy importante porque pueden ser juzgados en cualquier momento posterior a su comisión (también que pueden ser juzgados en lugares que no son donde se cometieron, si la legislación del país así lo permite, o en cortes internacionales). Al respecto, el Tribunal Constitucional de España define la jurisdicción universal: *“El principio según el cual cualquier Estado, por el solo hecho de formar parte de la comunidad internacional, tiene autoridad judicial suficiente para perseguir, esclarecer, castigar, reparar ante sus propios tribunales a cualquier individuo presuntamente responsable de la comisión de crímenes graves contra el derecho internacional. Incluso de aquellos cometidos fuera de su jurisdicción territorial o sin relación alguna con la nacionalidad de las víctimas o de los acusados, porque tales delitos por su atrocidad intrínseca afectan bienes jurídicos fundamentales tutelados por el derecho de gente, ofenden a la humanidad entera y desquician el orden público de la comunidad internacional”*.

¡Basta de consideraciones generales! Tomemos ahora un caso concreto, para mostrar cómo los juicios de lesa humanidad están enraizados e impactan en su contexto social, en este caso la ciudad de Córdoba.

## Conocer y comprender a partir de los juicios de lesa humanidad

Las acciones jurídicas, además de generar condenas y prisiones, han construido una de las herramientas más poderosas para producir representaciones e imágenes del ejercicio ilegal de la violencia por parte de Estado. Han sentado a los imputados en los tribunales para reconstruir cada episodio de privación ilegítima de libertad (secuestro), imposición de tormentos (torturas), tentativa de homicidio, imposición de tormentos seguida de muerte (muerte por torturas), homicidio calificado (asesinatos), sustracción de menores (robo de bebés), violación, abuso deshonesto, allanamiento ilegal, usurpación, robo, etc., crímenes cometidos dentro de centros clandestinos de detención que operaban en red en cada provincia, en toda la nación y en la región. Es difícil decir cuánto impacto esto tuvo y tiene a nivel social, pero las masivas marchas contra el 2x1 a lo largo y ancho del país demostraron que la búsqueda de justicia y la condena a los culpables logró un importante consenso.

Las evidencias construidas en los juicios de lesa humanidad dieron cuenta de diferentes niveles de comprensión del pasado reciente y su violencia estatal. Por un lado la *verdad jurídica*, aquella plasmada en el expediente, en la letra de las sentencias, en las estadísticas del número de imputados. Los acusados sentados frente al juez adquirieron rostros, dejaron de ser solo nombres para constituirse en personas que todos podíamos ver, conocer sus gestos, sus voces, sus cuerpos. En uno de los juicios más emblemáticos de la Argentina, el megajuicio de La Perla en Córdoba, los genocidas dormían en sus sillas, se tapaban la cara cuando eran fotografiados o provocaban al público y a los jueces incorporando símbolos como la escarapela negra o ignorando lo que sucedía, leyendo un libro, conversando, levantando sus puños en señal de victoria. Mientras el juicio sucedía y se gestaban nuevos relatos sobre la violencia y sus

consecuencias, el silencio fue la marca más elocuente que eligieron los genocidas para decir/no decir sus verdades.

Los eufemismos –esas palabras que conformaron un sistema simbólico de la violencia (traslado, operativo ventilador, sala de cirugía, el pozo, la cachea, etc.)–, usados durante el terrorismo de Estado, adquirieron otro nivel de conocimiento y dieron cuenta en los juicios de una verdad incontestable: su uso era uno de los mecanismos del accionar clandestino de las fuerzas de seguridad.

Por otro lado, estaba *la verdad del testimonio de las víctimas*, los detalles de sus padecimientos, las acciones sobre sus cuerpos en la tortura, las variadas y aberrantes situaciones de humillación, desamparo y violencia. Estas narrativas, reconstruidas en base al recuerdo doloroso de lo vivido, encontraron en el ámbito del juicio la legitimidad de una escucha atenta y reconocida por el Estado. Dejaron de ser experiencias subjetivas, para constituirse en certezas enunciadas y sentidas por los testigos como legítimamente aceptadas.



Fotografía Archivo Provincial de la Memoria.

*“Todo el tiempo del juicio estuve tirada para atrás. Me costó la cotidiana del presente. No estuve deprimida pero sí abstraída. Cualquiera otro me costaba pensarlo. Estaba como enajenada. En lo personal me llevaba al dolor, al llanto y fue importante poder llorar, porque yo he pasado muchos años en los que me ponía rígida para no llorar. **Esta vez tuve la sensación de que tenía más espaldas. No porque antes no las tuviera, sino porque socialmente no estaba legitimado.** Tenía, incluso, miedo de dañar a los compañeros o hacerles cargar una responsabilidad tan alta. En esos días me reencontré con algo perdido. Cuando yo salí de la cárcel, escribí e hice unos dibujitos con las cosas de La Perla para no olvidarme. A quiénes había visto, cómo los había visto, etc. Un día me di cuenta de que lo había perdido. En los días previos, como además estaba con poca capacidad de trabajo intelectual y mi casa estaba en remodelación, sacaba cajones y acomodaba. En eso saqué una caja de cosas viejas y ahí encontré los cuadernitos... antes de la declaración. No lo podía creer. Los abría, los cerraba... y me di cuenta de que no los podía leer sola, porque iba a ser muy doloroso”* (Ana Mohaded, *Diario de la Memoria*. Primer Juicio de Lesa en Córdoba/2008).

Los juicios también les pusieron rostro a los desaparecidos. Quienes asistieron a los juicios pudieron conocer sus cortas trayectorias de vida. Se enunciaron sus nombres y en muchos casos los sobrevivientes/testigos pudieron relatar con detalles su paso y presencia en los centros clandestinos de detención, aportando así algunas certezas en medio de la incertidumbre de la desaparición de sus compañeros de militancia. Circularon sus fotos, se escucharon las historias de sus vidas, sus hijos conocieron a esos compañeros y en muchos casos pequeñas historias pasaron a conformar miradas diferentes en torno a estas personas.

*“No puedo dejar de evocar al ‘Bonyi’ Di Toffino, sin pensar en un tablero de ajedrez... Fue originariamente nuestra manera de comunicarnos y para ello, ni la venda fue un impedimento... Él en su colchoneta, con su tablero de papel dibujado a mano y sus piezas de miga de pan cuyo autor ignoré siempre, y yo en la mía, con idénticos utensilios... Con los tableros separados por apenas 3 o 4 metros, pero en total silencio (estaba prohibido hablar en esos primeros tiempos), nuestras manos dibujaban códigos inventados sobre la marcha que solamente él y yo (y a veces ninguno) entendíamos... Peón 4 Rey de las blancas. Peón 4 Rey de las negras. Caballo 3 Alfil... ¿Será una apertura Ruy López? ¿Una defensa rusa? Daba lo mismo... Lo realmente importante era nuestra comunicación y ese vuelo extraordinario que emprendíamos surcando las distancias y los tiempos”* (Testimonio de Héctor Kunzmann, sobreviviente de La Perla. Desde el año 2014, se lleva adelante –en el Espacio para la Memoria La Perla, junto con la Asociación Ajedrecar y las federaciones cordobesa y argentina de Ajedrez– el Torneo de Ajedrez “Tomás Di Toffino”).

Finalmente, el espacio de la justicia constituyó *verdades nacidas de las pruebas documentales* y el rol de los archivos. Este espacio de construcción de certezas pocas veces es ligado a los juicios de lesa humanidad. Desde el juicio a las juntas, pasando por los juicios de la verdad y finalmente los juicios de lesa humanidad, la búsqueda documental, el descubrimiento de archivos de las fuerzas represivas, la creación del Archivo Nacional de la Memoria y de sus pares en las provincias han generado pruebas, nuevas líneas de investigación, imputaciones a sectores de las fuerzas policiales y militares poco conocidos. Permitieron abrir causas a civiles y empresas, y han puesto a disposición pública estos acervos documentales para la producción de otras verdades, periodísticas, históricas, visuales, etc.

*Por otro lado, estaba la verdad del testimonio de las víctimas, los detalles de sus padecimientos, las acciones sobre sus cuerpos en la tortura, las variadas y aberrantes situaciones de humillación, desamparo y violencia. Estas narrativas, reconstruidas en base al recuerdo doloroso de lo vivido, encontraron en el ámbito del juicio la legitimidad de una escucha atenta y reconocida por el Estado.*

## Transmisión de memoria y rituales de duelo colectivo

Si dentro del recinto la Justicia impartía acciones morales en búsqueda de la verdad, en el afuera, otros modos de reparación simbólica acompañaban, visibilizaban y apoyaban el desarrollo de los juicios. Los juicios de lesa humanidad tejieron muchos hilos más allá de la justicia en sentido estricto del término.

Movilizaron periodistas, gestaron proyectos de investigación, promovieron programas de televisión, películas, documentales, concursos fotográficos y muestras en sitios de memoria, museos y centros culturales de todo el país. Extendieron sus significados hacia el afuera del recinto e impactaron de diferentes maneras en “otros” que miraban de costado o no se interesaban por participar. Dos acciones pueden ser vistas, entre muchas otras, como espacios de sentidos de justicia en la sociedad: la visita a los juicios de jóvenes estudiantes secundarios –“La escuela va a los juicios”– y la acción urbana desarrollada por el Archivo Provincial de la Memoria, “Los árboles de la vida”.

Por un lado, el programa “La escuela va a los juicios” –que, en cada provincia, gestó relaciones entre diversos actores– tuvo un objetivo central: articular contenidos formales escolares con dimensiones emocionales, a partir de la presencia de jóvenes desde los 15 años en las audiencias. De manera inédita, los jóvenes presenciaron, opinaron y se formaron en torno a los hechos del pasado reciente fuera de la *currícula* escolar; por otro lado, se solidarizaron y generaron lazos de empatía, rechazo o indiferencia en relación a los testigos, los genocidas, jueces y defensores. De Catamarca a Buenos Aires, de Córdoba al NOA, cientos de estudiantes junto a sus docentes vivieron la experiencia de conocer y construir conocimiento en y desde lo que sucedía en los tribunales. Una manera diversa de diálogo y transmisión de memorias intergeneracional.

Así como la escuela se tornó un buen lugar para la reflexión sobre los juicios y el recinto judicial un espacio pedagógico donde comprender desde otras aristas la historia, la calle fue un territorio de conquista para difundir y comunicar lo que pasaba dentro de los tribunales.

En Córdoba, en el año 2012 comenzó uno de los juicios más emblemáticos del país, la megacausa La Perla, donde se juzgaban hechos cometidos en los tres centros clandestinos de detención y exterminio de Córdoba: La Perla, Campo de la Ribera y el D2. Este juicio tuvo 350 audiencias, 45 imputados, 716

víctimas y 28 represores acusados. Desde el Archivo Provincial de la Memoria de Córdoba se gestó una idea simple y poderosa a la vez, “Los árboles de la vida”. Este proyecto de intervención urbana pretendía “censar” la ciudad para realizar un mapa de los lugares de secuestro de los 254 hombres y mujeres desaparecidos, cuyas historias eran juzgadas en la megacausa. Una vez delimitado este territorio de represión, la intervención consistió en plantar un árbol para homenajear a las víctimas, generar un ritual colectivo de duelo y difundir el juicio. Cada viernes, durante dos años, se convocó a familiares, amigos y vecinos a plantar un árbol. Cada árbol era acompañado de un chapón con los datos de la persona desaparecida, su foto y la frase: “Asistir al juicio es un derecho”.

*“El desafío era crear una huella en la ciudad, interpelar a los vecinos de cada barrio sobre la desaparición de personas durante el terrorismo de Estado, demostrar territorialmente la extensión de la represión en la provincia de Córdoba. La propuesta apuntaba a recordar a cada una de las víctimas, difundir el juicio y generar una marca en la ciudad, visible y propositiva. Los árboles de la vida fue una intervención urbana de difusión de los juicios y recuerdo a las víctimas del terrorismo de Estado en Córdoba”*

(<http://www.apm.gov.ar/apm/%C3%A0rboles-de-la-vida>).

Esos árboles fueron pequeños destellos en la ciudad que orientaron, avisaron, y provocaron otras maneras de comunicación de la información y los afectos sobre el pasado reciente. Movieron energías y recursos institucionales, generaron encuentros, movilizaron a familiares, a quienes en muchos casos nadie les había propuesto un homenaje a sus parientes desaparecidos. Crearon nuevos espacios de memoria en los barrios, de los cuales nació la solidaridad para regar cada árbol o el odio y el resentimiento para romperlos y desterrarlos de su tierra. Todavía hoy, muchos señalan en las veredas y plazas de la ciudad que en Córdoba hubo un juicio, que en ese barrio desaparecieron una, dos, diez personas... que la memoria nunca está asegurada, pero que la verdad sobre lo que nos pasó como sociedad no debe dejar de ser una búsqueda.



## Un párrafo final

Aunque en cada juicio se trata a personas y acontecimientos específicos, la calificación “crimen de lesa humanidad” implica un sentido de “verdad” más abarcador que ese acontecimiento específico. Lo ubica en una serie, en un espacio y un tiempo, en un contexto político, histórico y social de alcance mucho mayor. Y carga en sí mismo una interpretación que encaja en una narrativa histórica de los conflictos y las violencias ocurridos. Es así como las decisiones judiciales, en teoría “neutras” y que están más allá de las disputas políticas, son al mismo tiempo material y narración del pasado conflictivo. En suma, el campo jurídico específico y la interpretación histórica y política no pueden dissociarse.

Fotografías: “Los árboles de la vida”.  
 Archivo Provincial de la Memoria. Córdoba

por **NATALIA FEDERMAN**. Abogada y doctoranda en Derechos Humanos de la Universidad de Lanús. Fue Directora Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Seguridad de la Nación entre 2011 y 2014. También fue Directora de Programas de la Dirección Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Defensa. Fue abogada del Programa Memoria y Lucha Contra la Impunidad del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y participó del Proyecto de desclasificación sobre Argentina, del National Security Archive de la George Washington University y CELS.



# DESAPARICIONES: LA NEGACION DEL DERECHO A LA PROPIA MUERTE



AUNQUE EN NUESTRO PAÍS SE ENCUENTRA INEVITABLEMENTE ASOCIADA A LA ÚLTIMA DICTADURA MILITAR, LA DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS NO ES UN FENÓMENO PRIVATIVO DE LOS GOBIERNOS DE FACTO NI ES SIEMPRE PRODUCTO DE UN PLAN SISTEMÁTICO. POR EL CONTRARIO, NUMEROSOS CASOS DAN CUENTA DE QUE, BAJO MODALIDADES DIFERENTES, CONTINÚA EXISTIENDO COMO FORMA EXTREMA DE VIOLENCIA INSTITUCIONAL.

Una característica central del régimen cívico-militar que gobernó nuestro país entre 1976 y 1983 fue la desaparición forzada de personas. Según el artículo 2 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, esta acción implica el arresto, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley.

Sin embargo, a pesar de la creencia común, este delito no es un fenómeno privativo de las dictaduras o que requiera de la existencia de un plan sistemático para configurarse. Toda desaparición reclama respuestas por parte del Estado y, para ello, es indispensable comprender la fenomenología que presentan las desapariciones en democracia.

Analizar cuáles son las coincidencias entre lo ocurrido entre 1975 y 1983 y las desapariciones, forzadas o no, ocurridas con posterioridad parece ser el único camino para determinar si permanecen vigentes algunas de las condiciones estructurales que habilitaron la negación del derecho a la propia muerte. Los seres humanos somos la única especie que acompaña a la muerte de un rito propio, el funerario, y ello es reconocido por los especialistas como un rasgo de humanización. El tratamiento de los difuntos ha variado según las épocas y las culturas, pero, tal como señala Gusman, el “derecho a la muerte escrita” parece ser parte insoslayable de la identidad de una persona. La incertidumbre que provoca la ausencia no es exclusiva de aquellas desapariciones en las que se sospecha la participación de agentes estatales, pero frente a estas los dispositivos que habilitan la impunidad se activan en las primeras etapas de las investigaciones, dificultando no solo la sanción a los culpables, sino también la averiguación de la suerte corrida por la víctima. Nuestro pasado reciente y el modo en que se resolvieron algunos casos de desapariciones en democracia parecen indicar que existen vínculos, que deben ser investigados más profundamente, entre ese fenómeno y los cadáveres cuya identidad se desconoce, los cadáveres NN. Las iniciales “NN” son usadas comúnmente con el propósito de designar a las personas cuya identidad es desconocida y provienen de la expresión latina *nomennescio* que significa, literalmente, “desconozco el nombre”. A diferencia de las expresiones norteamericanas “John Doe” y “Jane Doe”, la denominación “NN” omite cualquier referencia al género de la persona, factor que aumenta aún más la incógnita en su tratamiento burocrático. En relación a los cadáveres NN, propongo entenderlos como *cadáveres sin biografía*, ya que esta caracterización permite visibilizar que existe una historia de vida que debe ser buscada.

## La desaparición forzada de personas en el marco de un plan sistemático

Las desapariciones ocurridas durante el terrorismo de Estado han sido investigadas y documentadas por una multiplicidad de actores desde el momento exacto en que comenzaron los primeros secuestros. Augusto Conte y Emilio Mignone, en un documento presentado en el Coloquio de París de 1980, identificaron ciertos rasgos comunes en los secuestros. Las detenciones se practicaban, en la gran mayoría de los casos, por personal vestido de civil o con algunas prendas de origen militar, en horario nocturno, excepcionalmente se efectuaban arrestos en la calle o lugares públicos con gran celeridad, no se presentaban órdenes de detención ni credenciales de ninguna especie. Tampoco se suministraba información efectiva acerca de sus propósitos respecto de los detenidos.

La desaparición sitúa a las víctimas y su entorno afectivo en un limbo entre la vida y la muerte que perdura hasta tanto no se tengan certezas sobre lo ocurrido. En palabras de Héctor Schmucler (en “Pensamiento de los Confines”): *“No nos urge saber a cada instante que alguien está vivo; en cambio, es perentoria la exigencia de confirmar la muerte. Porque cada uno tiene una muerte propia, sólo el muerto es testimonio de su muerte. Sin muerte propia, no es verdaderamente un muerto (...) Negar el derecho de morir como ‘cada uno’, nos coloca en presencia del mal superlativo”*. Los cuerpos de las víctimas representan no solo



la posibilidad de aportar información a los familiares sobre lo sucedido con sus seres queridos, sino que constituyen prueba fehaciente del destino dado por el aparato represivo a los cadáveres. Tal como señalaba Clyde Snow, precursor del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), “los huesos pueden ser rompecabezas, pero nunca mienten”.

Los esfuerzos de las organizaciones de derechos humanos, del EAAF, y de juzgados y fiscalías que se han comprometido en esclarecer los hechos han permitido identificar, fundamentalmente, tres mecanismos para disponer de los cadáveres de las víctimas: enterramientos en fosas clandestinas, “vuelos de la muerte” –es decir, arrojar a las víctimas desde aviones al mar– y enterramientos en cementerios regulares sin identificación, es decir, como NN.

En el marco del plan sistemático de desaparición de personas, la utilización de uno u otro mecanismo para esconder los cadáveres y, con ello, la prueba de sus delitos, dependía en gran medida del entorno en el que se encontraba el centro clandestino de detención. Según las investigaciones del EAAF, las inhumaciones clandestinas fueron utilizadas principalmente en lugares en los que por su lejanía no podían acceder a vuelos y en los que el mecanismo del abandono de cadáveres en la vía pública, más propio de áreas metropolitanas, no era evaluado como conveniente por los perpetradores. En este sentido, es ineludible destacar la tarea llevada adelante desde hace más de una

década por antropólogos, arqueólogos, geólogos y especialistas en genética del EAAF, el Colectivo de Arqueología, Memoria e Identidad de Tucumán (CAMIT) y el Laboratorio de Investigaciones Grupo Interdisciplinario de Arqueología y Antropología de Tucumán (LIGIAAT) para identificar los restos encontrados en el Pozo de Vargas y en el ex Arsenal Miguel de Azcuénaga en la provincia de Tucumán.

Los vuelos, por su parte, se utilizaron en aquellos centros que tenían a su alcance la aviación militar o policial para llevarla adelante. En tanto, el abandono de los cadáveres en la vía pública, es decir, sacar a las personas del centro clandestino, llevarlas a algún lugar y allí simular un enfrentamiento, para habilitar así que la propia burocracia estatal se hiciera cargo de los cuerpos, fue una práctica usual en los centros clandestinos ubicados en las cercanías de centros urbanos.

Algunos de esos modos de disposición de los cuerpos dejan huellas burocráticas y otros no. Hasta el momento, no se han encontrado archivos que hayan documentado los enterramientos en fosas clandestinas, pero los registros de las burocracias estatales sí han sido claves para las investigaciones sobre el destino de aquellas personas que fueron asesinadas e inhumadas como NN y también sobre las identidades de víctimas y perpetradores en los casos de los “vuelos de la muerte”. Así lo demuestran la sentencia del 5 de marzo de 2018 del Tribunal Oral en lo Criminal Federal N° 5 en “Causa Unificada ESMA” y la investigación lleva-



da adelante por Miriam Lewin sobre la participación de pilotos de aviones Skyvan en el sistema desaparecedor.

Las primeras pistas que indicaban que en los mecanismos de tratamiento burocrático de los cadáveres NN existían rastros sobre lo sucedido con las personas secuestradas, fueron recolectadas por Alicia “Licha” Zuasnabar de De la Cuadra y María Isabel “Chicha” Chorobik de Mariani –integrantes de Madres y luego Abuelas de Plaza de Mayo–, que recorrían el cementerio de La Plata haciéndose pasar por visitantes, llevando solo un ramo de flores, y una pequeña libreta en la que consignaban las tumbas NN con la fecha y el lugar en el que se encontraban. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su informe de 1980 sobre la Argentina, alertó sobre un “número considerable de cadáveres enterrados bajo la denominación NN en cementerios públicos, sin justificación de la falta de identificación”. Dentro de las recomendaciones dadas por el organismo en ese informe, no se incluyó la de extremar los recaudos para investigar la identidad de las personas así enterradas.

Años después, las investigaciones del EAAF –según describieron Maco Somigliana y Darío Olmo, pertenecientes a esa organización, en el Primer Encuentro Público “La Perla” como espacio de Memoria, Córdoba, el 8 de junio de 2007– señalaron que “el conjunto de personas inhumadas como NN a lo largo del siglo tiene, en todo el país, características constantes. Se puede generalizar, diciendo que la mayoría estará incluida en dos grandes conjuntos: los que mueren durante o poco antes o poco después del nacimiento y aquellos que transitan la madurez tardía o comienzos de la ancianidad. En este último subconjunto, el componente masculino ronda el 90% y las causas de muerte, asentadas en certificados de defunción y registros de cementerio, son predominantemente vinculadas a enfermedades crónicas, procesos hepáticos agudos, paro cardiorrespiratorio o accidentes ferroviarios. Revisando los asientos oficiales sobre inhumaciones de NN para la segunda mitad de los setenta, encontramos características bien diferentes: las mujeres rondan el 33%, el intervalo etario dominante es de personas entre veinte y treinta y cinco años y, por último, la causa de muerte más frecuente es ‘herida de bala’. Aquella proporción entre hombres y mujeres y distribución por edades se corresponde, exactamente, con la de aquellos cuyo secuestro era denunciado contemporáneamente. Las causas de muerte, también, con el destino que previsiblemente corrían”.

Es decir, las víctimas de desaparición forzada durante la dictadura fueron hombres y mujeres, principalmente entre veinte y treinta y cinco años y los *cadáveres sin biografía* de ese período coincidían con ese perfil. Así, se supo que el circuito burocrático de gestión de los cadáveres NN fue utilizado por el dispositivo concentracionario para esconder el destino final de las víctimas.

*Hasta el momento, no existe ningún registro centralizado que dé cuenta del fenómeno de las desapariciones en democracia y su clasificación según el tipo, al menos sospechado, de fenomenología; es decir, si se está frente a una desaparición forzada, un secuestro vinculado con la trata de personas, femicidio, o cualquier otro fenómeno que dé lugar a una ausencia.*

## Las desapariciones en democracia

Durante la dictadura los organismos comenzaron a recolectar testimonios de personas que habían presenciado los secuestros de sus seres queridos y todos tenían un modus operandi similar: personas que aparentaban ser funcionarios estatales, en un determinado tipo de vehículo, de civil, durante la noche, irrumpían en los domicilios identificándose como “fuerzas conjuntas” o alguna denominación similar y se llevaban a una persona sobre la que nunca más se tenía noticias. De ahí la formulación del concepto “detenido-desaparecido”: se lo llevaron detenido, ahora está desaparecido. Estas circunstancias se repetían una y otra vez –existía un patrón– y, por ello, toda persona que no era encontrada en los lugares que solía frecuentar, se podía presumir que había sido víctima de esa operatoria.

En democracia, eso no sucede del mismo modo. En cada desaparición pueden existir indicios que puedan enmarcar el hecho en una u otra hipótesis, pero ninguna debe ser descartada a priori. Por ello, es primordial que los operadores judiciales tengan una escucha atenta al núcleo afectivo. En general, en los relatos de ellos/as están las pistas más importantes: si se ausentaron antes, si se ausentarían porque hubo algún conflicto, si estaban en alguna situación especial de vulnerabilidad frente a actores estatales u organizaciones criminales.

Hasta el momento, no existe ningún registro centralizado que dé cuenta del fenómeno de las desapariciones en democracia y su clasificación según el tipo, al menos sospechado, de fenomenología; es decir, si se está frente a una desaparición forzada, un secuestro vinculado con la trata de personas, femicidio, o cualquier otro fenómeno que dé lugar a una ausencia.

Sin embargo, son varios los casos en el país que sugieren que la desaparición como forma extrema de violencia institucional continúa siendo un método al alcance de las fuerzas policiales mediante el cual borrar las huellas de la violencia anterior, dificultar la investigación judicial y favorecer la impunidad, al igual que durante el terrorismo de Estado.

Ello, en virtud de algunas continuidades que se advierten en la cultura institucional de las fuerzas policiales que en el pasado fueron instrumentos del terror, y el presente: una impronta bélica aún persistente, que se advierte en aspectos como su entrenamiento o el modo en que se abordan ciertos fenómenos criminales (por caso: “guerra contra las drogas”), una cultura institucional opaca y reacia al control civil y el generalizado uso excesivo de la fuerza. A su vez, las políticas de seguridad que se focalizan en el control en los barrios y territorios que habitan las clases populares resultan determinantes en la relación entre los jóvenes de los barrios pobres y las fuerzas de seguridad, marcada por el hostigamiento. Es decir, las formas de abuso cotidianas y rutinarias de las fuerzas –que en ocasiones pueden repetirse sobre las mismas personas– y que, como indica el trabajo del CELS “Hostigados: violencia y arbitrariedad policial en los barrios populares”

(2016), incluyen “detenciones reiteradas y arbitrarias, amenazas, insultos, maltrato físico, robo o rotura de pertenencias; en algunos casos involucra formas más graves de abuso físico como torturas y lesiones graves –en ciertas ocasiones provocadas por armas de fuego– y de arbitrariedad policial, como el armado de causas penales. El elemento extorsivo también está presente en muchas de estas interacciones”.

Este es el contexto que habilita que, ante las desapariciones, principalmente de hombres jóvenes, se presente la sospecha de la participación de las fuerzas de seguridad en ellas. Ante una desaparición en este escenario, el problema central que impide dar una respuesta certera sobre lo sucedido es la desconfianza inicial con la que las instancias del sistema de administración de justicia investigan las hipótesis presentadas por los familiares. Son excepcionales los casos en los que las primeras medidas urgentes (allanamientos, intervenciones telefónicas, etc.) son tomadas de modo tal que permitan probar la hipótesis o, en su defecto, desecharla fehacientemente. Por ello, los casos se mantienen indefinidamente en la incertidumbre no solo sobre el paradero de las víctimas sino también sobre las responsabilidades penales. En relación con las personas desaparecidas desde la recuperación democrática, a pesar de no poder ser considerada una práctica sistemática, son varios los casos de hombres jóvenes desaparecidos que, por distintos motivos, parecen vinculados con la forma extrema de violencia institucional que es la desaparición forzada: Adolfo Garrido y Raúl Baigorria (1990), Paulo Christian Guardati (1992), Miguel Bru (1993), Martín Basualdo y Héctor Gómez (1994), Sebastián Bordón (1997), Elías Gorosito (2002), Iván Torres (2003), la muerte y desaparición por 30 días de Jonathan “Kiki” Lezcano y Ezequiel Blanco (2009), Luciano Arruga (2009), Daniel Solano (2011), Franco Casco (2014), Santiago Maldonado (2017), entre otros. Dos de ellos –Garrido y Baigorria y Torres– provocaron pronunciamientos condenatorios al Estado argentino por parte del sistema interamericano de protección de derechos humanos, en los que se ordena al Estado argentino, entre otras cuestiones, investigar el paradero de las víctimas y sancionar a los responsables.

Existen otros casos en los que, inicialmente, no se estaría frente a una desaparición forzada, debido a que no se sospecha de la participación de agentes estatales, pero son cruciales para entender el fenómeno de las desapariciones en democracia. Se trata de acontecimientos que demostraron la capacidad “desaparecedora” del sistema de identificación de los *cadáveres sin biografía*: Pamela Laime, desaparecida el 18 de octubre de 2000, fue asesinada un día después, enterrada como NN e identificada luego de 14 años de búsqueda por parte de su madre; Mariela Tassat, desaparecida el 7 de septiembre de 2002, muerta en las vías del ferrocarril Roca y enterrada como NN apenas dos días después, cuyo cuerpo fue identificado en octubre de 2017; la situación de Lucas Rebolini Manso, que estuvo en condición de

NN en la Morgue Judicial de la ciudad de Buenos Aires por más de un mes, a pesar de estar siendo buscado por sus familiares. Estos casos, entre muchos otros, en los que cadáveres se mantienen en condición de “sin nombre” a pesar de estar siendo buscados por sus seres queridos, demuestran que, pese a que no exista sistematicidad ni plan criminal de desaparición forzada de personas, sí existen regularidades o patrones que habilitan un resultado similar, con la incertidumbre que ello produce en el núcleo afectivo de las víctimas.

Sin embargo, ni los casos por los que el Estado fue condenado internacionalmente ni estos hechos que demuestran que es la

burocracia estatal legal (y no clandestina) la que puede producir la desaparición, han motorizado el impulso de medidas o reformas estructurales que atendieran la “identificación de los restos” como una política de Estado.

Es por ello que las estrategias de trabajo desarrolladas por el EAAF y los organismos de DD.HH. para investigar los delitos cometidos por el terrorismo de Estado tienen aún potencia para esclarecer desapariciones en otro contexto. La lectura de archivos estatales para completar piezas de un rompecabezas parece ser el camino ineludible para la investigación de estos hechos. Así sucedió también con Luciano Nahuel Arruga, de 16 años,

*A su vez, las políticas de seguridad que se focalizan en el control en los barrios y territorios que habitan las clases populares resultan determinantes en la relación entre los jóvenes de los barrios pobres y las fuerzas de seguridad, marcada por el hostigamiento.*



que fue visto por última vez el 30 de enero de 2009, cuando se dirigía a la casa de su hermana. Como muchos otros chicos del Barrio 12 de Octubre en Lomas del Mirador, provincia de Buenos Aires, había sido víctima de violencia policial. Poco antes, en septiembre de 2008, había sido detenido y torturado por la policía bonaerense. Pasaron casi 6 años, antes de que se supiera que Luciano fue atropellado por un auto en la vía rápida de la General Paz, a unas 25 cuadras de donde, según declaró su madre al denunciar su ausencia, fue visto pocas horas antes por última vez por sus amigos. Luciano fue enterrado como NN en el cementerio de Chacarita, por decisión del juzgado de la ciudad de Buenos Aires que intervino a partir del accidente automovilístico, luego de algunas rutinarias medidas de prueba para establecer su identidad, que resultaron negativas. Esta información se conoció recién cuando, luego de muchos años de trámites judiciales y denuncias contra los funcionarios que intervinieron, en abril del 2014 la presentación de un hábeas corpus ante la justicia federal por parte de la familia de Luciano conjuntamente con el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) - La Matanza habilitó la intervención de la Dirección Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Seguridad de la Nación, que entrecruzó la información de sus huellas dactilares con la de los cuerpos NN en poder de la Policía Federal.

El camino que llevó al hallazgo del cuerpo de Luciano parece marcado por similitudes en relación con el activismo en la búsqueda de las personas detenidas desaparecidas entre 1975 y 1983: el caso fue patrocinado por organismos de derechos humanos con una extensa trayectoria en litigio e investigación sobre el terrorismo de Estado; fue la figura de la “desaparición forzada de personas” la que logró que el caso saliera de la justicia provincial (sospechada de connivencia con la fuerza policial señalada por la familia como responsable de la desaparición) y pasara a la justicia federal; fue un recurso de hábeas corpus (como los que presentaban los/as abogados/as defensores de derechos humanos durante el terrorismo de Estado) el que dio el puntapié inicial para dar respuesta a qué había ocurrido con Arruga (y no sólo quiénes podían ser los culpables) y fue lo aprendido en relación con el modo en que el dispositivo concentracionario disponía de los cadáveres de las víctimas lo que permitió su identificación.

## A modo de cierre

Desde el punto de vista del derecho internacional de los derechos humanos, frente a una desaparición forzada el Estado tiene la obligación de investigar, procesar y castigar a los responsables y, como parte del *derecho a la verdad*, revelar a las familias y a la sociedad todo cuanto pueda establecerse sobre la suerte y el paradero de las víctimas. Estas obligaciones subsisten mientras dure cualquier incertidumbre sobre el destino de ellas.

Una pregunta posible, entonces, es si existe una obligación similar de investigar y determinar la identidad de todas las personas declaradas muertas sobre las que se desconozca su identidad.

La respuesta a este interrogante probablemente esté condicionada por dos procesos actualmente en desarrollo que merecen especial atención. En primer lugar, la identificación –como parte del *derecho a la verdad*– de los soldados caídos en el conflicto de Malvinas y enterrados sin identificar en el cementerio de Darwin. En segundo lugar, la crítica situación que atraviesa México en relación a las desapariciones forzadas, que ha provocado la autoorganización de los familiares para la búsqueda de fosas clandestinas. Estas llamadas “búsquedas ciudadanas”, en las que los familiares, armados de picos, palas y varillas de metal, emprenden el reconocimiento forense del terreno son, en palabras de Anne Huffschmid, “síntoma de desesperación y hartazgo ante la insuficiencia e ineficacia de las autoridades correspondientes”. Sin embargo, a pesar de haber encontrado centenares de restos, las coincidencias entre los huesos sin nombre y los nombres sin cuerpos es aún muy baja.

Por último, la desaparición de una persona en cualquier contexto llena de incertidumbre a sus afectos, pero también resulta un mensaje potente para el grupo al que pertenece la persona desaparecida. Si alguien desaparece en el marco de una disputa territorial entre economías criminales, quienes habitan ese territorio serán receptores del mensaje. Si desaparece una joven en un contexto de vulnerabilidad frente a la trata de personas, son las mujeres jóvenes las que se sentirán condicionadas. Si desaparece un joven en un contexto de hostigamiento policial, el resto de los adolescentes que sufren ese mismo trato automáticamente recibirán el mensaje. Ese miedo resulta disciplinante y es un terror con el que ninguna sociedad que pretenda ser democrática puede vivir.



EL CONCEPTO ES PROFUNDIZADO POR LAS AUTORAS PARA DEFINIR LAS DIVERSAS REDES CRIMINALES QUE EJERCEN EL CONTROL TERRITORIAL ARMADO DE ZONAS DE LA CIUDAD. ENTRE LAS CARACTERÍSTICAS MÁS DESTACADAS DE ESTOS GRUPOS SE ENCUENTRAN LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS ILÍCITAS Y LA COACCIÓN VIOLENTA. SE TRATA DE UN TIPO DE GOBIERNO ILEGAL, QUE A LA VEZ ASPIRA A OBTENER LEGITIMIDAD ENTRE SUS DOMINADOS.

# DOMINIO ARMADO: EL PODER TERRITORIAL DE LAS FACCIÓNES, LOS COMANDOS Y LAS MILICIAS EN RÍO DE JANEIRO

por ANA PAULA MENDES DE MIRANDA. *Antropóloga /Universidade Federal Fluminense*

por JACQUELINE DE OLIVEIRA MUNIZ. *Antropóloga /Universidade Federal Fluminense*





## ¿Qué significa “crimen organizado” en Brasil?

La literatura de las Ciencias Humanas y Sociales en Brasil ha tratado las temáticas de la criminalidad, justicia criminal, seguridad pública y las representaciones sobre la violencia urbana desde hace más de 30 años. En este artículo destacaremos las dinámicas del aumento y cambio de patrones de la criminalidad convencional, incrementados por el uso de la violencia, y del llamado “crimen organizado” –asociado al tráfico de drogas–, a partir de la idea de dominio territorial como estrategia.

Investigaciones como las de César Caldeira (2004), Percival Souza (2006) o Camila Dias (2013) denominan “facciones” a los grupos responsables de la venta minorista de drogas, marcados por enfrentamientos directos y ataques a las fuerzas policiales por el control territorial de las favelas con bloqueo al acceso de la policía.

También hay trabajos que se apropian de la nomenclatura “comandos” –tal es el caso del de Karina Biondi y Adalton Marques (2010) y el de James Holston (2013)– para designar a los mismos grupos. Tal enfoque comienza en los primeros años de la década de 1990, con el surgimiento de los “comandos” en las cárceles paulistas. Esos autores destacan que las “guerras” trabadas entre los colectivos políticos por el “dominio de las cárceles” resultaron en la “partidización” como importante instrumento diplomático para producir alianza entre los pares, así como un poderoso embate contra los enemigos. Las expresiones “facción” y “comando” corresponden a categorías nativas manejadas por los presos, autoridades de seguridad y medios en sus actuaciones discursivas de identificación, visibilidad y criminalización. Sus contenidos simbólicos negocian sentidos involucrando a los dispositivos estatales de control social. Las categorías implican formas de poder armado que comunican modos distintos de ejercer el gobierno. La “facción” señala unidad táctica de propósito y acción, explora la fragmentación con alianzas provisionales e inestables, reconociendo la existencia de antagonistas y la pertinencia de disputa por supremacía económica de combate por el territorio. El “comando” apunta unidad política de propósito y acción, explora la concentración del mando y la centralización decisoria de la sujeción y asimilación de rivales por la unificación de grupos, reconociendo la pertinencia de disputa por la hegemonía política del mercado en el territorio. Las dos categorías implican modos de gobernar autónomamente, actuando en la construcción y regulación de mercados ilícitos.

## Mercados (i)legales

En su trabajo “Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades” (2011), Michel Misse afirma que las actividades criminales violentas se caracterizan por la disputa por el control territorial para dominar el menudeo de drogas, el comercio ilegal de bienes, el “gato” (conexión clandestina al tendido eléctrico), el transporte informal (vans, mototaxis), etc. El autor también destaca la presencia de las “milicias”, en Río de Janeiro, que disputan con los “comandos” el control de los territorios, con el objetivo de imponer la venta de protección a los moradores para operar actividades ilícitas y lucrativas. Además, hay competencia por el manejo de los negocios de robo de carga y de vehículos, redes de pistoleros, vigilancia clandestina, tráfico de armas y el “exterminio”, muchas veces con la colaboración de la policía activa.

Como en su momento indicó Greciely Cristina da Costa (2014), en Río de Janeiro se identifica una relación entre el “juego del bicho” (una especie de quiniela ilegal), los “comandos” y las “milicias”.

*En el año 2000, el latiguillo “Tá dominado, tá tudo dominado” copó Río de Janeiro. Surgida en los bailes funks de las favelas, la expresión se convirtió en una referencia para comprender lo que pasa en las calles.*

## “Está dominado, está todo dominado”

En el año 2000, el latiguillo “*Tá dominado, tá tudo dominado*” copó Río de Janeiro. Surgida en los bailes funks de las favelas, la expresión se convirtió en una referencia para comprender lo que pasa en las calles. En la ciudad considerada el “purgatorio de la belleza y del caos”, donde las autoridades oficiales están permanentemente en crisis, la idea de “estar dominado” revela en qué contextos se manifiesta el orden, así como también explicita que “manda quien puede y obedece quien es sensato”. Esta visión local sobre el poder se remite a la discusión propuesta por Max Weber, quien, al analizar la coyuntura política de Alemania y de Europa de finales del siglo XIX, buscó un abordaje capaz de demostrar que el Estado –en términos de dominación basada en la violencia física legítima– produce una política que siempre se manifiesta como lucha por una parte del poder político. Así fue como Weber construyó su teoría de que el Estado moderno se desarrolló pautado por el esfuerzo de mantenimiento del “uso de la fuerza física”. De este modo, el concepto de Estado pasó a ser asociado al de una “comunidad humana que, dentro de determinado territorio –este, el ‘territorio’, forma parte de sus características– reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima” (1982: 98).

Inspirados en esa perspectiva, buscamos entender los sentidos de la dominación en la disputa por territorios en Río de Janeiro. Es, según Álvaro Bianchi (2014), la dominación constituida por las ideas de fuerza y violencia, como partes estructurales de las disputas políticas y del funcionamiento de las instituciones políticas. La distinción entre los conceptos de poder y dominación son fundamentales para comprender las relaciones con el Estado. En el lugar de poder, Weber prefiere usar el concepto de dominación, que significa “la probabilidad de encontrar obediencia a un orden de determinado contenido, entre determinadas personas indicables”. Estar dominado significa, por lo tanto, la explicitación de una relación en la cual una de las partes impondrá su voluntad sobre la otra. En el caso de Río de Janeiro, esa imposición se hace principalmente por la disputa armada por territorios. Por esa razón optamos por la profundización del concepto de **dominio armado** –presente en el trabajo de Jacqueline Muniz y Domício Proença Jr (2007)– para designar a las redes criminales que ejercen el control territorial armado y actúan en actividades económicas ilícitas e irregulares, en una base territorial específica, por medio de la coacción violenta como el principal recurso de mantenimiento y reproducción de sus prácticas. Es el dominio territorial, o mejor, un tipo de gobierno ilegal que ambiciona obtener legitimidad, que impacta en el ofrecimiento de servicios públicos y de comercio en esas mismas áreas, ya que la venta ilegal de estos servicios se asocia con una política de coacción de las personas y con el impedimento de las empresas concesionarias para adentrarse en los territorios.

## Criminalidad violenta

A diferencia de lo que se podría esperar, la actuación de los grupos armados no siempre se traduce en homicidios en una localidad, ya que la lógica de las prácticas clandestinas solo puede estar orientada por la producción del miedo latente y difuso en un determinado territorio. Y esto permite su control a un costo bajo, con uso reducido de medios represivos (armamentos, municiones, personas, etc.) cuyo acceso y consumo son onerosos. Así, las muertes quedan restringidas a algunas situaciones. En estos términos, la estrategia principal es la apropiación particularizada o la privatización perversa de la seguridad pública y, por consiguiente, de otros servicios urbanos a partir de la intimidación y la amenaza de empleo de la violencia. El dominio armado es el control del espacio público por determinados grupos (traficantes, milicianos, pandillas) y sirve para caracterizar los lugares y las situaciones de riesgo a las que están expuestos los trabajadores y habitantes de esas localidades. Por tratarse de un fenómeno dinámico, no se puede pensar en un límite territorial determinado, ya que las redes criminales funcionan como una forma itinerante de gobierno, al actuar como agencia reguladora, emprendedora, consorciada y franquecedora en el mercado de actividades económicas ilícitas e irregulares.

Es necesario resaltar que el concepto de dominio armado se distingue de la idea de poder paralelo. La imagen de un poder paralelo informa que los grupos volcados a la criminalidad, que mantienen el control de territorios bajo el régimen de la violencia, no se comunican –o no se relacionan– con el poder instituido, democrático, que tiene en su misión el sentido de combatirlos. En este caso, el poder instituido funciona, debido a las relaciones establecidas entre grupos armados –sean milicias o el tráfico– “con” esos grupos y no “contra” ellos.

El dominio armado corresponde, por lo tanto, a la imposición de una autoridad armada ilegal que, por medio de la coacción, ejerce un gobierno autónomo y en red, regulando el mercado ilegal e informal de oferta de servicios esenciales en los territorios como la luz, pudiendo actuar con agentes estatales y bajo la conveniencia estatal.

Tal situación afecta la reputación del lugar, es decir, la imagen construida sobre un determinado territorio, que no solo está asociada a sus condiciones objetivas de precariedad, en el caso de las favelas, sino resultante de las vivencias, memorias y saberes acumulados sobre los grupos criminales y las prácticas de la criminalidad violenta ocurridas en la localidad, que tanto pueden ser expresadas por la presencia de grupos armados (traficantes o milicianos) y sus enfrentamientos con rivales, o de ellos con las fuerzas de seguridad.

## Violencia y dominio armado

La categoría “violencia” también se muestra limitada para dar cuenta del fenómeno analizado porque existen distintos sentidos, funciones y atribuciones que son manejados por los sujetos de forma variada en contextos y situaciones diversos. Se resalta que la dimensión dominio armado atraviesa distintos indicios de riesgo, es decir, aquellos signos externos de violencia y deterioro del espacio público (barricadas, pintadas, etc.) que señalan cómo la región presenta algún límite a la movilidad y acceso a los territorios, siendo regulada por quien tiene provisoriamente dominio armado. De tal manera, la circulación y la autorización para realizar servicios, así como la posibilidad de impedir otros, tales como corte de energía y retiradas de “gatos”, funcionan como factores objetivos para la identificación de áreas de riesgo por aquellos que circulan en la localidad. Las barricadas y referencias a tiroteos están relacionadas con la reputación del lugar y la crueldad violenta. En términos de Sebastian Roché (1993), uno y otro indican la presencia de grupos armados regulando y disputando territorios entre ellos y con la policía, y son esos factores los que ayudan a constituir el sentimiento de inseguridad.

## Estudio de caso: el robo y los fraudes de energía

Para construir los Mapas de Percepción de Riesgo se adoptó un enfoque dinámico y multifactorial de las nociones de violencia, de riesgo y dominio armado que rompía con las visiones de sentido común. Esto para aprehender la forma procesal, multidimensional, multicausal y polisémica por la cual los fenómenos asociados a la inseguridad y a la victimización laboral se presentan, especialmente en el trabajo de campo de los operadores de una concesionaria de energía, permitiendo agotar sus múltiples configuraciones. El análisis de los indicios de la presencia de dominio armado en el territorio se hizo en distintos momentos:

- 1) Base de datos del Disque-Denuncia.
- 2) Visitas guiadas a las localidades de los municipios de São Gonçalo y Duque de Caxias.
- 3) Grupos focales y entrevistas semiestructuradas que resultaron en la producción de mapas mentales.
- 4) Investigación de victimización laboral con funcionarios de la empresa concesionaria del servicio de energía.

Estos instrumentos y métodos mixtos produjeron un acervo de datos cualitativos y cuantitativos de relevancia a fin de criticar el método aplicado por la Administración Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL) para medir los robos de energía eléctrica, pues explicitan parte del fenómeno social del riesgo que no puede ser medido a partir de los datos oficiales disponibles. Es posible observar la presencia y la capilaridad de grupos armados que ejercen dominio territorial.

*El dominio armado es el control del espacio público por determinados grupos (traficantes, milicianos, pandillas) y sirve para caracterizar los lugares y las situaciones de riesgo a las que están expuestos los trabajadores y habitantes de esas localidades.*

## Dominio armado y áreas de riesgo

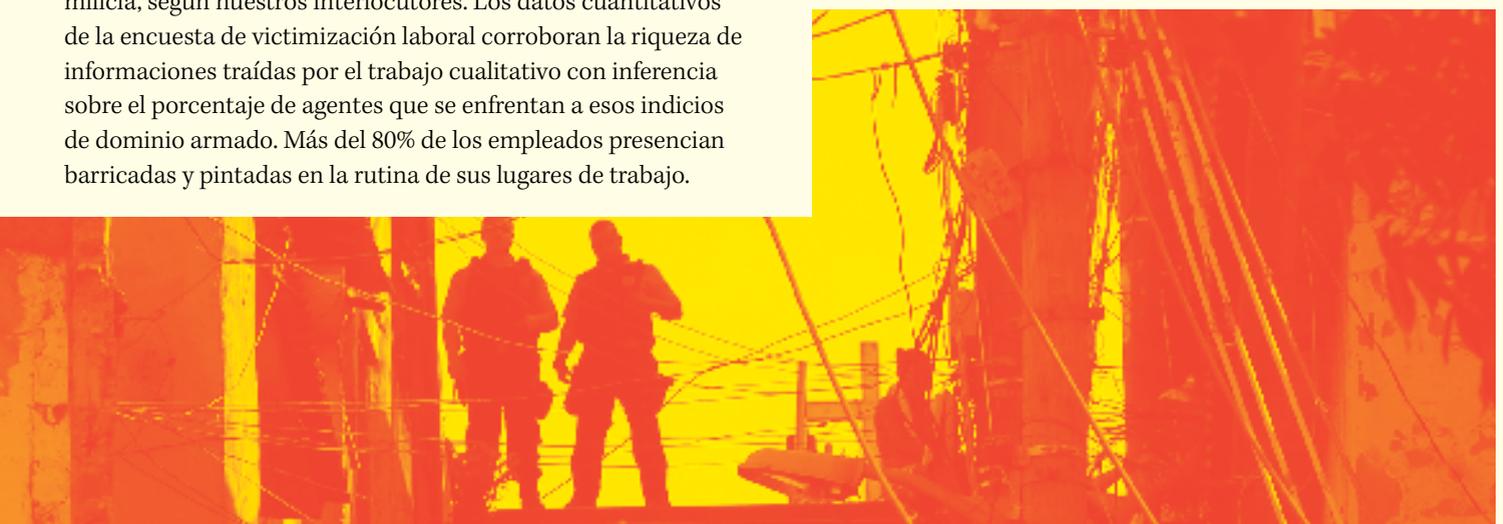
Hay una fuerte convergencia entre la presencia de los grupos armados y los lugares que los prestatarios han establecido como “de mayor riesgo” para la realización del trabajo. Se observa relación entre estas variables asociadas al riesgo con las “áreas de riesgo” previamente definidas por la empresa. En consecuencia, se constata que los polígonos de riesgo, definidos inicialmente por la empresa como “zonas de riesgo”, pudieron ser validados de otras fuentes y datos de la propia empresa (“obras” de medición de pérdida no técnica) y de otras instituciones (Disque Denuncia e Investigación de Victimización Laboral).

También, al realizar el trabajo de campo, los investigadores pudieron observar que existe una diferenciación entre las formas en que los dominios armados actúan en la regulación del acceso de los funcionarios a las áreas de riesgo. Según los interlocutores de la investigación, la “milicia” y el “tráfico” actúan de forma diferente en relación a los técnicos de la empresa. Ambos son igualmente peligrosos, pero hay una diferenciación en la manera de enfoque para impedir los apagones. En el “área de la milicia”, el propio “miliciano” viene y habla con el “técnico” sobre el servicio que se está desempeñando. En la “zona del tráfico”, además del “traficante” ostensiblemente armado, todo “morador” usa su pertenencia a un “área de riesgo” para amenazar al “técnico” con represalias. En este caso, la amenaza parece más difusa.

Durante la realización de los grupos focales, los relatos fueron sobre la presencia de personas con radios de comunicación o teléfonos celulares. Los trabajadores son monitoreados por esos grupos en la ejecución del servicio debido al control del territorio por grupos armados. La presencia de personas involucradas con el tráfico de drogas es más perceptible en esas áreas que la milicia, según nuestros interlocutores. Los datos cuantitativos de la encuesta de victimización laboral corroboran la riqueza de informaciones traídas por el trabajo cualitativo con inferencia sobre el porcentaje de agentes que se enfrentan a esos indicios de dominio armado. Más del 80% de los empleados presencian barricadas y pintadas en la rutina de sus lugares de trabajo.

## Victimización

La posibilidad de quedar expuestos en medio de las disputas entre bandos armados, convertirse en blanco de las prácticas violentas de los traficantes y milicianos y, además, ser testigos silenciosos y pasivos de las violaciones sufridas por los moradores y frecuentadores de estas localidades son temores diarios de los empleados. En estos lugares, los operadores experimentan un estado continuo de alerta ante la posibilidad del peligro, que es percibido como inminente cuando se ven en medio de un intercambio de disparos, por ejemplo. El saber práctico los orienta a seguir sus rutas de trabajo pero sondeando permanentemente a los moradores, “obreros”, soldados del tráfico, comerciantes y cualquiera que pueda orientarlos sobre la conveniencia de continuar con el servicio demandado o bien regresar lo más rápido posible, cancelando la actividad. El estado de las prácticas del trabajo de los empleados que actúan en las áreas de riesgo se traduce en un recetario estratégico de supervivencia en el campo, que informa qué y cómo saber identificar los indicios de riesgos inmediatos, surfeando con lo imprevisible en sus rutinas de trabajo.





FRENTE AL ACTUAL RETROCESO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, SE IMPONE LA NECESIDAD DE UNA PERSPECTIVA QUE RECONOZCA LAS MATRICES HISTÓRICAS Y LAS TRADICIONES POLÍTICAS, SIN DEJAR DE ADVERTIR LAS PARTICULARES CARACTERÍSTICAS QUE ASUMEN HOY LOS DISCURSOS Y LAS PRÁCTICAS REPRESIVAS.

## ESTADO DE POLICÍA: NUEVOS USOS DE VIEJAS HERRAMIENTAS

por **MARÍA VICTORIA PITA**. *Doctora en Antropología de la Universidad de Buenos Aires, Magister en Administración Pública (FCE-UBA) y Licenciada en Ciencias Antropológicas (FFyL-UBA). Investigadora Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en Equipo de Antropología Política y Jurídica (ICA-Seanso/UBA). Profesora Adjunta Regular en UBA (FFyL). Profesora en el Doctorado en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa)*



*Es ingenuo pensar que un cambio de gobierno –en el marco de un régimen democrático– es capaz por sí solo de alterar por completo el escenario político. Antes bien, mucho de lo que puede transformarse ante un cambio de gobierno ocurre porque existían y siguen existiendo condiciones de posibilidad.*

**P**ensar acerca de las coordenadas y los escenarios políticos en los cuales se cifra hoy la cuestión de los derechos humanos no supone referirnos solo a la vigencia de derechos universales consagrados (o más bien, derechos consagrados universalmente) –lo que por otra parte no es poca cosa–. También implica abordar una serie de cuestiones conexas.

Por un lado, la cuestión de los derechos humanos refiere a las formas locales de ejercicio del poder de Estado, tanto como a las diferentes modalidades de cuestionamiento, impugnación y limitación a ese poder estatal considerado en su *faz represiva*. Por otro, remite a aquellas diversas y creativas formas de intervención y demandas –más o menos colectivas– que reclaman, exigen y propician la generación de políticas públicas que interpelan al Estado, esta vez en su *faz democrática*: un Estado capaz de admitir, respaldar, albergar y dar lugar a la expansión de diversas ciudadanía: ciudadanía civil y también ciudadanía social y cultural.

Así presentada la cuestión derechos humanos –haciendo referencia a esas dos caras (de diferente signo) del Estado–, podemos enfocar la reflexión en torno de dos ejes: uno de ellos concierne a la *clave en la que se lee la escena política y la coyuntura*; el segundo muestra lo que podríamos llamar *la anatomía y la gramática del activismo de los derechos humanos*.



## 1.

**Clave de lectura de la escena política y la coyuntura**

Los diversos escenarios –local, regional e internacional– plantean en la actualidad una trayectoria regresiva en materia de derechos, libertades y autonomías (políticas, económicas, sociales y sexuales). Y es posible advertir que, en distintos ámbitos y de manera frecuente, se acude a la referencia a la vuelta a un pasado que creíamos haber dejado atrás. La tentación de hablar del eterno retorno y de las repeticiones de ciclos hace que las lecturas de la coyuntura, e incluso las de la historia reciente, tiendan a volverse un tanto “naturales” en el peor sentido de esta expresión, es decir, paradójicamente, *poco políticas*.

Frente a ello, es necesario insistir en una mirada diferente cuando realizamos nuestros análisis de situación. Necesitamos de un encuadre que evite la naturalización de los fenómenos que analizamos, sin dejar de reconocer marcas de procesos históricos que se expresan en dimensiones estructurales y huellas de tradiciones políticas de mediano y largo plazo.

Un buen ejemplo de esta mirada compleja aparece en *Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2017*; el último informe anual producido por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS; Siglo XXI editores: <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/derechos-humanos-en-la-argentina-informe-2017/>).

Por una parte, el análisis de políticas, acciones y posicionamientos permite identificar las diferentes (y opuestas) matrices en las que se inscribe el pensamiento local sobre *lo político* y abordar, por lo tanto, la dimensión que alude a la *duración* de los procesos. Por otra, la exhaustiva documentación y el registro, tanto de esas políticas, acciones y posicionamientos como de sucesos y casos que eventualmente devienen *causas* (expedientes judiciales, pero también *causa pública*) posibilitan el conocimiento acerca de *lo singular del presente*. Desde esta perspectiva, es posible comprender aquello nuevo y distinto que está ocurriendo pero que, sin embargo, no es un *rayo caído en medio de un cielo sereno*. Y, al mismo tiempo, ayuda a evitar el efecto de cierto encantamiento engeguecedor que, en el análisis de los procesos sociales, solo ve repeticiones.

Lo nuevo y lo viejo –los nuevos usos de viejas herramientas; el retorno a formas y figuras que creíamos ya superadas pero que vuelven algo modificadas; las nuevas lógicas que organizan la política estatal– deben abordarse desde la confrontación entre dos matrices de pensamiento: 1) aquella que radica en la antigua noción de *Orden Público*, y 2) la que se afirma en el paradigma de los *Derechos (y libertades) de ciudadanía*. Para la primera,

el Orden, el Poder de Estado y aquello que se define como “Seguridad Nacional” –que puede ser expresado de diversas formas pero que siempre es Razón de Estado– son valores que deben ser protegidos de las demandas y acciones colectivas, y de los diversos procesos de conflictividad social ligados a reclamos de derechos y libertades. Para la segunda, los valores centrales son la protección de las vidas, los derechos y las libertades de los ciudadanos iguales en su ciudadanía civil, diversos en sus derechos de ciudadanía social y cultural.

Sin embargo, destacar estas matrices constitutivas –que existen y que deben ser abordadas– no implica ignorar las diversas formas nuevas en que esta confrontación se expresa en cada momento histórico. Por ello es necesario que la mirada abarque lo específico y propio de cada coyuntura, en vez de considerarla como una mera repetición de lo que ya ha ocurrido otras veces, toda vez que hacerlo posibilita encuadres más certeros y precisos a la hora de leer lo que ocurre.

Desde este enfoque, cuando analizamos la situación de los derechos humanos hoy podemos advertir *condiciones de posibilidad preexistentes y claramente habilitadas y maximizadas*. Esta constatación no solo hace inevitable reflexionar sobre la acción política, sino que también nos habla de la inestabilidad de las certezas, de cierta fragilidad de los estándares alcanzados en materia de derechos humanos y de la necesidad de un trabajo continuo en un campo un campo de fuerzas variables y en tensión y disputa permanente. Es ingenuo pensar que un cambio de gobierno –en el marco de un régimen democrático– es capaz *por sí solo* de alterar por completo el escenario político. Antes bien, mucho de lo que puede transformarse ante un cambio de gobierno ocurre porque existían y siguen existiendo *condiciones de posibilidad* (a propósito de estas cuestiones, llevando en ese entonces casi un año de la detención de Milagro Sala, junto con Sofía Tiscornia escribimos sobre ello: [http://investigacion.filo.uba.ar/sites/investigacion.filo.uba.ar/files/u6/Filo%20Debate\\_Pita-Tiscornia.pdf](http://investigacion.filo.uba.ar/sites/investigacion.filo.uba.ar/files/u6/Filo%20Debate_Pita-Tiscornia.pdf)).

Utilizando dispositivos legales disponibles y, llegado el caso, revirtiendo decisiones que en su momento implicaron limitaciones al poder arbitrario y violento de las fuerzas de seguridad, los poderes ejecutivos y judiciales actúan de manera punitiva, represiva y violenta sobre grupos, colectivos y organizaciones sociales, y sobre la población en general cuando se expresan demandas sectoriales, cuando se manifiesta descontento ante medidas de gobierno o cuando, más expresamente, se manifies-



ta oposición política, cuando se hace ejercicio del derecho a la protesta, o bien cuando se ocupa el espacio público de maneras que son leídas como atentatorias de un presunto Orden Público. En eficientes alianzas, las agencias del sistema judicial (desde diferentes fueros: penal; laboral; contravencional; contencioso administrativo) y los poderes ejecutivos habilitan la expansión del poder de policía sobre la vida social y el sobre resto de las instituciones democráticas.

Ciertamente esta situación no es una completa novedad, pero sí es evidente que la eficiencia y el poder de daño de esas alianzas no está limitado ni contenido, sino por el contrario avalado y estimulado. Y esto se advierte, por ejemplo, en la legitimación y habilitación judicial de viejas facultades policiales que restablecen el puro dominio y poder discrecional y arbitrario de las policías a la hora de detener o dar lugar a requisas sin orden judicial (me refiero al conocido como fallo Vera, del TSJ de la CABA y al Protocolo de Actuación para la realización de Allanamientos y Requisas Personales mediante la resolución 275/16 aprobada por el Ministerio de Seguridad de la Nación). También se advierte en la maximización de la puesta en juego del derecho contravencional –derecho en el que tal vez las policías tienen más poder y libre arbitrio– al servicio de la persecución política: no fue sino una falta del Código Contravencional la que dio lugar a la inicial detención de Milagro Sala, como lo fue también en la causa contra el sindicato de obreros y empleados del azúcar del Ingenio Ledesma. A su vez hay una importante cantidad de hechos en los que se aplican diversas figuras penales al servicio de la persecución política de organizaciones políticas y sociales, vinculadas con la puesta en juego de la represión en el marco de la protesta social y que, por otra parte, se articulan con viejas prácticas policiales de control, vigilancia e inteligencia policial.

Todo esto remite a matrices constitutivas preexistentes: la habilitación judicial de antiguas facultades policiales, el uso frecuente del derecho contravencional y la utilización de figuras penales puestas al servicio de la persecución política no son nuevos en la historia de nuestro país. Sin embargo, la novedad de la coyuntura actual está constituida no solo por la intensificación de estas prácticas, sino por el abierto aval del poder ejecutivo ante la ocurrencia de estos hechos (incluyendo, claro, a los ejecutivos provinciales). Un respaldo que no solo refuerza la valencia de esa matriz tributaria del Orden Público, sino que además alimenta y legitima otros espacios: por ejemplo, las audiencias y tribunas de opinión pública, en clave de demagogia punitiva. O bien las viejas e inveteradas tradiciones de la corporación policial –y también de las otras fuerzas de seguridad– que pugnan por la autonomía y autogobierno y que gozan de la complicidad, la complacencia o el *laissez faire* del poder judicial.

Al respecto, basta con mencionar algunos de los tantos episodios difundidos masivamente durante los últimos dos años y medio:

► A propósito de la detención de la dirigente social Milagro Sala, el gobernador de Jujuy, Gerardo Morales, afirmó que contaba con decenas de causas para sumar a medida que el proceso se fuera desarrollando y las pruebas se desestimaran. Casi parafraseando a Groucho Marx, dio a entender que si esas causas no gustaban, tenía otras. Estos dichos fueron avalados por el presidente Mauricio Macri, quien, en enero de 2016, sostuvo públicamente que “a la mayoría de los argentinos nos ha parecido que había una cantidad de delitos importantes que había cometido Milagro Sala, que ameritaban todas esas causas que tiene abiertas”. Los dichos del mandatario, la arbitrariedad de ese “nos ha parecido” nos recuerdan

*El sueño del señor juez*, la novela de Carlos Gamerro, en la que el juez de paz Don Urbano Pedernera manda a arrestar y salva o condena conforme se desempeñen tales sospechosos en sus propios sueños, cada noche. Como los habitantes de Malihuel, el pueblo de la novela, Milagro Sala parece estar atrapada en la pesadilla de *otro*.

► En enero de 2016, la ministra de Seguridad, Patricia Bullrich, respaldó y justificó la represión realizada por la Gendarmería a la murga Los Auténticos Reyes del Ritmo en la Villa 1-11-14 de la ciudad de Buenos Aires.

► A mediados de 2017, en el marco de un operativo represivo fuera de todo protocolo contra la comunidad mapuche Pu Lof en la provincia de Chubut, el jefe de gabinete del Ministerio de Seguridad de la Nación, Pablo Noceti, advirtió que utilizarían la figura de flagrancia para detener a los miembros de esa comunidad con quienes, dijo, *no había nada que hablar*. Días más tarde, en el contexto de esa represión, desapareció Santiago Maldonado. Ante el hallazgo de su cuerpo, luego de una intensa campaña de presión social, Mauricio Macri declaró: “Para mí es tan inocente un gendarme como un ciudadano común”, eludiendo de este modo las responsabilidades diferenciales del Estado ante un hecho de esas características: un episodio de violencia estatal.

► También fue el presidente Macri quien recibió al oficial Luis Oscar Chocobar, procesado por una ejecución ante un presunto hecho de robo, y declaró, al igual que la ministra de Seguridad, que es importante “cuidar a quien nos cuida”, invirtiendo de manera tácita (o taimada, según cómo se lo quiera leer) la antigua expresión ¿quién vigilará a los vigilantes?

*Los diversos escenarios –local, regional e internacional– plantean en la actualidad una trayectoria regresiva en materia de derechos, libertades y autonomías (políticas, económicas, sociales y sexuales). Y es posible advertir que, en distintos ámbitos y de manera frecuente, se acude a la referencia a la vuelta a un pasado que creíamos haber dejado atrás.*

## 2.

### El activismo de los derechos humanos: anatomía y gramática

¿Quiénes integran *el cuerpo* del activismo de los derechos humanos? ¿Quiénes son parte?

Podemos pensarlo como efecto de una densa trama de relaciones de afinidad y de colaboración construida entre diferentes actores sociales, algunos colectivos y organizados y otros que, individualmente y desde su ejercicio profesional, también participan. Resulta del trabajo articulado y de las alianzas sostenidas con numerosos actores sociales, gremiales, comunitarios, políticos; con funcionarios y agentes de diferentes poderes del Estado y niveles de gobierno, con investigadores académicos, expertos de diversas disciplinas y trabajadores de prensa.

En nuestra tradición local, el activismo liga su *saber hacer* al de la militancia. Si el activismo funda su acción, primordialmente, en unas habilidades y un saber hacer experto jurídico y parlamentario, y en el *lobby*, la militancia puede definirse como más centrada en la acción política directa con base territorial, a la que se suman la habilidad y la gestión del *hacer político*. Ambos tipos de prácticas, articuladas, hacen a lo que en el lenguaje local llamamos activismo de los derechos humanos. *Ese es su cuerpo*.

Por otra parte, hablar de la *gramática del activismo* alude a las *reglas de un hacer*. Al igual que una lengua, el activismo sigue una serie de pautas que hace posible su *decir*. La diversidad de actores sociales, colectivos e individuales, la experiencia acumulada y el saber hacer del activismo de los derechos humanos han dado lugar a acciones urgentes y certeras.

La intervención de los organismos de derechos humanos, su saber experto en el campo del litigio estratégico y el enlace con las agencias e instituciones que son parte del derecho internacional de los derechos humanos son elementos que han posibilitado el avance en la materia. Derecho y política pueden llegar a ser dos buenas fuentes de la vida social. De hecho, en este campo en particular, y en la historia de nuestro país, gran parte de los “avances” y las “conquistas” resultaron de disputas políticas, de la acción colectiva y articulada de los organismos de derechos humanos, de los movimientos y organizaciones sociales, de acciones más o menos coordinadas del activismo, del *cabildeo* y de la acumulación de experiencia en materia de **litigio**. Es decir, de resultados de una lucha política que, necesariamente, implicó lecturas inteligentes y creativas de coyunturas políticas, evaluación de oportunidades y consideración de cierta “correlación de fuerzas”. De procesos de esa naturaleza resultaron la incorporación a la Constitución nacional de los convenios y tratados sobre derechos humanos durante la Asamblea Nacional Constituyente en 1994; la derogación de los Edictos Policiales en la ciudad de Buenos Aires; la modificación de la detención policial por averiguación de antecedentes; los debates y mesas de trabajo acerca de qué puede y qué no puede hacer el Estado ante la protesta so-

cial, que dieron lugar a la resolución ministerial 210 de “Criterios Mínimos sobre la Actuación de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad en Manifestaciones Públicas”. La creatividad política también fue puesta en juego a la hora de sortear las “leyes de impunidad” por la vía de los *Juicios por la Verdad* (iniciados en 1998). Y también fue el incesante trabajo del activismo el que contribuyó a que, en 2003, se declarara la nulidad de las *leyes de Punto Final y Obediencia Debida*, sancionando la ley 25.779.

Apenas con estos pocos recuerdos a modo de ejemplo se hace evidente el trabajo incesante –y en diferentes frentes– del activismo. La generación de condiciones de posibilidad y coyunturas políticas (a las que, por su parte, el activismo contribuyó a producir) hicieron posible avanzar sobre la cuestión.

Revisar la historia del activismo de los derechos humanos en esta clave nos permite advertir que lo conseguido es resultado de una compleja y, de a ratos, inestable y siempre finita articulación entre la temporalidad larga y la coyuntura, lo que implica una contienda entre matrices de pensamiento, y también una disputa situada por la definición de los límites de lo decible, lo pensable y lo tenido por legítimo en determinados momentos.

*En eficientes alianzas, las agencias del sistema judicial (desde diferentes fueros: penal; laboral; contravencional; contencioso administrativo) y los poderes ejecutivos habilitan la expansión del poder de policía sobre la vida social y el sobre resto de las instituciones democráticas.*



## Reflexiones finales

No es de un día para el otro que los avances limitantes y punitivos sobre derechos y libertades resultan posibles. Las acciones y decisiones políticas concretas operan sobre ciertas *condiciones de posibilidad* que se articulan de manera casi orgánica con las burocracias locales. Si no hubiera aceitados resortes burocráticos, judiciales y administrativos que admitieran decisiones que resultan en avanzadas sobre derechos, libertades y garantías, estas no serían posibles, o bien enfrentarían mayores dificultades. Hoy nos encontramos ante un estado de situación que puede definirse como regresivo en materia de derechos humanos. El informe del CELS, por caso, pone en evidencia los embates y las parciales victorias de aquellos sectores sociales, políticos, corporativos y burocráticos para quienes la protesta, las demandas de justicia, la conflictividad social, la disidencia y la denuncia de la desigualdad y la violencia son asuntos que nada tienen que ver con el mundo de los derechos. Por el contrario, son tenidos como riesgos (o amenazas) al Orden Público, toda vez que son vistos como atentatorios del orden político establecido.

En tanto tenemos que reconocer e identificar las *condiciones de posibilidad* de estas regresiones, también debemos advertir lo siguiente: sobre estas condiciones, se imprime un notable desprecio tanto por la experiencia acumulada en materia de políticas públicas que hacen a la vigencia de los derechos humanos como por la estructura institucional –esa serie de programas, oficinas y agencias estatales– que era soporte de esas políticas: en nombre de ese desprecio se desestiman iniciativas de probada efectividad y se desmantelan áreas enteras de la administración pública. Y se advierte también, cada vez, ante cada nuevo acontecimiento, una eficaz articulación de los poderes políticos, las corporaciones y las burocracias, que operan de manera desafiante ante los núcleos centrales de la agenda de derechos humanos.

¿Cómo enfrentar estos retrocesos? Claramente, es necesario hacerlo desde una matriz en clave de derecho de los derechos humanos, y para esto se imponen la consolidación y el fortalecimiento de las alianzas en las que se funda el activismo de los derechos humanos.

En la Argentina de hoy, se ha cruzado un umbral en términos de violencia ejercida desde y a través del Estado. Se impone entonces, de manera urgente, articular una transversalidad política que sea capaz de limitar ese Estado de Policía desbocado que parece estar avanzando, sin detenerse, sobre el Estado de Derecho.

LO OCURRIDO EN ESTOS DOS ÚLTIMOS AÑOS MUESTRA QUE LA MIRA DEL GOBIERNO DE CAMBIEMOS ESTÁ PUESTA EN LOS TRABAJADORES Y TRABAJADORAS, CON EL OBJETIVO DE DEBILITAR SU PODER DE PROTESTA. FRENTE A LA DEFECCIÓN DE ALGUNOS SINDICATOS, SE DESTACA LA CAPACIDAD DE LUCHA DE OTROS Y LA EMERGENCIA DE DIVERSAS EXPRESIONES DE MOVILIZACIÓN Y CONQUISTA DE DERECHOS.

# VOLVER AL LUGAR DE DONDE VINIMOS. NUEVOS SUJETOS POLÍTICOS DENTRO DEL CAMPO POPULAR



por PAULA ABAL MEDINA.  
Investigadora y docente de IDAES-  
UNSAM / CONICET



# E

l Informe de Derechos Humanos en la Argentina 2017 realizado por el CELS, publicado con Siglo Veintiuno Editores, es un trabajo de gran calidad por su exhaustividad, por la precisión conceptual con que aborda cada problemática, finalmente por lo bien presentada que se encuentra la información. Es un material a la vez profundo y accesible.

Además, se transforma en un insumo político porque es imprescindible contar con una caracterización fundada para la organización del campo popular en un tiempo histórico de regresividad en materia de derechos humanos.

En los capítulos más directamente vinculados a las problemáticas sociales y del trabajo se revisan las medidas económicas y sociales tomadas por el gobierno de Mauricio Macri y se define el modo singular de criminalización de la protesta social, una criminalización que finalmente se dirige a toda expresión popular organizada.

Merecen ser destacadas las tesis centrales:

**1.** De acuerdo con el Observatorio de las Elites de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), las grandes líneas de la política económica se instrumentan a partir de la **ocupación** del Estado por parte de gerentes de las grandes empresas. Las estadísticas citadas son muy elocuentes. A su vez el contenido de la política tiene una dirección clara: beneficia a sectores económicos concentrados (en especial los exportadores agropecuarios y mineros) con transferencias desde los más empobrecidos.

**2.** Al ser esta la orientación, aun cuando la organización y movilización social de ciertos sectores permite garantizar el sostenimiento de ciertas políticas sociales, el dilema es que son esos sectores los más directamente afectados por las directrices económicas que determinan las condiciones de vida de los sectores más empobrecidos. Dilema propio de la economía popular. El poder de organización popular permite negociar y asegurar la continuidad de programas sociales, pero eso no puede impedir el deterioro de las condiciones de vida de los propios sectores y el oscuro panorama por delante.

**3.** La marcada convergencia entre medidas de gobierno y decisiones del poder judicial, entre los discursos oficiales y los fallos judiciales, tendientes a lesionar el sistema de derechos humanos del país. Una convergencia que se reitera en otros países de la región, como todos sabemos. Esta convergencia se vuelve extremadamente preocupante en materia de criminalización de la protesta.

*El siguiente texto es una versión adaptada de exposición de la autora durante la mesa de presentación del último informe sobre derechos humanos del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), correspondiente a 2017.*



*En estos tiempos tan difíciles que vivimos, no hay nada parecido a una hegemonía de derechas de nuevo tipo. Hay una profunda polarización, que requiere imaginar una nueva radicalidad y un nuevo protagonismo popular.*

Como muy claramente se expresa en el informe: el uso del sistema criminal contra integrantes de organizaciones sociales y políticas no es una novedad. Existen casos graves y continuados durante las últimas décadas. La novedad es la **intensidad** y, en especial, su **articulación** con discursos y decisiones de diferentes poderes ejecutivos. Como ilustración extrema debemos mencionar la persecución salvaje del gobierno de Jujuy a la Organización Barrial Tupac Amaru, a los trabajadores organizados sindicalmente del Ingenio Ledesma, y a los trabajadores y dirigentes organizados en el Sindicato de Empleados y Obreros Municipales. El informe muestra también lo que ocurre en otras zonas del país: además de Jujuy, Salta, Mendoza, Tierra del Fuego, Formosa, Provincia y Ciudad de Buenos Aires.

El dispositivo criminalizador y lesivo de los derechos humanos abarca una multiplicidad de formas de intervención: brutales represiones de las fuerzas de seguridad contra las poblaciones por hacer uso legítimo del derecho a la protesta, acompañada por discursos políticos de estigmatización y descalificación de dirigentes y organizaciones; sanciones económicas a las organizaciones; intervención de sindicatos; revocación de la personería gremial del sindicato de trabajadores del subte; las formas de persecución de maestros y maestras. El fallo de la Corte Suprema de Justicia en el caso Orellano –que era como la crónica de un fallo anunciado tras la designación de Rosenkrantz y Rosatti– es muy preocupante porque cercena claramente el derecho de huelga de los trabajadores para sostener que lo que hay es un derecho de huelga que solo pueden ejercer los sindicatos y no los trabajadores. Imaginemos, por ejemplo, a Armando Cavalieri como garante del derecho de huelga. O, en su momento, a José Pedraza. O a Andrés Rodríguez. En estos casos, equivaldría lisa y llanamente a eliminar el derecho de huelga.

El abuso en la declaración de conciliaciones obligatorias para obstruir el poder de protesta.

Otro caso, ya grotesco, a propósito de la negociación de bancarios de 2016, con esta secuencia:

- ▶ El sindicato y las empresas del sector acuerdan una pauta salarial por encima de lo que pretendía el gobierno.
- ▶ El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se niega a homologar el acuerdo.
- ▶ La Cámara exige la homologación al ministerio.
- ▶ Entonces, el gobierno inicia causa por mal desempeño, negligencia grave a los jueces de la Cámara.
- ▶ El presidente Mauricio Macri, desde la Bolsa de Comercio, llama mafiosos a abogados laboristas de vasta trayectoria y reputación en la defensa de los derechos de los trabajadores.

4. Es posible observar que, durante los dos primeros años de gobierno, las nuevas iniciativas de política pública están fuertemente teñidas por las recomendaciones y perspectivas político-ideológicas de **organismos multilaterales**. Es el caso de las políticas de hábitat y vivienda, que comienzan a ceñirse a la cuestión del financiamiento. El endeudamiento de sectores de la población vía créditos de consumo e hipotecarios UVA.

En síntesis, estos dos años permiten afirmar que la mira del gobierno está puesta en los/as trabajadores/as, en sus diversas figuras y emergentes y en sus organizaciones.

El objetivo es desarticular el poder de bloqueo social que existe en la Argentina, donde los niveles de organización popular no dejan de generar sorpresas. Recordemos que, durante el gobierno dictatorial de Juan Carlos Onganía, la apuesta para vencer este poder diseminado por la sociedad se centró en la represión y en los acuerdos entre factores de poder. Sin embargo, no pudieron –como lo definió Juan Carlos Portantiero– resolver a su favor el “empate hegemónico” que caracterizaba a la Argentina.

Finalmente, tenemos que apuntar la regresividad del contexto regional e internacional en materia de trabajo: el intento de generalizar el estatuto de trabajador autónomo (una suerte de relación de dependencia a riesgo propio) con las modalidades contractuales como el Zero Hour Contract, en Gran Bretaña, y otras similares en España y otros países europeos, con la expansión de la tercerización del trabajo como dispositivo de desprotección. La reforma laboral brasileña y los intentos numerosos en la Argentina que, hasta el momento, fueron desarticulados con movilización social.

En definitiva, se trata de formas de legalización de la transferencia del riesgo empresario a los trabajadores.

Propongo sumar, a la caracterización del Informe del CELS, **una caracterización de las diferentes reacciones y tipos de conflictividades que están desplegando las organizaciones.**

Entre las reacciones negativas, tenemos que estar alertas sobre la negociación colectiva a la baja, como los casos de Petroleros y Ferroviarios, para referenciar dos convenios gruesos. O Acuerdos Preventivos de Crisis, como el de Comercio firmado entre Carrefour y Cavalieri, como representante sindical del sector, a instancias del Ministerio de Trabajo de la Nación, lesionando los derechos de sus trabajadores: habilitan retiros “voluntarios”, baja de aportes patronales, rebajas salariales. Y lo más inexplicable es que el acuerdo tendrá vigencia hasta marzo de 2021. ¿Un proceso preventivo de crisis por tanto tiempo?

En segundo lugar, otra alerta se enciende frente al desacato al paro convocado por la Confederación General del Trabajo (CGT) para el 19 de diciembre de 2017, contra una reforma previsional que afectaba a millones de personas. Es llamativo que la Unión Tranviarios Automotor (UTA) no solo no se adhirió, sino que además sacara un comunicado expidiéndose abiertamente en contra de la medida. Una situación considerada inédita en la tradición del movimiento obrero.

El hecho ilustra algo que un dirigente de la CGT –uno de los principales impulsores del paro del 19 de diciembre– definió como **“el debilitamiento de la CGT como instancia colectiva”**, como instancia de la clase trabajadora, como superación de la compartimentación sectorial de cada estructura sindical, espacio singular y distintivo, del trabajo. Instancia que se vuelve mucho más determinante cuando la desigualdad y la heterogeneidad atraviesan el mundo del trabajo. ¿La CGT es la instancia de representación del conjunto de los/as trabajadores/as? ¿Una instancia por encima o diferente de los “acuerdos sectoriales”?

Horacio Ghilini hablaba de esto también, hace unos pocos años, cuando contaba que Carlos West Ocampo le decía en los noventa que el secretario general de la CGT es secretario general de los sindicatos, de las estructuras, y no de los trabajadores. “Muy reaccionaria esa definición”, señalaba Ghilini.

## Poniendo las cosas en el plano de las conflictividades desplegadas

Muchos sindicatos ejercen una resistencia fuerte. Destacan los aceiteros, los camioneros, los bancarios que rompieron el techo salarial macrista. Pero también la resistencia de maestras y maestros y los/a trabajadores/as del subte. Es muy impresionante la fuerza de movilización de la CTEP. Y la gran Caravana de los Trabajadores del Azúcar en Salta y Jujuy cerca de la marcha del 21F... y así, muchas más expresiones de conflictividades abiertas que se oponen a la instalación de un proyecto de país, otra vez en detrimento de las mayorías.

Las movilizaciones masivas son otro indicador de la potencia de bloqueo social, su carácter federal y una consigna determinante, que se impone pese a la fragmentación de los agrupamientos sindicales: **“Unidad de los trabajadores”**.

Finalmente, me gustaría mencionar dos emergentes nítidos y muy potentes. **Y retener** uno, que no termina de surgir, que son los jóvenes que ingresaron al mundo del trabajo durante la fase de 12 años de restitución de derechos del kirchnerismo. Victorio Paulón suele hablar de este ingreso tan cuantioso de pibes y pibas a las fábricas, destacando que allí se gesta una fuerza social que aún desconocemos. Ingresaron en un contexto particular: el de la restitución de derechos. “¿Cómo será la cabeza colectiva de esta nueva clase obrera?”, desafía Victorio.

### 1. El feminismo

El feminismo se está transformando en un impresionante elaborador popular.

Me refiero a las formulaciones alrededor de un feminismo popular, de la importancia del **paro** como instancia de lucha. De la importancia que adquiere la condición de trabajadoras.

Para este último 8 de marzo, asistimos a la conformación de un **bloque** Gremial Feminista, en el cual alrededor de una docena de dirigentes importantes de las distintas centrales –CGT, las dos CTA, CTEP– y de muchas organizaciones territoriales coincidieron en una conferencia de prensa conjunta. El acontecimiento tuvo una potencia que pocas veces viví en un acto político: las referentes, todas juntas con sus banderas superpuestas sobre la mesa improvisada, justo delante del Monumento al Trabajo.

Y este acontecimiento abre un hilo de conexiones hacia adentro de cada una de esas estructuras sindicales, gremiales, territoriales. En cada sindicato comienzan a problematizar el feminismo y lo que sucede es una rebelión de las estructuras profundas de la identidad. Fue muy emocionante registrar ese momento de los discursos de las compañeras, las formas en las que se bancaban entre sí cuando las quebraba la emoción o la conciencia de estar construyendo en unidad esta experiencia de conflictividad y también una nueva palanca de transformación social.

El modo lúcido bajo el cual un feminismo plebeyo se propone reconectar las esferas de producción y reproducción social, y cuestionar la explotación capitalista y el modo patriarcal de organización social para plantear la discusión sobre **las múltiples formas de producir valor/es** en una sociedad.

*Para este último 8 de marzo, asistimos a la conformación de un Bloque Gremial Feminista, en el cual alrededor de una docena de dirigentes importantes de las distintas centrales –CGT, las dos CTA, CTEP– y de muchas organizaciones territoriales coincidieron en una conferencia de prensa conjunta.*



## 2. La experiencia de la economía popular

La historia del otro movimiento obrero organizado puede comprenderse ahora en sus muchos capítulos y décadas de lucha. Es una historia que ya se ve.

- ▶ Puebladas.
- ▶ Tomas de tierras.
- ▶ Resistencia organizada a los desalojos.
- ▶ Los territorios reconfigurados para garantizar el plato de comida.
- ▶ Los cortes de ruta (desde Cutral C6, Plaza Huincul, Tartagal y Mosconi).
- ▶ La consolidación de las organizaciones populares en los territorios, disputando “planes”, muchas de ellas nucleadas en la CTA bajo la consigna: “La nueva f6brica es el barrio”.
- ▶ La constituci6n de un movimiento piquetero con epicentro en el conurbano bonaerense.
- ▶ La recuperaci6n de f6bricas.
- ▶ La organizaci6n en cooperativas.
- ▶ La creaci6n de una herramienta gremial: la Confederaci6n de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP).
- ▶ Las nuevas institucionalidades populares (AUH, monotributo social, salario social complementario).
- ▶ La articulaci6n con la CGT.

En la CGT, estos dos emergentes est6n moviendo las cosas, permitiendo reconstruir la instancia colectiva, pese a que existen tambi6n esas fuerzas reaccionarias de las que hablaba Ghilini.

Hay que apostar con mucha intensidad a los sectores que buscan articular y transformar la relaci6n de fuerzas interna de la CGT. El proceso hist6rico referido es el de constituci6n de los trabajadores pobres en un **sujeto político**. El mismo que reconoci6 **Lula** en su discurso, antes de que lo metieran preso:

*“Cuando sostengo la mano de alguno de ustedes, cuando los abrazo... porque ahora beso a hombres y mujeres igualito... Cuando beso a alguno de ustedes, no lo hago con segundas intenciones, los beso porque cuando era presidente decía: volveré al lugar de donde he venido. Yo sé qui6nes son mis amigos eternos y qui6nes son amigos eventuales... Son aquellos que comían rabo de buey conmigo, caldo de mocot6, polenta... Son aquellos que tienen el coraje de invadir terrenos para construir viviendas, son los que tienen el coraje de organizar una huelga contra la reforma de las pensiones, son aquellos que ocupan el campo para crear haciendas productivas. Aquellos que de verdad precisan del Estado”.*

Me parece que, en estos tiempos tan difíciles que vivimos, no hay nada parecido a una hegemonía de derechas de nuevo tipo. Hay una profunda polarizaci6n, que requiere imaginar una nueva radicalidad y un nuevo protagonismo popular.

Porque para Lula en este último discurso, **los trabajadores pobres** ya no son únicamente aquellos destinatarios centrales de las medidas de gobiernos lulistas sino, fundamentalmente, el sujeto político m6s dinámico de la etapa actual.

En la Argentina, la mejor tradici6n del movimiento obrero organizado, junto con el sindicalismo de la economía popular y el feminismo, podrían crear un tiempo de transformaci6n social.

HASTA MEDIADOS DE LOS '90, LAS ORGANIZACIONES DEL MUNDO GREMIAL Y LAS DEL MOVIMIENTO DE DERECHOS HUMANOS TOMARON VÍAS PARALELAS. CON EL SURGIMIENTO DE UNA NUEVA GENERACIÓN MILITANTE, REPRESENTADA EN LA ORGANIZACIÓN H.I.J.O.S., SE REACTUALIZARON LOS VÍNCULOS ENTRE ALGUNAS DE ELLAS. UN SEGUNDO HITO OCURRIÓ DURANTE LOS PRIMEROS AÑOS DEL GOBIERNO DE NÉSTOR KIRCHNER.

# SINDICALISMO Y DERECHOS HUMANOS: ACTORES, AGENDAS Y ESTRATEGIAS



por ANA NATALUCCI. Dra. en Ciencias Sociales. Investigadora Adjunta del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. Directora del Grupo de Estudios sobre Participación y Movilización Política (IIGG/UBA). Docente de grado y posgrado UBA



**L**a relación entre los sindicatos y los derechos humanos como actores ha sido compleja y atravesada por las biografías de los dirigentes y, sobre todo, por sus posiciones respecto de los '70. Se pueden observar tantas particularidades como nucleamientos sindicales se han organizado en los últimos años, que pueden identificarse en tres grandes grupos: el sindicalismo peronista nucleado en la CGT, el sindicalismo de movimiento social ligado a la CTA y el sindicalismo clasista. Hasta los '90, el sindicalismo y el movimiento de derechos humanos tomaron vías paralelas; sin embargo, desde mediados de aquella década, la emergencia de una generación militante trajo algunas novedades.

El cruce entre sindicalismo y derechos humanos es un tema poco abordado desde las ciencias sociales, requiere no solo de la interdisciplinariedad sino también de considerar múltiples variables y particularidades en juego. ¿No hay al respecto un silencio paradójico, si pensamos que la causa de los derechos humanos tuvo un significativo punto de inflexión a partir de la última dictadura militar, cuando los trabajadores y sus dirigentes fueron sumamente afectados? Según los datos de la Conadep, alrededor del 55% de los desaparecidos fueron trabajadores, entre obreros, docentes, empleados y periodistas. Asimismo, muchos dirigentes sindicales fueron encarcelados durante los ocho años de la dictadura militar. Entonces ¿cómo entender los vínculos entre los sindicatos y el movimiento de derechos humanos?

A fines expositivos, aun con el riesgo de ser demasiado general, propongo el siguiente ejercicio de reconstrucción histórica, revisitando acontecimientos significativos que nos permitan indagar en la intersección entre el mundo sindical y el de derechos humanos, allí donde se articulan actores, agendas y estrategias.

## Sindicatos y movimiento de derechos humanos: caminos paralelos

La relación de sindicatos y movimientos de derechos humanos no empezó en los '80, sino que tiene algunos antecedentes ya desde 1976. Es sabido que la dictadura suspendió el derecho a huelga, las convenciones colectivas y reprimió cualquier intento de conflictividad laboral, incluyendo la detención y desaparición de dirigentes como la intervención sobre los sindicatos. En estas circunstancias, los sindicatos tenían mínimas condiciones para ofrecer una resistencia organizada a la dictadura. Aun así, desde 1979 se incrementaron las protestas sindicales bajo el liderazgo de Saúl Ubaldini: los paros generales de 1979 y 1981; la marcha "Paz, pan y trabajo" a San Cayetano, el 7 de noviembre de 1981, y la marcha a Plaza de Mayo, el 30 de marzo de 1982. Paralelamente, los familiares de los detenidos-desaparecidos se habían organizado desde 1977 para pedir su aparición, como también la restitución de los niños nacidos en cautiverio. Las rondas de las Madres de Plaza de Mayo frente a la Casa Rosada se convirtieron en el símbolo mundial de la lucha por los derechos humanos.

Ese paralelismo entre los dos actores de alguna manera se volvió insuperable cuando el entonces candidato a la presidencia de la Nación Raúl Alfonsín denunció el pacto sindical-militar, que supuestamente garantizaba la impunidad a los militares responsables de los crímenes de lesa humanidad si el Partido Justicialista llegaba a ganar las elecciones. La quema del ataúd por parte de Herminio Iglesias, en el cierre de la campaña del PJ el 28 de octubre de 1983, reforzó la imagen de un sindicalismo fuera de tiempo, quedando a su vez descolocado frente a la promesa electoral de Alfonsín de investigar los crímenes



cometidos durante la dictadura. Aquel pacto fue desmentido tiempo después en documentación desclasificada por el U.S. Department of State; sin embargo, cumplió un rol decisivo en el imaginario fundacional que promovía la UCR sobre la necesidad de dejar el pasado atrás para la construcción de una sociedad democrática. El “entusiasmo democrático”, como denominó María Inés González Bombal a este período, proponía recrear un orden político borrando el pasado. Eso incluía a los sindicatos peronistas, que eran identificados como el principal adversario político a superar.

Estas disputas al interior del campo político fueron claves para una estrategia de silenciamiento de esta historia, que incluye el desconocimiento de que dirigentes como Víctor De Gennaro (de la Agrupación Nacional Unidad y Solidaridad de la Asociación Trabajadores del Estado –ANUSATE–), Roberto Digón (del Grupo “Los 25”, que también integraba Saúl Ubaldini), o Alberto Piccinini y Raimundo Ongaro (de la CGT de los Argentinos) fueron integrantes de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), en la que confluían con dirigentes peronistas y radicales e integrantes de todas las religiones. Ya en 1979, “Los 25” habían publicado documentos donde manifestaban su preocupación por la agenda de los derechos humanos respecto de los detenidos a disposición del Poder Ejecutivo, la desaparición de dirigentes sindicales como Jorge Di Pasquale y Oscar Smith y la intervención a los sindicatos. Todos estos dirigentes pertenecían a los sectores combativos –muchos inscriptos en corrientes de izquierda– o confrontacionistas del complejo mundo sindical peronista que, junto con los sectores participacionistas o “los ortodoxos” y los “Independientes”, fueron protagonistas de las luchas en los ’70, aunque no todos víctimas de la dictadura militar.

Indudablemente, los ’80 trajeron otra novedad: la reformulación de las demandas en el debate público. Al mismo tiempo que se desdibujaron las demandas vinculadas con la lucha de clases, se consolidó la demanda por las violaciones a los derechos humanos, conceptualizados como derechos inalienables de los seres humanos. Esta fue representada principalmente por actores que no habían tenido una fuerte visibilidad hasta entonces en el espacio público: el movimiento de derechos humanos y sus organismos (ODH), integrados por familiares y víctimas directamente afectados por las desapariciones, fusilamientos y detenciones ilegales. Esta composición, además del clima de época, fue decisiva en el modo en que fue conceptualizada la demanda por violaciones a los DD.HH. Inscripta en un vocabulario liberal-republicano, resaltaba la figura del ciudadano por sobre la del militante político. En el marco de la difusión de la teoría de los dos demonios, los ODH dejaron de lado las pertenencias políticas y militantes de los detenidos-desaparecidos.

Desde la política y la academia se resaltaba su carácter de nuevo movimiento social frente a un movimiento obrero que había que dejar atrás. En este contexto, el sindicalismo, sobre todo el peronista que siempre ha tenido dificultades para mirar más allá del mundo del trabajo, quedó atrapado en esta encrucijada con pocos recursos para intervenir en el marco de un mundo que cambiaba de modo acelerado al calor del neoliberalismo. De esta manera, el problema de los derechos humanos quedó restringido a los delitos de lesa humanidad, donde los organismos de derechos humanos integrados por afectados directos cumplían un rol decisivo, incluso por sobre organismos como la APDH. El consenso social en torno a los derechos humanos fue clave para pensar el proceso de transición a la democracia. Aquel problema se fue desactivando progresivamente debido a la impunidad promovida desde el Estado a partir de la sanción de las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida y los indultos poco después. Aunque de las marchas en su oposición participaban sectores de la izquierda peronista y la CGT, esto no se concretó en una política de articulación estable.

Resumiendo, a finales de los ’80 el campo multiorganizacional se vio fragmentado respecto de sus actores, mientras la causa por los DD.HH. quedaba monopolizada por los ODH. Este rasgo es explicable por la incapacidad del sindicalismo de pensar en demandas no vinculadas al mundo del trabajo y la marca de origen del movimiento de derechos humanos. Ahora bien, este proceso no solo respondía a la lógica de las organizaciones, sino también al fuerte disciplinamiento social vía política económica, que dificultó cualquier tipo de articulación interorganizacional.



## Marca generacional

Esa desarticulación del campo multiorganizacional empezó a desdibujarse a partir de la emergencia de una nueva generación militante. Al respecto, hay dos hitos para resaltar.

El primero ocurrió entre 1995 y 1996. El 20° aniversario de la última dictadura militar, la aparición del organismo de derechos humanos Hijos e Hijas por la Identidad, la Justicia contra el Olvido y el Silencio (H.I.J.O.S.) y la convocatoria al espacio Memoria, Verdad y Justicia fueron claves para reactivar la causa de los derechos humanos. Haciendo una rápida recapitulación, durante 1995 y a propósito del 20° aniversario de la dictadura, Madres de Plaza Línea Fundadora convocó a diversas organizaciones para la organización de la marcha en conmemoración. El espacio fue lo suficientemente amplio como para intentar reactivar la causa. Asimismo, las declaraciones de Adolfo Scilingo a Horacio Verbitsky respecto de los vuelos de la muerte fueron decisivas para reinstalar el tema en el debate público. Ese mismo año surgió H.I.J.O.S., que representaba el primer organismo de afectados directos que no habían vivido la dictadura, es decir, habían nacido en esos años, pero lo que sabían era por transmisión familiar o generacional. De acuerdo con el argumento anteriormente esgrimido, aunque puede parecer contradictorio que sea un organismo directo el que terminó de activar las redes con otras organizaciones, hay que considerar varios elementos.

A diferencia de los primeros organismos de afectados directos, como las Madres o Abuelas de Plaza de Mayo, en H.I.J.O.S. había una clara reivindicación de la lucha. De hecho, uno de sus acuerdos básicos era “reivindicamos la lucha de nuestros padres y sus compañeros”. Otro acuerdo apuntaba a la reconstrucción de los lazos solidarios desarticulados en la dictadura. Sintéticamente, la posición de la organización implicaba una relectura de la dictadura: su objetivo había sido implementar un modelo de exclusión y para esto había sido necesario exterminar una generación, cuyo proyecto político era antagónico al de los sectores dominantes. Aquel modelo encontraba en el menemismo una continuidad. En este marco conceptual, H.I.J.O.S. entabló relaciones de coordinación con otras organizaciones y con militantes sindicales, sobre todo pertenecientes a la CTA y al trotskismo. Con todos ellos había una base de acuerdo en la oposición al neoliberalismo, que dejaba afuera a la CGT Azopardo, luego de su viraje neoliberal. Además, este tipo de articulación novedosa no seguía solo una lógica espacial en el área metropolitana, sino también en el territorio nacional.

De esta manera, el espacio multiorganizacional se fue complejizando, mientras se sumaban novedosas organizaciones estudiantiles, creadas para oponerse a la Ley de Educación Superior, los movimientos de trabajadores desocupados y sindicatos con

vocación de movimiento social que permitían abrir nuevas articulaciones. Respecto del actor sindical, fue la crisis del trabajo formal –en el marco de las reformas de mercado– lo que permitió que repensara sus demandas más allá del mundo del trabajo. Asimismo, el interés de este sector del sindicalismo por relacionar la dictadura con el neoliberalismo fue decisivo para que fortaleciera sus vínculos con los ODH.

Estos desplazamientos impactaron en la ampliación de la agenda de debate público, y si bien cada organización mantuvo demandas particulares, pudieron construir problemas públicos comunes. En este sentido, ese consenso alfonsinista sobre el derecho a la vida fue complejizado por la responsabilidad del Estado en los crímenes de lesa humanidad, pero también en los de violencia institucional, toda vez que el aparato represivo no se había desarticulado por completo. Así, se fueron articulando demandas de derechos humanos, políticas y económicas. Por estas razones, el espacio multiorganizacional de finales de los '90 es bastante diferente de aquel de principios de los '80 respecto de la agenda construida y los lazos entre ODH, sindicatos y otras organizaciones. Este primer hito encontró un punto de cierre parcial en la crisis de 2001.

El segundo hito sucedió entre 2003 y 2004. El proceso de normalización política luego de la crisis de 2001 y la asunción de Néstor Kirchner trajeron varias novedades para el campo multiorganizacional. El “brote de memoria”, como lo llamó Elizabeth Jelin, fue posible por dos acontecimientos significativos. Por un lado, la anulación de las leyes de impunidad, en 2003, junto con la voluntad política gubernamental, abrió la posibilidad de persecución penal a los responsables de los delitos de lesa humanidad. Por otro lado, el 24 de marzo de 2004, en el 28° aniversario de la dictadura, el gobierno nacional anunció la creación del Espacio Memoria y DD.HH., que funcionaría en el predio de un centro de detención clandestino de detención paradigmático, como la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA). Durante el acto, Kirchner se reivindicó como parte de esa generación de los '70 y, como presidente de la Nación, pidió perdón por la impunidad que había reinado hasta entonces.

Estos hechos se configuraron como oportunidades políticas que ampliaron los márgenes del campo de acción de los actores colectivos. Como consecuencia de estos cambios, la agenda de derechos humanos atravesó un proceso de institucionalización, que en parte la autonomizó de sus organismos históricos pero que, al mismo tiempo, permitió que nuevos actores abonaran a su favor. Este es el caso del sindicalismo peronista. En el período previo, había antecedentes de coordinaciones con la Unión de Empleados de Justicia de la Nación (UEJN), cuyo dirigente Julio Piumato era militante peronista y había estado preso político durante la dictadura, por lo que siempre había sido permeable

a este tipo de demandas, favorecido porque algunos militantes de H.I.J.O.S. también participaban de la Juventud Judicial. Ahora, con esas oportunidades políticas, ocurrieron dos acontecimientos importantes: por un lado, en 2004 Piumato propuso en la CGT la creación de la Secretaría de DD.HH. La propuesta tenía un doble eje, el primero de los cuales se orientó, en coordinación con ODH, a la recuperación de las luchas de los trabajadores, delegados y dirigentes gremiales detenidos-desaparecidos por la dictadura militar. El segundo, desde un enfoque multidisciplinario de abordaje de derechos económicos, sociales, laborales y culturales, impulsó en 2012 la Campaña Nacional de Lucha contra el Trabajo Esclavo y toda forma de Explotación Laboral y, en 2014, el Observatorio del Trabajo Forzoso. Por otro lado, en 2010, se creó la Juventud Sindical. Una de sus primeras actividades públicas fue participar de la marcha del 24 de marzo, sumado a la organización de visitas guiadas a la ex ESMA y la organización de un Ciclo Cine-Debate sobre la película “Verdades verdaderas”, sobre la vida y militancia de Estela de Carlotto. Si antes los militantes sindicales peronistas podían participar de este tipo de eventos, lo cierto es que la conformación de la JS reforzó la posición institucional de la CGT de superar los antagonismos setentistas. El aporte de ambos procesos fue significativo para la ampliación de la agenda de los derechos humanos.

## Palabras finales

La articulación al interior del campo multiorganizacional es una tarea difícil para las organizaciones, en tanto las obliga a salir de su rutina cotidiana y de sus demandas sectoriales. Los '80 significaron una retracción del campo militante debido al modo en que se procesó la transición democrática conjugada por el disciplinamiento social vía política económica. Desde mediados de los '90, debido a la emergencia de una nueva generación militante y las oportunidades políticas creadas en 2003, la causa por los derechos humanos se institucionalizó, es decir, el Estado tomó parte, para lo cual diseñó políticas públicas. La agenda fue incorporando demandas vinculadas a diversas violencias: género, laboral, social, estatal. Ambas cuestiones fueron posibles por la larga lucha del movimiento de derechos humanos, pero también por la intervención de otros actores colectivos, como los sindicatos, que contribuyeron a instalar concepciones amplias en torno a los derechos.

Desde ese 1977, en el que un grupo de mujeres caminaba bajo la forma de ronda en la Plaza de Mayo, hasta las multitudinarias marchas en repudio de la dictadura militar y también por la desaparición de Santiago Maldonado, los DD.HH. se construyeron como un pilar de la democracia argentina y punto de encuentro y acuerdo del campo multiorganizacional.

*H.I.J.O.S. entabló relaciones de coordinación con otras organizaciones y con militantes sindicales, sobre todo pertenecientes a la CTA y al trotskismo. Con todos ellos había una base de acuerdo en la oposición al neoliberalismo, que dejaba afuera a la CGT Azopardo, luego de su viraje neoliberal.*



# ORGANIZACIONES POPULARES EN LA ARGENTINA: DERECHOS, DEMOCRATIZACIÓN SOCIAL Y REPRESIÓN



por **VIRGINIA MANZANO**. Dra. de la Universidad de Buenos Aires, área Antropología Social. Directora de la Sección de Antropología Social del Instituto de Ciencias Antropológicas de la UBA. Profesora Adjunta Regular de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, e Investigadora Adjunta del CONICET. Se especializa en temas de movimientos sociales y política popular en contextos urbanos

NACIDOS A PARTIR DE LAS OCUPACIONES DE TIERRAS Y LA MOVILIZACIÓN EN LA DÉCADA DE LOS '80, ESTOS MOVIMIENTOS SE HAN CENTRADO EN LA REIVINDICACIÓN DE DERECHOS POR MEDIO DE LA LUCHA COLECTIVA. ALGUNAS DE ELLOS, COMO LA TUPAC AMARU DE JUJUY, CONSTITUYERON UN VERDADERO DESAFÍO A LAS JERARQUÍAS SOCIALES Y HOY SON OBJETO DE UNA FUERTE REPRESIÓN POR PARTE DEL PODER PROVINCIAL, CON LA ANUENCIA DEL GOBIERNO NACIONAL.



## Presentación

Las ocupaciones colectivas de tierras y los procesos de urbanización popular se generalizaron desde la década de los '80 en distintas partes del país cuando la Argentina dejaba atrás la última dictadura cívico-militar. Algunas de esas ocupaciones fueron emblemáticas, como las de San Francisco Solano –Quilmes– en 1981, donde los pobladores con apoyo de Comunidades Eclesiales de Base resistieron durante cuatro meses un cerco militar. Quienes ocuparon tierras en algún momento de sus vidas se vieron como parte de redes de reciprocidad comunal y de asociaciones colectivas para demandar al Estado la regularización dominial y la expansión de servicios públicos, como delimitación de calles, luz eléctrica, agua potable, escuelas y centros de salud. En ese sentido, las ocupaciones crearon urbanización, sociabilidad comunitaria y al propio Estado a escala local.

Durante la década de los '90, muchas de las asociaciones barriales conformadas mediante ocupaciones de tierras se convirtieron en protagonistas de protestas públicas contra los efectos de programas neoliberales de ajuste estructural, a la vez que trabajaron para la reconstitución del tejido comunitario amenazado por la fragmentación y fragilidad de los lazos sociales debido al aumento de los niveles de pobreza, desempleo y precarización ocupacional. En ese nuevo marco, miles de personas ocuparon puentes, rutas, plazas y oficinas públicas para demandar trabajo y alimentos. Ese tipo de protestas se asoció gradualmente con la violencia, el peligro y el caos por parte de un sector social enrolado en el clamor de orden y comprometido con el ejercicio de derechos individuales. Sin embargo, se trata de protestas fundadas en el lenguaje de derechos heredado del movimiento de derechos humanos y cimentado en negociaciones cotidianas con el Estado durante los años de democracia. De ese modo, la lucha colectiva como valor social forjado en experiencias urbanas, sindicales y del movimiento de desocupados representa una posibilidad, entre los sectores populares, para crear derechos, producir transformaciones sociales y mejorar la vida.

Las organizaciones populares no solo han incorporado la reivindicación de derechos a través de la lucha colectiva; también han contribuido a modificar prácticas económicas, sociales y culturales de la sociedad en su conjunto, desafiando rígidas jerarquías sociales estructuradas en torno a las clases sociales, la etnia y la sexualidad. En este sentido, la Organización Barrial Tupac Amaru, en la provincia de Jujuy, representa un caso paradigmático; por eso mismo, considerar brevemente su trayectoria nos ayudará a comprender los peligros potenciales que enfrentan los sectores populares al desafiar órdenes de dominación, así como el despliegue represivo para apropiarse de lugares clave en los cuales se gesta la vida colectiva desde la década de los '80.



*Los procesos de urbanización popular de la década de los '80 en el Gran Buenos Aires habían dejado como legado el lenguaje de la lucha, que se amplificó notoriamente con la experiencia del movimiento de desocupados; es decir, la ecuación entre lucha-conquista-derechos.*

### **Lucha colectiva y la creación de derechos: entre el neoliberalismo y el kirchnerismo**

El movimiento de desocupados se convirtió en uno de los actores más incisivos en las protestas y movilizaciones populares que se opusieron al neoliberalismo. En el Gran Buenos Aires, su formación indica la consolidación de una forma de sindicalismo de movimiento social que encarnó la Central de los Trabajadores de la Argentina, así como la Corriente Clasista y Combativa. Este sindicalismo se nutrió de trabajadores del sector público afectados por reformas neoliberales quienes, conjuntamente con líderes de ocupaciones de tierras urbanas, se entregaron a la organización de los desocupados, extendiendo la acción sindical de los lugares de trabajo a los de residencia. Mujeres y jóvenes se incorporaron masivamente a una membresía sindical distinta de la clásica del sindicalismo argentino, basada en la figura del trabajador masculino afiliado a un único sindicato por rama de actividad con legitimidad estatal.

El gobierno argentino, en diferentes escalas, respondió al crecimiento del desempleo con políticas denominadas *workfare*, o de transferencia condicionada de ingresos. Estas políticas eran financiadas por el Banco Mundial y ofrecían a familias desempleadas (con niños en edad escolar, quienes debían someterse a controles sanitarios) 50 dólares mensuales a cambio de tareas cotidianas en proyectos productivos o comunitarios (comedores comunitarios, construcción de infraestructura urbana y huertas, solo por nombrar unos pocos). Estos programas se implementaron por primera vez en 1996, alcanzando a 2 millones de "beneficiarios" en el año 2002. El movimiento de desocupados tornó

esas políticas en objeto de demanda colectiva y las utilizó para organizar la vida cotidiana en los barrios populares.

En una forma contradictoria, las políticas neoliberales fueron expandidas como resultado de la lucha colectiva pero el movimiento de desocupados también se expandió a través de la administración colectiva de esas políticas. De esa manera, contribuyó, como sucedió con otros movimientos populares en América latina, a socavar las premisas sobre las que se habían erigido los gobiernos neoliberales en la región, abriendo el terreno para la emergencia de los llamados "gobiernos progresistas". En el caso de la Argentina, los gobiernos kirchneristas (2003-2015) convirtieron a una parte del movimiento de desocupados en objeto de políticas públicas que promovían la asociación cooperativa para la construcción de viviendas y mejoramientos urbanos, como el Programa Federal de Emergencia Habitacional, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, lanzado en el año 2003. Más adelante, en 2009, cuando se estancó la tendencia a la creación de empleo formal, se puso en marcha el Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja".

En ese nuevo contexto, las organizaciones sociales intensificaron sus esfuerzos para crear y mantener puestos de trabajo a lo largo del tiempo, centralmente puestos en cooperativas en una gama sumamente diversa de labores. Entre una época y otra, pervivió entre los miembros de las organizaciones sociales la creencia compartida acerca de que la principal demanda colectiva era el "trabajo genuino", el cual se imaginaba en conexión con la producción, el desarrollo del mercado interno, el establecimiento de salarios justos, y la prevalencia de un conjunto



de derechos relacionados con el trabajo formal en la Argentina, tales como protección social, educación, salud, vivienda y ocio. Se exploraron, asimismo, nuevos lenguajes para demandar mejoras en la calidad de vida, indicando fundamentalmente el deterioro y la precarización urbana, como problemas medioambientales, falta de entubamiento de arroyos e inundaciones, inseguridad de la tenencia de la tierra, y deficiencia del transporte público. Los procesos de urbanización popular de la década de los '80 en el Gran Buenos Aires habían dejado como legado el lenguaje de la lucha, que se amplificó notoriamente con la experiencia del movimiento de desocupados; es decir, la ecuación entre lucha-conquista-derechos. Sin embargo, en la etapa de gobiernos kirchneristas, las disconformidades respecto de ciertas políticas se hilvanaban en ambientes domésticos y barriales, y menos en el espacio público central, debido a que numerosos dirigentes acompañaban con su militancia al gobierno. Por ello, talleres comunitarios, actos de homenaje, pedidos de audiencia con funcionarios, charlas con integrantes de movimientos sociales que se habían incorporado a la función pública se habían convertido en oportunidades para reclamar lo que "faltaba". A diferencia de lo que ocurría con organizaciones del Gran Buenos Aires durante los gobiernos kirchneristas, el movimiento Tupac Amaru se destacaba por inscribir los puestos de trabajo en una trama robusta de bienestar social asociada al ejercicio de derechos. A la vez, se movilizaba permanentemente en el espacio público central para ampliar los márgenes de ciudadanía social. Es esa experiencia, entonces, la que repasaremos en el siguiente apartado.

*Si bien la historia de Jujuy está jalonada de eventos traumáticos asociados con la represión del terrorismo de Estado y la violencia estatal cotidiana, los miembros de la Organización Barrial Tupac Amaru se convirtieron en el blanco predilecto del ejercicio represivo desde diciembre de 2015. Las estrategias represivas atentaron contra dos espacios clave a través de los cuales se producía la vida colectiva: la plaza y los equipamientos comunitarios.*



### La Organización Barrial Tupac Amaru: desafío al orden social y represión

La Organización Barrial Tupac Amaru se conformó en el mes de octubre de 1999, en la provincia de Jujuy, también como parte de la estrategia gremial de la Central de los Trabajadores de la Argentina tendiente a organizar a personas desempleadas a partir de sus lugares de residencia. Milagro Sala, en su carácter de secretaria gremial de la Asociación de Trabajadores del Estado, se abocó a la tarea de organizar a los desocupados en distintos barrios de la capital jujeña mediante la provisión de copas de leche. Entre los años 2004 y 2014, mediante el Programa de Emergencia Habitacional, esta organización construyó 8.000 viviendas en la provincia, creando y regulando un número estimado en 5.000 puestos laborales, ubicándose de ese modo como tercera empleadora de la provincia detrás del empleo público y de la agroindustria azucarera. A su vez, esos puestos laborales se inscribieron en una trama de bienestar construida gradualmente, compuesta de servicios en salud, escuelas, asistencia legal, centros culturales y deportivos, piletas de natación, y mutualismo ante la muerte.

Una de las consignas más populares de la Organización Barrial Tupac Amaru vociferaba: “¿Quiénes somos? Tupac Amaru. ¿Qué queremos? Trabajo, educación y salud. ¡Vamos por más!”. Esta consigna actualiza una larga tradición de movimientos sociales y políticos provinciales que demanda mayor inclusión en el sistema social mediante la ampliación de márgenes de ciudadanía social, reconfiguración de la distribución de la riqueza, y reclamo de interlocución política con poderes nacionales. Sin

embargo, este tipo de reclamos y, más aún, la creación y el ejercicio de derechos habilitan procesos sumamente complejos y potencialmente cargados de peligro en tanto desafían órdenes de relaciones sociales constituidos histórica y hegemónicamente, haciendo irrumpir como fuerza colectiva a sujetos marcados en términos de clase social, etnia y sexualidad en el escenario provincial.

El 14 de diciembre de 2015, la Organización Barrial Tupac Amaru, junto a otros miembros de la Red de Organizaciones Sociales de Jujuy, protagonizó una movilización hacia la Casa de Gobierno de la provincia para solicitar la reactivación de las obras en construcción mediante las cuales se habían creado puestos de trabajo. A esa movilización le siguió el establecimiento de un acampe en la plaza General Belgrano, que se extendió durante 51 días. En esa oportunidad, la Organización Barrial Tupac Amaru no cometía ningún hecho sorpresivo para la historia de las protestas públicas del período democrático en nuestro país, es decir, actualizaba el lenguaje de la ocupación corporal de espacios públicos como un modo de producir vínculos con el Estado. Sin embargo, las respuestas gubernamentales alteraron profundamente el terreno histórico de relaciones sociales y de garantías para el ejercicio de derechos. El 16 de enero de 2016, Milagro Sala fue detenida, acusada de instigación al delito y tumulto por motivo del acampe, en tanto que el 29 de enero de ese mismo año se concedió el cese de la detención, pero, hasta el momento, no recuperó la libertad por nuevas causas judiciales en su contra, entre ellas la de asociación ilícita, extorsión y fraude a la administración pública. En la actualidad también permanecen

en prisión Mirta Aizama, Gladys Díaz, Mirta Guerrero, Graciela López, Alberto Cardozo y Javier Nieva.

Si bien la historia de Jujuy está jalonada de eventos traumáticos asociados con la represión del terrorismo de Estado y la violencia estatal cotidiana, los miembros de la Organización Barrial Tupac Amaru se convirtieron en el blanco predilecto del ejercicio represivo desde diciembre de 2015. Las estrategias represivas atentaron contra dos espacios clave a través de los cuales se producía la vida colectiva: la plaza y los equipamientos comunitarios. El 12 de enero de 2016, el gobernador de Jujuy firmó dos decretos que, por vías complementarias, apuntaban al desalojo de la plaza Belgrano, la criminalización de la protesta social y la desarticulación de la Organización Barrial Tupac Amaru. Puntualmente, el decreto 403, publicado en el Boletín Oficial de la provincia el 13 de enero, afirma el fracaso de la metodología de asistencia y ayuda estatal debido a la falta de control y a grupos extorsivos y paraestatales que habrían tomado como botín y rehén a los pobres y necesitados. Por ello, el gobernador se atribuía la misión de establecer la vigencia de la ley en la provincia, rechazando métodos violentos de reclamo tales como acampes y cortes de ruta. Para ello ratificaba la continuidad de los programas sociales, e instruíó, sin mediar prueba alguna, a la Fiscalía de Estado de la provincia a iniciar el proceso tendiente a retirar la personería jurídica de las asociaciones civiles, entre ellas la Organización Barrial Tupac Amaru, con motivo del o los delitos cometidos en oportunidad de la toma y acampe de la plaza Belgrano. Además, dispuso que aquellas personas y organizaciones que a partir de la 0 hora del día 14 de enero de 2016 siguieran realizando la toma y acampe estarían excluidos de la aplicación de los planes y programas que se aprobaban y ratificaban en ese decreto.

Estos decretos, al igual que otras prácticas gubernamentales, se basaron sobre prejuicios sociales en circulación en la sociedad jujeña que asociaban a la Tupac Amaru con distintos males sociales (vagancia, prepotencia, violencia, etc.), pero los cristalizaron debido a la fuerza instituyente que poseen los actos de Estado. Con la Tupac Amaru también perdían la plaza como lugar para expresar descontentos los distintos movimientos populares de la provincia. Al mismo tiempo, los espacios donde se gestaba la vida colectiva de la Tupac Amaru se fueron vaciando y destruyendo, excepto las escuelas. Los edificios eran custodiados por miembros del movimiento dispuestos a defender los bienes producidos colectivamente durante quince años. Tras el acampe, sucedieron enfrentamientos entre distintos grupos, muchos de ellos alentados por sectores gubernamentales, en torno al destino de esos bienes colectivos; algunos se apropiaron individualmente de objetos, aduciendo que los mismos les correspondían como parte de la indemnización que la Tupac Amaru



debía otorgarles debido al fin del trabajo en las cooperativas. De ese modo, el movimiento Tupac Amaru se fue debilitando aceleradamente: por un lado, las relaciones sociales entre sus miembros estaban atravesadas por la duda y la desconfianza; por otro, una amplia mayoría salió en busca de formas de ganarse la vida, como changas y la venta de ropa o comida en la calle.

Por otra parte, la Tupac Amaru era fácilmente distinguible en la geografía de la ciudad porque sus miembros vestían prendas con el logo de la organización, señalando el lugar que ocupaban en la misma (ambos, guardapolvos, ropa de trabajo color caqui, viseras, remeras, camperas, buzos). A través de las personas, la Tupac Amaru se movía intensamente a lo largo de Jujuy. Sin embargo, desde el verano de 2016, como me comentaban y pude comprobar, ya no era prudente vestir ropa de la organización debido a castigos, hostigamientos sociales o porque la Gendarmería, en el caso del traslado desde otras localidades hacia la capital provincial, los detenía en la ruta. De este modo, se controlaba la plaza, se destruían equipamientos comunitarios, y se atentaba contra la Tupac Amaru como hecho estético; es decir, en tanto fuerza social que, al mostrarse con una estética parti-

cular, anunciaba el trastrocamiento del orden social y jerárquico también en el campo de lo sensible.

Me interesa concluir este escrito, por razones de espacio, señalando el carácter democrático de las protestas y las prácticas cotidianas de las organizaciones de los sectores populares. Desde la década de los '80, los movimientos populares se inscribieron en un horizonte de derechos para formular sus demandas: derecho a la vida digna, al trabajo, la vivienda, la educación, la tierra, o la salud, entre otros. Además, contuvieron en la vida cotidiana a poblaciones profundamente afectadas por la intensidad de los procesos de desigualdad social e intentaron imaginar y modificar prácticas económicas, culturales y políticas. Recuperar este aspecto de los movimientos populares es todo un desafío en momentos presentes puesto que construcciones jurídicas, mediáticas y sociales han convertido a la organización popular en sinónimo de asociación ilícita y delictiva. Acentuar el papel que han desempeñado los movimientos populares en la democratización de las relaciones sociales no solamente tiene efectos para proteger a sus miembros de la represión sino también para resguardar los proyectos y las prácticas democráticas de toda la sociedad.



*Las organizaciones populares no solo han incorporado la reivindicación de derechos a través de la lucha colectiva; también han contribuido a modificar prácticas económicas, sociales y culturales de la sociedad en su conjunto, desafiando rígidas jerarquías sociales estructuradas en torno a las clases sociales, la etnia y la sexualidad.*

# CUANDO EL INDÍGENA ES UN “PROBLEMA”, EL PROBLEMA ES EL RACISMO. EL DERECHO INDÍGENA EN CONTEXTOS DE REPRESIÓN

EN LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS HA HABIDO NUMEROSOS AVANCES EN MATERIA DE DERECHO RELATIVO A LOS PUEBLOS ORIGINARIOS. ¿POR QUÉ HOY NO ESTAMOS CELEBRANDO EL DEVENIR DE ESTAS AMPLIACIONES EN LA INCLUSIÓN CIUDADANA? LA RESPUESTA SE ENCUENTRA EN LA PERSISTENCIA DE ESTEREOTIPOS, QUE CONVALIDAN LAS PRÁCTICAS REPRESIVAS HACIA ESTOS COLECTIVOS, Y DE PRÁCTICAS DE NEGACIÓN Y BANALIZACIÓN PRESENTES EN EL MODO EN QUE NOS CONCEBIMOS COMO SOCIEDAD.

por **ANA RAMOS**. *Doctora y Licenciada en Antropología Social y Magíster en Análisis del Discurso por la Universidad de Buenos Aires. Fue coordinadora de la carrera de Ciencias Antropológicas de la Universidad Nacional de Río Negro durante el período 2010-13. Del año 1998 al 2008 se desempeñó como docente de la Universidad de Buenos Aires en la Carrera de Antropología Social y, desde el año 2008 hasta el presente, es profesora asociada en la Universidad Nacional de Río Negro en la Carrera de Ciencias Antropológicas. Es investigadora del CONICET con el proyecto “Trayectorias políticas y de pertenencia entre grupos Mapuche-Tehuelche del Chubut”. Ha publicado libros y artículos en revistas especializadas sobre los temas de memoria y política indígena (<http://gemasmemoria.com>)*





**I**niciando la década de 1990, empezaba mis primeros trabajos de campo en Chubut como antropóloga mientras iba conociendo a las comunidades y organizaciones mapuche y tehuelche que, para esos años, también empezaban a ser parte de un movimiento nacional e internacional orientado a revisar las historias de la colonización y las distintas historias nacionales de formación de los Estados. En esos años, tal como ocurría en otros países, en la Argentina empezó a reescribirse la historia, pero específicamente en el campo del derecho indígena. En Patagonia, desde donde yo estaba mirando estos procesos, fueron décadas de muchos cambios. Entre creación de cooperativas rurales, participación en reuniones convocadas por los gobiernos provincial y nacional, cortes de ruta, cortes de alambre, recuperaciones territoriales, eventos públicos orientados hacia la revisión histórica, parlamentos autónomos, ocupación de edificios públicos, marchas, escraches, militantes recorriendo largas distancias, comunicados públicos, entre otras múltiples y heterogéneas prácticas de la movilización mapuche y tehuelche, los indígenas dejaban de ser un pueblo extinto o demográficamente escaso. Y, en este nuevo escenario de visibilidades, cambiaban los lenguajes políticos y jurídicos para la disputa, la denuncia y el reclamo indígena; pero, sobre todo, se escribieron artículos de la Constitución nacional, se firmaron convenios internacionales y se redactaron leyes que fueron ampliando de formas contundentes los derechos de los pueblos originarios en la Argentina.

Así, por ejemplo, desde la letra legal, una persona cualquiera, nacida en alguno de los barrios de una ciudad indefinida, tiene hoy el derecho a autoadscribirse como indígena, a ser reconocida por el Estado y la sociedad general como miembro de un pueblo indígena preexistente al Estado-nación argentino, a que el Estado reconozca su comunidad a través de la personería jurídica, a reclamar tierras aptas y suficientes para su desarrollo personal y colectivo, a no ser desalojado, a que se haga un adecuado relevamiento histórico y territorial de su lugar, a la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que ocuparon sus antepasados y a que ninguna de ellas pueda ser enajenada o embargada, a tener garantizado el respeto a su identidad y el derecho de una educación bilingüe e intercultural, a tener garantizada su medicina ancestral y a participar en la planificación y administración de las políticas de salud, a participar en la gestión referida a sus recursos naturales y a ser consultada en libertad y con información sobre cualquier tema que la afecte... entre otros derechos. Sin embargo, ¿por qué hoy no estamos celebrando el devenir de estas ampliaciones en la inclusión ciudadana? ¿Por qué no estamos abocados a refinar las categorías del derecho para apostar a formas cada vez más radicales, profundas, integrales y respetuosas de habilitar otras formas de pensarse como ciudadanos

y de entender la ciudadanía? Todo lo contrario, en los medios de comunicación, en las redes sociales y en ciertos debates políticos se vuelven a actualizar estereotipos sobre el indígena que ya creíamos perimidos y algunos académicos nos encontramos una vez más explicando las falacias en las que se pretenden sostener estigmas como las del “mapuche chileno”, el “tehuelche extinguido”, el “mapuche terrorista”, “van por todas las tierras”, “el indígena trucho y el auténtico indígena”, etc. ¿Por qué volvemos al comienzo una y otra vez? ¿Por qué nunca llegamos como sociedad al punto de estar discutiendo, con la seriedad que el tema merece, los desafíos pendientes?

Incluso, y para hacer más evidente la contradicción, volvamos al ejemplo de esa persona cualquiera, y la encarnamos en un joven nacido en un barrio periférico de una ciudad como Bariloche, que decide autoadscribirse como mapuche; o en una mujer, también joven, que migra del campo –de una comunidad mapuche como podría ser Cushamen– hacia las márgenes de una ciudad para mejorar sus condiciones materiales mientras aspira a seguir los mandatos de su familia de continuar practicando “los ritos antiguos”. El primer joven podría ser Rafael Nahuel, asesinado sin haber sido escuchado y por la espalda durante un operativo de las fuerzas de seguridad, y como consecuencia de un gobierno que opta por reprimir una acción de protesta social o, en otras palabras, por reprimir violentamente cualquier ejercicio de derecho de una comunidad en un territorio recuperado; la segunda



*El "problema indígena" no es otra cosa que la relación que una sociedad que se piensa como "no indígena" tiene con su pasado y con su historia; es el efecto de sostener un "nosotros" en vigilancia de ideas y pensamientos que consideramos como amenazas.*

joven podría ser una de las muchas mujeres mapuche que están procesadas por participar en movimientos de protesta indígena, con amenazas jurídicas de sacarles a sus hijos o hijas, y/o física y simbólicamente violentadas durante los operativos policiales. La distancia que estos ejemplos nos muestran entre, por un lado, las leyes aprobadas y vigentes de derecho indígena en la Argentina, y, por el otro, las prácticas represivas que impiden el reclamo y el ejercicio de esos derechos, es lo que debe volverse el foco de nuestras preguntas y reflexiones en estos tiempos.

Sumándome a estas reflexiones, me gustaría aquí profundizar sobre uno de los principales ejes que los y las militantes indígenas fueron identificando recientemente para producir sus diagnósticos políticos. Me centro particularmente en sus intervenciones durante el Primer Parlamento de Mujeres Originarias que se realizó el 21 y 22 de abril en Buenos Aires, en las V Jornadas de Memoria, Verdad y Justicia que organizó la Fundación Universitaria Popular de Escobar del 12 al 14 de abril en la ciudad de Esquel y en el VII Encuentro de Teorías Políticas de la Patagonia convocado este año por la Universidad Nacional de Río Negro en la localidad de El Bolsón. En esos espacios, distintas oradoras y oradores indígenas denunciaron el arraigo y la naturalización de una impronta racista en la sociedad argentina, la negación por la mayor parte de los ciudadanos argentinos de una historia reciente de violencia –la de sus abuelos y abuelas–, los "daños colaterales" que causaron los proyectos genocidas, fundacionales de este Estado-nación, sobre el pensamiento de la misma sociedad argentina, y la actualización sistemática, desde el poder, de genocidios sobre los cuerpos de las mujeres indígenas, de los y las jóvenes indígenas más empobrecidos, y de otros seres que cohabitan con los humanos en el territorio (estas ideas se encuentran desarrolladas en mayor profundidad en los discursos de los militantes indígenas Moira Millan, Daniel Loncon, Lorenzo Loncon, Mauro Millan y Soraya Maicoño en sus participaciones respectivas en los eventos señalados arriba).

Estas ideas confluyen en que el "problema" o el "conflicto indígena" no es asunto de los pueblos originarios porque esa percepción específica de "contrariedad" resulta de un tipo de experiencias también particulares: experiencias de una sociedad argentina que oculta sus fantasmas para no tener que resolver sus cimientos históricos y sus pasados poco gloriosos. Hablamos de una sociedad que nunca se detuvo a cuestionar profundamente las bases fundacionales de su existencia tanto en la desvalorización de la humanidad del indígena como en un proyecto de aniquilación de los pueblos que le eran preexistentes, y mucho menos, a afrontar los síntomas, anomalías y perversiones que ese inicio produjo a lo largo de la historia argentina. Este genocidio fundacional no solo ocurrió hace pocas décadas –hace unos 130 años– sino que, fundamentalmente, es una memoria reciente



y activa entre abuelos y abuelas, padres y madres de las nuevas generaciones indígenas. Esas experiencias estuvieron presentes desde entonces en los testimonios de quienes sufrieron en sus cuerpos la violencia de ese Estado incipiente. La memoria siempre “estuvo ahí”, a disposición de quien pudiera contarla y de quien quisiera escucharla.

Pero, para la mayoría de los argentinos, estas experiencias nunca formaron parte de las memorias comunes. El pasado nacionalizado tiene muchos episodios tristes y muy traumáticos, pero este, el más fundacional y constitutivo, pareciera no poder nacionalizarse desde el punto de vista de los testimonios indígenas. Ocurre todo lo contrario, el efecto acumulativo de tantas negaciones sobre lo que sucedió en el pasado fue naturalizando una historia que con el tiempo se vuelve cada vez más racista. “Desierto”, “salvajes”, “naturaleza”, “terroristas”, “violentos”, “irracionales”... son algunas de las formas en que la deshumanización de ciertas clases de personas ha ido adquiriendo un vocabulario propio a través del tiempo. Esta expresión del racismo la vienen denunciando distintos militantes indígenas en nuestro país, cuando hablan de las ausencias estatales que “dejan morir” y de las presencias estatales que “hacen morir”, como la complicidad en la trata de personas y el trabajo esclavo, los asesinatos realizados por las fuerzas de seguridad, las desapariciones de personas que no son investigadas. Los nombres de mujeres y hombres indígenas se multiplican en las listas que estos pueblos están tratando de reconstruir. Las distintas organizaciones y comunidades de los diferentes pueblos indígenas coinciden en esta denuncia: hay seres humanos que valen menos. Estos desplazamientos imaginarios acerca de quiénes somos los argentinos se sostuvieron con dos estrategias fundamentales. Una de ellas es la simple y llana negación de la historia y del otro. El problema que trae “el otro indígena” se esconde debajo de la idea de una Argentina blanca, llegada de los barcos y de una historia de “progreso”. La presencia potencial de un posible indígena en la Argentina es tema del pasado (porque ya fueron exterminados, porque se extinguieron, porque se asimilaron) o es tema de invasión (son extranjeros). La otra estrategia es la banalización. Desde este ángulo, aceptamos que tenemos algo así como un “problema indígena” pero nos encargamos de encuadrarlo en asuntos irrelevantes (artesanías, presentaciones folklóricas y fotos de ancianos melancólicos) o de utilizarlo dentro de problemas que sí nos parecen realmente importantes. Hoy en día la banalización está a la orden del día y, como consecuencia de ello, los indígenas son de pronto portavoces de los derechos humanos, de los idearios anarquistas, de los proyectos revolucionarios, de un estilo de vida ecológico y en equilibrio con el medio ambiente, de una voz antiglobalización capitalista, etc. Y a los pocos meses devienen traidores, irracionales, confusos, desleales o simplemente dejan de ser atractivos. Además, claro, de otro tipo de banalizaciones como los argumentos que

sostienen la importancia de separar la “paja del trigo”, es decir, a los indígenas buenos y merecedores de políticas y leyes, de los malos indígenas “delincuentes” y “terroristas”. A los “buenos” se los premia y a los malos se los “criminaliza”.

Cada una de estas construcciones no solo reproduce estereotipos y simplifica los procesos heterogéneos que constituyen la historia de un pueblo, sino que, principalmente, desoyen otros vocabularios, lenguajes y paradigmas que no sean aquellos que uno conoce y con los que se siente cómodo. La banalización es la estrategia que permite que uno pueda permanecer en su zona de confort, incluso reforzar sus propias ideas, sin el displacer de tener que escuchar, entender y, por ende, poner en cuestión los propios pensamientos. La banalización es, entonces, la contracara de la ignorancia y del desconocimiento de las trayectorias históricas y heterogéneas de los pueblos indígenas, de sus formas específicas de organizar las experiencias de ser parte de este mundo, de sus formas de entender la política y, por lo tanto, de los sentidos políticos de sus acciones colectivas, entre otras muchas cosas.

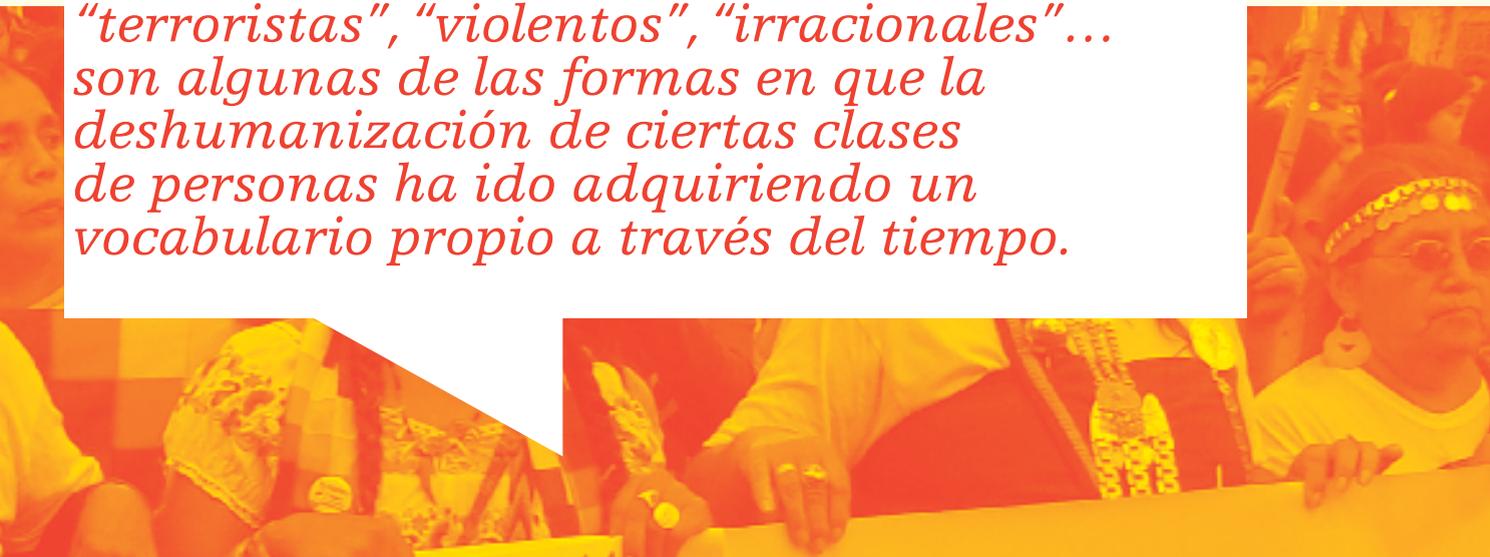
Por estas razones, deberíamos dejar de pensar que el “problema indígena” es un conflicto que tienen quienes son “otros” porque son “indígenas”. El “problema indígena” no es otra cosa que la relación que una sociedad que se piensa como “no indígena” tiene con su pasado y con su historia; es el efecto de sostener un “nosotros” en vigilancia de ideas y pensamientos que consideramos como amenazas. Al invertir la dirección del “problema” entendemos por qué estamos más cómodos negando o banalizando historias, relaciones, trayectorias, discursos, reclamos, movilizaciones y/o ceremonias indígenas. Veamos esto en uno de los puntos principales de tensión: el Territorio.



Las concepciones de mundo que están detrás de muchas de las experiencias indígenas de Territorio son uno de esos "problemas indígenas" que más se han negado o banalizado. Sin embargo, no va a ser posible entender a los pueblos indígenas en sus propios términos políticos o acordar formas de ejercicio de derechos hasta que no empecemos a tirar de ese ovillo y logremos desenredar tantas traducciones equivocadas, malos entendidos y homonimias falsas. La idea de Territorio no solo estalla en múltiples y heterogéneas concepciones indígenas, sino que, además, los puntos principales en los que estas diversas experiencias suelen coincidir tienden a oponerse a los criterios hegemónicos de propiedad privada, naturaleza como mercancía y territorio como recurso de explotación. En breves palabras, considero que estamos en un contexto en el cual más importante que celebrar los logros obtenidos en la letra de los derechos indígenas –y con el fin último de poder volver a ese punto para continuar desarrollando políticas de inclusión– es profundizar nuestros diagnósticos acerca de qué es lo que no está funcionando en la práctica y la puesta en ejercicio de esos derechos. Y es aquí donde sostengo que el "problema indígena" es asunto exclusivo de una sociedad fundada en una historia de la que no se hace responsable y de consecuentes estrategias de negación y banalización para esconder estos "problemas" debajo de la alfombra. Y lo más grave de este proceso es que –sobre todo en los últimos años– nos descubrimos como una sociedad racista e intolerante a los cuestionamientos indígenas que, por desconocidos, nos incomodan. Algunos analistas de estos procesos hemos venido insistiendo en que, en materia de derechos indígenas, el esfuerzo debe estar dirigido a dejar de ver los reclamos indígenas como problemas o peligros, para poder empezar a entenderlos como diagnósticos de

lo que no funciona de nuestra historia y acuerdos de convivencia. Para aspirar a un colectivo cívico más inclusivo debemos, primero, propiciar lugares y formas respetuosas para intercambiar los desacuerdos y, segundo, crear las condiciones para un "ser juntos" que, en vez de sentirse amenazado con los reclamos de autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas, incorpore los principios de la autonomía como vías para generar convivencias cada vez más ancladas en un sentido ampliado de derechos humanos y en compromisos interculturales íntegros. Y en estos desafíos, es la sociedad que se piensa a sí misma como no indígena la que tiene la mayor tarea. Mientras se sigan favoreciendo respuestas banales, negadoras y reactivas o, peor aún, respuestas indiferentes ante las amenazas y prácticas de represión con las que se dirime el "problema indígena", estamos sosteniendo –con cierto grado de complicidad– los mismos fundamentos racistas y genocidas con los que se fundó este Estado-nación. Estas improntas se actualizan cada vez que jueces y fiscales desconocen, niegan o citan decorativamente los derechos indígenas. Pero también se actualizan en una sociedad mayoritariamente indiferente a las prácticas que criminalizan, reprimen, violentan y despojan a las personas indígenas. En todo caso empecemos por recordar que los derechos indígenas y los derechos humanos no son en sí mismos opinables, porque son normas constitucionales. Y luego, asumamos que tenemos un arduo trabajo como sociedad porque son muchos los "problemas indígenas" en que debemos barajar y dar de nuevo. Aspiremos, de todos modos, a que alguna vez la historia que vienen transmitiendo los abuelos y abuelas indígenas, las denuncias actuales de injusticias y violencias, y los derechos indígenas no sean tema de "otros" sino experiencias, denuncias y lugares de respeto para todos "nosotros".

*"Desierto", "salvajes", "naturaleza", "terroristas", "violentos", "irracionales"... son algunas de las formas en que la deshumanización de ciertas clases de personas ha ido adquiriendo un vocabulario propio a través del tiempo.*



EN LA ARGENTINA, EL PODER JUDICIAL FEDERAL Y LA ESTRUCTURA DE INTELIGENCIA SE ENCUENTRAN IMBRICADOS POR UNA RED DE VÍNCULOS Y COMPROMISOS, CON UNA AGENDA PROPIA QUE INCLUYE LAS DISPUTAS POLÍTICAS Y EL ARMADO DE NEGOCIOS. DE TAL MODO, EL SISTEMA PIERDE CAPACIDAD DE FUNCIONAR COMO ESPACIO DEMOCRATIZADOR EN EL RECLAMO DE DERECHOS.

# ¿LEALES A QUIÉN? SOBRE CÓMO LAS RELACIONES CON LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA ESTÁN HACIENDO MÁS OPACA LA JUSTICIA

por **PAULA LITVACHKY**. Abogada y doctoranda en Derechos Humanos de la Universidad de Lanús. Es Directora del Área Justicia y Seguridad del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)





*El uso del espionaje para la competencia política y la gobernabilidad no es extraño ni particular de este momento histórico, ni de este país. En ese esquema clásico, el poder político utiliza información para tomar decisiones, para trastocar un escenario o para perjudicar a los adversarios.*

**L**a degradación del sistema de justicia federal argentino está asociada a la cultura política que naturalizó y naturaliza el peso y la influencia que adquirieron la estructura de inteligencia y ciertos operadores como resultado de dos procesos problemáticos. Por un lado, el sistema político utilizó la estructura de inteligencia como un canal para influir y manipular al poder judicial federal con fines diversos, lo que derivó en la articulación de una red capilar de operadores (no necesariamente “de” la inteligencia, pero sí asociada a ella) con llegada a jueces, fiscales y empleados judiciales que fue adquiriendo un peso que define las reglas de juego del sistema de justicia. Esta práctica se apoyó en los usos tradicionales del espionaje para procurar gobernabilidad, hacer negocios, resolver disputas políticas, económicas y judiciales o acallar a la disidencia. Dos características históricas del aparato de inteligencia facilitan esa instrumentalización: su condición secreta y un presupuesto importante que, como nadie controla, es una fuente de financiamiento legal e ilegal. Esa red se consolidó en lo que Marcelo Sain llamó una “trama de influencia y manipulación” (*La casa que no cesa: infortunios y desafíos en el proceso de reforma de la ex SIDE*, 2016) capaz, incluso, de intervenir en los procesos de selección de integrantes del sistema de justicia. Esta trama tiene a algunos funcionarios judiciales como parte activa (en forma más o menos visible) y no solo como objetos de influencia o extorsión. Con el tiempo



y por su eficacia para construir poder fue ganando autonomía, una capacidad de fijar objetivos propios y de tomar decisiones cada vez más alejadas de las reglas institucionales. Esta red de relaciones y lealtades está activa, tiene agenda propia, no es uniforme ni responde a un mismo grupo pero sus integrantes confluyen en disputas ideológicas y políticas y en el armado de negocios. Actúa como una fuerza que pretende organizar lo que ocurre en la justicia federal, con lógicas opacas y elusivas, algunas que aprovechan el marco legal y otras que se mueven en la frontera de la ilegalidad. Con más o menos críticas, se asume que estas son las reglas del juego, a las que hay que adaptarse tolerándolas o siendo parte.

Por otro lado, desde fines de los '90 se distorsionó cada vez más la distinción entre las tareas de inteligencia, las policiales y las de investigación criminal. Estas actividades debieran recaer en instituciones diferentes. Mientras que la inteligencia está orientada en términos preventivos a la producción y gestión estratégica de la información sobre problemáticas vinculadas a la seguridad pública y a la defensa nacional, las actividades policiales deberían conducir a la tarea concreta de prevenir el delito y la investigación criminal a identificar responsables y a obtener material probatorio válido en un proceso judicial (esta distinción ha sido bien remarcada por el INECIP en el documento aportado al Congreso con motivo de la reforma de la ley de inteligencia de principios de 2015. INECIP, "Sobre la reforma

de la ley de inteligencia y la necesidad de establecer límites claros entre las tareas de inteligencia e investigación criminal". Febrero de 2015). Esto último se torna muy problemático si se investiga bajo la lógica del secreto y con técnicas de inteligencia poco transparentes. Además, acarrea una complicación procesal: es difícil hacer valer la información de inteligencia en un juicio.

A pesar de estos problemas concretos y evidentes, se ha naturalizado la idea de que el sistema de investigación criminal solo puede tener resultados si interviene el organismo de inteligencia. El crecimiento de las funciones operativas y las capacidades técnicas de investigación de la ex SIDE la convirtieron, como explica Sain en su libro ya citado, en un "*servicio policial de investigación criminal*". El organismo de inteligencia aprovechó la deslegitimación de las policías, la connivencia del sistema de justicia y el pragmatismo de las autoridades políticas para asumir funciones policiales y represivas. En la medida en que estas capacidades operativas crecieron, la ex SIDE se transformó en una suerte de policía de investigación y recurrir a ella para investigar se fue tornando "indispensable".

Al volverse una fuerza operativa, el vínculo de los espías con jueces y fiscales se fue haciendo rutina y ramificándose. La intervención en causas penales, el uso de técnicas de espionaje para la investigación criminal, la posibilidad de usar información obtenida en las investigaciones penales para operar en el ámbito político y en el mediático alientan un ambiente de convivencia en el que se construyen lealtades y compromisos cruzados entre los integrantes del sistema judicial y actores de la comunidad de inteligencia. Así, estas funciones operativas refuerzan la trama de relaciones de intercambio, favores y prebendas y su capacidad de influencia y terminan debilitando aún más al sistema judicial. El uso del espionaje para la competencia política y la gobernabilidad no es extraño ni particular de este momento histórico, ni de este país. En ese esquema clásico, el poder político utiliza información para tomar decisiones, para trastocar un escenario o para perjudicar a los adversarios. El ingreso de una lógica regida por lealtades, compromisos cruzados y secreto en el corazón de un sistema judicial que debe funcionar en base al principio de lo público y de la obligación de demostrar cierta ecuanimidad en sus decisiones tiene otro tipo de efectos, que todavía no han sido estudiados y comprendidos en profundidad. Si las lealtades y compromisos entre actores del mundo judicial y el mundo de los espías y lobistas constituyen una fuerza capaz de condicionar el funcionamiento del sistema de justicia federal, se abre un interrogante sobre la función misma del sistema judicial.



## El poder invisible

Hace tres décadas, Norberto Bobbio caracterizó a los servicios secretos como un “poder invisible” que, al degenerarse en un “criptogobierno”, pone en juego la democracia: “Un gobierno que actúa en la oscuridad más perfecta” (“El poder invisible”, en *Democracia y secreto*, Fondo de Cultura Económica, México). En nuestro país, el hecho de que “los servicios” son un factor de poder se fue haciendo evidente por la frecuencia de las operaciones que, en general, involucran también a los medios de comunicación. Este poder invisible se desarrolló en forma capilar, ya no para la guerra o las disputas y conflictos con otros Estados, sino para la dinámica política interna. Una trama de poder que incluye relaciones promiscuas entre sectores políticos y económicos dominantes (“las terminales o los enchufes”, como se los nombra coloquialmente) con operadores y espías orgánicos e inorgánicos, de la que son parte actores relevantes de la justicia

federal (penal, contencioso administrativo, penal económico, electoral). En tribunales, la explicación más común a los vaivenes judiciales que se juegan en los diarios es: “Este juez es SIDE”, “Son los operadores de la SIDE”, “Son los abogados de la SIDE”. A través de este poder invisible –bajo estas reglas de lealtad, intercambios y presiones– se define el armado y la resolución de las causas judiciales federales más resonantes o relevantes en términos institucionales. Causas legítimas o ilegítimas que pueden ser utilizadas para hacer operaciones políticas, extorsiones, venganzas o negociar favores o prebendas. No se trata solo de un grupo de jueces y fiscales operables, corruptos o vulnerables a ser influidos, sino que también abarca a otros que juegan en esta trama sus propios objetivos políticos, opciones ideológicas o esquemas de negocios. Algunos aparecen, a veces, como parte de empresas con testaferros que diluyen los límites entre políticos, abogados, lobistas y agentes de inteligencia. Otros

*En nuestro país, el hecho de que “los servicios” son un factor de poder se fue haciendo evidente por la frecuencia de las operaciones que, en general, involucran también a los medios de comunicación. Este poder invisible se desarrolló en forma capilar, ya no para la guerra o las disputas y conflictos con otros Estados, sino para la dinámica política interna.*

son miembros de clubes de fútbol desde donde se cocinan relaciones y también negocios. Muchos son sometidos a fuertes presiones y “toleran” estas reglas de juego. Algunos devuelven favores e intercambios por tranquilidad y protección o por información y cooperación. Otros intentan pasar inadvertidos.

El dispositivo que combina *lobby* político y judicial con una matriz de negocios ilegales comenzó en los años '90 (sobre el tema escribieron ya diversos periodistas, entre ellos: Horacio Verbitsky en *Hacer la Corte*, de 2006; Daniel Santoro en *Señor Juez*, de 2011, y Gerardo Young en *El libro negro de la justicia*, de 2017). Ya en ese entonces se tejieron los puentes y un *modus operandi* que ahora forman esa red extendida de relaciones de intercambio. El gobierno menemista no solo apostó a una mayoría automática en la Corte Suprema, sino que armó la nueva justicia de Comodoro Py. A través de Carlos Corach, los hermanos Anzorreguy y César Arias –desde su rol en el Senado–, manejaron los hilos

judiciales. Se utilizó el canal de la SIDE para definir los nombramientos y financiar lo que fuera necesario.

Anzorreguy también ofreció los servicios de la SIDE a los jueces federales para hacer investigaciones, la “colaboración” que les permitía ingresar a los expedientes. Con la excusa de que un atentado terrorista internacional solo podía ser dilucidado por el organismo de inteligencia, la investigación del atentado a la AMIA fue la bisagra. Este tipo de intervención se convirtió en una rutina de la justicia federal a la hora de investigar el narcotráfico, la corrupción o el lavado de dinero. El que creció a partir de esta posibilidad fue justamente Horacio Stiuso que, como jefe de operaciones de la agencia de inteligencia, pudo meterse en las causas judiciales y tener vínculo con todos los jueces y fiscales federales. Con el paso de los años, hubo algunos intentos políticos y judiciales de disputar el peso de este entramado fortaleciendo otras líneas políticas y judiciales internas, renovando la Corte Suprema o designando jueces y fiscales que no respondieran a esas lógicas. Sin embargo, el mecanismo de influencia se consolidó. Los gobiernos y gran parte del sistema político continuaron sosteniendo este esquema, pero con una delegación cada vez mayor en la estructura de inteligencia, que fue acumulando autonomía y poder.

La reforma del sistema de inteligencia de principios de 2015 no afectó esta matriz política judicial. En el debate por la modificación de la ley, un funcionario sostuvo, ante los reclamos del CELS y de otras organizaciones, que era imposible derogar por completo las atribuciones de la agencia de inteligencia para interactuar con el sistema de justicia federal y particularmente con los jueces penales (a raíz de la excepción del artículo 4, inc. 1 de la ley 25.520, que se mantuvo). Esta “imposibilidad” derivaba de la consolidación de ese esquema de alianzas entre el fuero federal y el organismo de inteligencia y de la naturalización de esta relación.

Con continuidades con los '90, pero con la intervención de nuevos actores, un “tridente” manejó gran parte de las relaciones con el poder judicial federal: Stiuso como el hombre fuerte de la ex SIDE; Javier Fernández, como el operador más influyente desde un lugar en la Auditoría General de la Nación, apoyado por un sector importante del Senado peronista, y Darío Richarte, ex número 2 de la SIDE de la Alianza, reconvertido en operador desde su estudio jurídico (Young, Gerardo, *El libro negro de la justicia*, Planeta: 2017. Págs. 170/173). La fortaleza y permanencia de este armado, que logró dar protección política y judicial a los gobiernos, quedó a la vista luego de la crisis por el memorándum con Irán a raíz de la investigación del caso AMIA. Se vio cómo dejó de responder al poder político, se alió fuertemente con sectores de la oposición política y económica, con un



amplio sector de la justicia federal y mostró su capacidad desestabilizadora. Después de 2015 –como señala Mario Santucho (en “El cuento chino de la justicia”, *Revista Crisis*, Buenos Aires, número 32, marzo y abril 2018)– quedó claro que disputa poder real y que tiene un poder de daño que puede poner en juego gobiernos democráticos.

El nuevo gobierno del presidente Macri mostró, con una sucesión de decisiones, que optó por sostener este esquema de relaciones e intercambios que, en definitiva, había sido parte de lo que lo llevó al poder. En primer lugar, a pesar de las fuertes impugnaciones, la designación de los nuevos directores de la AFI, Gustavo Arribas y Silvia Majdalani, avalada por el Senado como expresión del acuerdo con ese sector y de la convalidación del *modus operandi*. Esto se complementa con la falta de peso político real de la Comisión Bicameral de fiscalización de las actividades de inteligencia del Congreso. A meses de asumido, el Presidente derogó sin mayor explicación el decreto 1311/2015 que, luego de la reforma de la ley de inteligencia, había establecido nuevas pautas de organización de la AFI y un régimen de administración y registro más transparente de los fondos reservados. A su vez, el gobierno despliega una política que hace intervenir a la AFI en las investigaciones judiciales de cualquier tipo, justificada en la adopción de la agenda internacional y local de las “nuevas amenazas” que deriva en construcción de enemigos internos, en la promoción de políticas de seguridad y penales duras y en la centralidad de las lógicas de inteligencia para el aparato de investigación criminal.

A todo esto se agregó la decisión del Poder Ejecutivo de ubicar la oficina encargada de las interceptaciones telefónicas (ex

Dirección de Observaciones Judiciales de la SI) en el ámbito de la Corte Suprema. Tal como se advirtió desde la Iniciativa Ciudadana para el Control de los Sistemas de Inteligencia (ICCSI), el máximo tribunal aceptó el traspaso de la oficina pero redobló la apuesta. Con la excusa de mejorar las capacidades de investigación de la justicia federal, la oficina encargada de las escuchas telefónicas extendió sus funciones a la investigación y producción y centralización de información de inteligencia (DAJUDECO). Esto significa que el máximo tribunal ahora es parte del esquema y de sus disputas y tensiones. Como ejemplo, basta mencionar el convenio de colaboración que firmó con la AFI, que devuelve a los espías una fuerte influencia sobre el sistema de escuchas telefónicas pero, sobre todo, legitima las relaciones del poder judicial con el organismo de inteligencia (el convenio fue publicado por el periodista Ari Lijalad en <http://www.nuestrasvoces.com.ar/investigaciones/el-arreglo-lorenzetti-macri-para-que-los-espias-sigan-controlando-las-escuchas>).

El macrismo no cambió las reglas del juego, sino que disputa en ese campo la influencia de operadores propios que le garanticen intermediarios fieles a sus objetivos. Hoy permanecen algunos nombres y aparecen otros. Las disputas entre líneas oficiales con algunos de estos actores –o de estos operadores entre sí y con líneas del propio poder judicial– no desarmar la existencia de este *modus operandi* sino que lo reafirman. Las tensiones de la propia coalición de gobierno, que sabe que este esquema puede volverse en contra en cualquier momento, no logran traducirse en un cambio político que afecte esta matriz (más allá de algunas designaciones que intentan correrse de los condicionamientos de esta red).

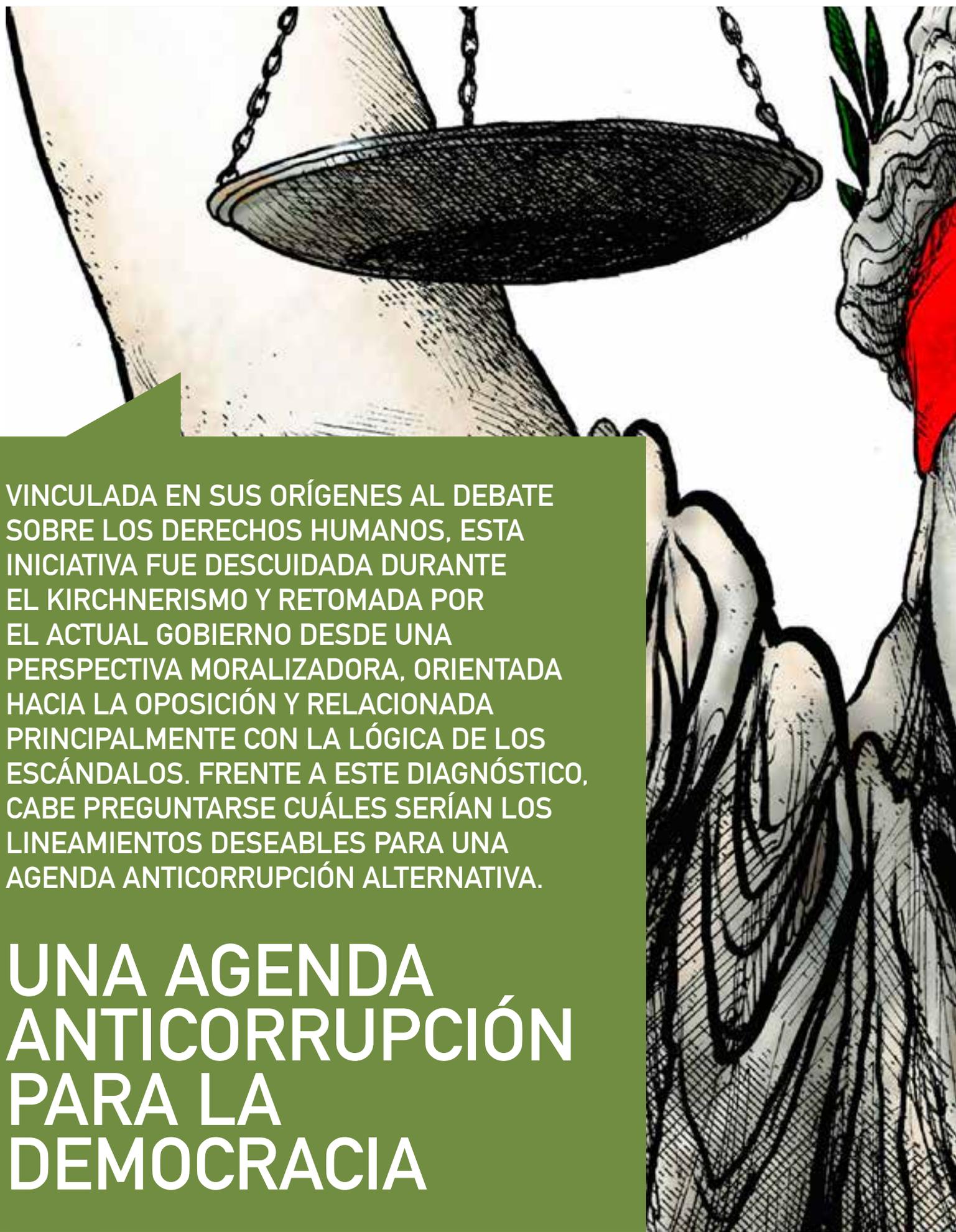
*El macrismo no cambió las reglas del juego, sino que disputa en ese campo la influencia de operadores propios que le garanticen intermediarios fieles a sus objetivos. Hoy permanecen algunos nombres y aparecen otros. Las disputas entre líneas oficiales con algunos de estos actores –o de estos operadores entre sí y con líneas del propio poder judicial– no desarmar la existencia de este modus operandi sino que lo reafirman.*



### El problema institucional

Como dice Carlos Pagni en el prólogo del libro *La cara injusta de la justicia* –de Federico Delgado–, “los jueces federales no se perciben a sí mismos como un factor de contrapoder. Se sienten parte del poder”. Esto no es una novedad en términos del funcionamiento del sistema político, pero es determinante para entender las acciones de este sector de la justicia federal, al igual que las del presidente de la Corte Suprema, amparados bajo las consignas de la división de poderes, la independencia judicial y la lucha contra la impunidad.

En la medida en que el funcionamiento del sistema judicial se hace más oscuro, bajo la forma de este entramado de poder, embebido de la lógica del secreto, de las lealtades, de la extorsión y de los compromisos cruzados, más se aleja de la función que puede cumplir. Si esta opacidad –junto con sus privilegios y la función de tener la última palabra– se acentúa, la justicia federal pierde cualquier capacidad para funcionar como un espacio democratizador ante los reclamos de derechos. En esta lógica, en realidad, los canales y mecanismos para reclamar derechos son usados para proteger su propia construcción de poder y las relaciones de intercambio.



VINCULADA EN SUS ORÍGENES AL DEBATE SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS, ESTA INICIATIVA FUE DESCUIDADA DURANTE EL KIRCHNERISMO Y RETOMADA POR EL ACTUAL GOBIERNO DESDE UNA PERSPECTIVA MORALIZADORA, ORIENTADA HACIA LA OPOSICIÓN Y RELACIONADA PRINCIPALMENTE CON LA LÓGICA DE LOS ESCÁNDALOS. FRENTE A ESTE DIAGNÓSTICO, CABE PREGUNTARSE CUÁLES SERÍAN LOS LINEAMIENTOS DESEABLES PARA UNA AGENDA ANTICORRUPCIÓN ALTERNATIVA.

# UNA AGENDA ANTICORRUPCIÓN PARA LA DEMOCRACIA



por **SEBASTIÁN PEREYRA.**  
*Doctor en Sociología por la École des Hautes Études en Sciences Sociales (Francia). Investigador del CONICET. Codirector del Doctorado en Sociología y profesor de teoría social contemporánea en el IDAES-Universidad Nacional de San Martín. Es autor y editor de varios libros y ha publicado numerosos artículos en revistas y volúmenes colectivos en el país y en el exterior sobre temas de acción colectiva, movimientos sociales y problemas públicos*

por **MARÍA SOLEDAD GATTONI.**  
*Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires e Investigadora Asociada del German Institute of Global and Area Studies. Actualmente se desempeña como investigadora y consultora en el Mecanismo de Revisión Independiente de la Alianza para el Gobierno Abierto. Sus áreas de especialización son las políticas de transparencia, gobierno abierto y participación ciudadana en América latina*

## Introducción

Desde fines de los años '80, la Argentina fue uno de los países más activos en el desarrollo de demandas, formulación de políticas públicas y trabajo experto en materia de anticorrupción. Durante la década de 1990 y hasta el fin del gobierno de la Alianza en 2001, las redes locales fueron fuente de aportes sustantivos a la incipiente comunidad epistémica en desarrollo a nivel internacional. Las ideas sobre el problema de la corrupción lograron una gran proyección a nivel regional e internacional. Esa dinámica fue interrumpida por la crisis de 2001 y el reordenamiento político ideológico que esta produjo. Desde entonces, esa agenda fue abandonada y absorbida por la centralidad y ubicuidad alcanzada por los escándalos de corrupción.

La agenda anticorrupción tuvo, en sus orígenes, una fuerte filiación con los debates sobre derechos humanos, sobre la consolidación democrática y la reforma de la Justicia. Sin embargo, a lo largo de los años fue perdiendo esa impronta. En su lugar, fueron ganando espacio los reclamos sobre la moralidad de los políticos y funcionarios, la independencia del poder judicial y las virtudes de los valores republicanos. Mientras que el problema de la corrupción se fue consolidando como uno de los ejes centrales del debate político en el país, la agenda anticorrupción fue cediendo terreno a la lógica de los escándalos. El trabajo experto fue abandonado, perdiendo su especificidad local y reemplazado por la denuncia periodística y el redireccionamiento en términos morales de la disputa político-partidaria.

En estas páginas nos proponemos revisar sucintamente los ejes que dieron origen a la agenda anticorrupción en el país. Analizaremos, también, el proceso de fragmentación y distanciamiento entre esta agenda y el debate sobre derechos humanos. Finalmente, sobre esa base, reflexionaremos sobre los contenidos y alcances de una nueva agenda anticorrupción para la democracia.

## Los orígenes y la fragmentación de la agenda anticorrupción en el país

La agenda anticorrupción se consolidó en la Argentina durante la década de 1990 y estuvo ligada al desarrollo y ampliación del mundo de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y las organizaciones de la sociedad civil (OSCs). Aunque esos ámbitos de participación y estilo de trabajo tenían escasa presencia en la cultura política local, lo cierto es que esa génesis estuvo vinculada a una evaluación y transformación de la agenda de derechos humanos que fue crucial durante el período de la transición a la democracia y el gobierno de Raúl Alfonsín.

Anticorrupción y derechos humanos tuvieron, en esos años, varios puntos de continuidad y de tensión. El trabajo de denuncia de la corrupción se apoyó fuertemente en el éxito y los logros del movimiento de derechos humanos en la Argentina. Aunque sus pioneros no provenían de los organismos, sí eran cercanos a la temática y habían sido personajes relevantes en el desarrollo –tanto desde el poder judicial como desde el ejecutivo– de la agenda de derechos humanos. La anticorrupción era considerada como continuidad de los avances logrados en términos de derechos humanos para un escenario de consolidación democrática. Así, las reformas anticorrupción eran concebidas como un programa de reformas democráticas de segunda generación. Los diagnósticos sobre la corrupción en ese entonces tuvieron varios puntos de contacto con el legado del movimiento de derechos humanos. En primer lugar, compartían un marco general de desconfianza sobre el Estado y pensaban la democratización como un modo de contrarrestar los abusos de poder. Se trataba de acotar los márgenes de discrecionalidad en el ejercicio del poder desde la función pública o desde la actividad política en general. El control por parte de los ciudadanos sobre el funcionamiento del Estado y los funcionarios públicos aparecía como uno de los grandes horizontes o promesas de la democratización.

*La corrupción no se vincula con el volumen del gasto ni del aparato del Estado sino con su performance y el tipo de articulación virtuosa o no con el sector privado y con la ciudadanía en general.*

En segundo lugar, ambas agendas proponían poner el foco en el problema de la Justicia. El poder judicial fue central en los debates sobre derechos humanos, al punto que la consigna juicio y castigo se estructuró en torno a la persecución penal de los crímenes cometidos durante la dictadura, y el problema del tratamiento penal de los casos estuvo en el centro de las políticas de acotamiento y restricción del enjuiciamiento que une a las leyes de Obediencia Debida y Punto Final con los indultos presidenciales. Para la agenda anticorrupción, el tema judicial siempre tuvo una cierta ambigüedad. Por un lado, los diagnósticos apuntaban a cambiar el foco de la persecución penal de los actos de corrupción al control *ex ante* de los actos de gobierno. Modificar los incentivos para evitar o desalentar los intercambios corruptos, más que aumentar las penas en los delitos contra la administración pública. Sin embargo, el marco de la impunidad fue utilizado recurrentemente como modo de señalar los alcances y la gravedad del problema.

Por otro lado, algunos puntos alejaban y tensionaban el trabajo en temas de derechos humanos y en anticorrupción. Si se comparan los escenarios de inicios y fines de la década de 1990, los estilos de intervención se fueron diferenciando progresivamente. El estilo de militancia y activismo más propio del movimiento de derechos humanos fue perdiendo fuerza en el mundo de la anticorrupción donde se consolidó un estilo de trabajo más profesionalizado. Se trata de una cuestión de énfasis que terminó consolidando tradiciones y brechas entre uno y otro mundo que, sin embargo, se mantuvieron conectados por vínculos de cooperación y conflicto en todos estos años. Un mundo de los derechos humanos muy politizado a juicio de los corruptólogos; un mundo de la anticorrupción muy técnico-profesional a juicio de los organismos.

Esa brecha se angostó durante los convulsionados años de crisis luego del derrumbe del gobierno de Fernando de la Rúa y se am-



plió considerablemente a lo largo de los años de gobierno del kirchnerismo. Pudieron verse, durante los años de la crisis, campañas conjuntas del CELS y otros organismos junto con OSCs, tales como Poder Ciudadano y la Asociación para los Derechos Civiles (ADC), sobre temas de desigualdad o en relación con el descrédito del poder judicial (Corte Suprema de Justicia). Luego de esa coyuntura, los posicionamientos en relación con los gobiernos kirchneristas establecieron una profunda diferenciación entre los actores. El kirchnerismo tomó posición en relación con ambas agendas. Priorizó y privilegió la agenda de derechos humanos y olvidó rápidamente la agenda anticorrupción. Recordemos que, en el primer año de gobierno, Néstor Kirchner impulsaba mediante el decreto 1172 (2003) una nueva normativa en materia de anticorrupción y apertura del Estado que había sido elaborada por la Oficina Anticorrupción (OA) en sus primeros años de funcionamiento. La reglamentación de las audiencias públicas, la publicidad de la gestión de intereses, la elaboración participativa de normas, el acceso a la información pública y las reuniones abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos constituían el núcleo de esa línea de trabajo. Luego, en cuestión de pocos años, se abandonó la política pública en la materia y el problema de la corrupción fue relativizado hasta asumirlo como principal discurso de oposición y crítica de la opinión pública al gobierno. El kirchnerismo contribuyó de esa manera a dejar la agenda en manos de la oposición y a terminar de desvincular por completo democratización y anticorrupción, derechos humanos y anticorrupción.

Las agendas tienen sesgos ideológicos y afinidades electivas pero los problemas públicos nunca se reducen a los puntos de vista que se tengan sobre ellos. El problema de la corrupción es objeto de interés en el país de modo sostenido desde hace ya unos veinticinco años y ello no es consecuencia únicamente del uso o el aprovechamiento que se hace de las denuncias de corrupción.

En los últimos cuatro o cinco años se ha renovado y consolidado una agenda republicana anticorrupción. Surgió al calor de las críticas y la oposición al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y se consolidó en la perspectiva adoptada por el gobierno de Mauricio Macri. Desde entonces, la corrupción ocupa un lugar central en el debate público, y aparece vinculada principalmente a la lógica de los escándalos. Esta agenda, compartida por el resto de las fuerzas políticas, asigna un rol destacado al poder judicial focalizando en una visión punitiva de la justicia como respuesta óptima y eficaz para combatir la corrupción. Es una agenda moralizadora de la actividad política, afirmada sobre una tradición que entiende a la anticorrupción como una cruzada moral frente a los políticos y la política corrupta.

La agenda republicana incluye también otros tres elementos importantes, aunque mucho menos visibles: 1) una discusión sobre el funcionamiento y modernización del poder judicial (cuyos lineamientos se encuentran actualmente definidos en el programa “Justicia 2020”, en la órbita del Ministerio de Justicia de la Nación); 2) programas y legislación de ampliación del acceso a la información pública y modernización de la gestión (sobre todo en el ámbito de compras públicas y mejoramiento de los servicios de la administración pública), y 3) el eje de la denominada “reforma política”, a partir de la cual el gobierno impulsó, aunque de modo fallido, la implementación de la boleta electrónica y se ha propuesto avanzar hacia otras cuestiones, tales como la eliminación de las listas colectoras, la institucionalización de los debates públicos, la ley de financiamiento de los partidos políticos y la reforma de la instancia de elecciones primarias.

Esta agenda tiene dos componentes: por un lado, involucra una visión moralizadora de la política y punitivista de la Justicia, y por el otro, plantea un conjunto de medidas focalizadas en materia de transparencia y modernización. Frente a este diagnóstico, nos preguntamos, ¿es posible y/o deseable pensar una agenda anticorrupción alternativa?

*Repensar una agenda anticorrupción para la democracia implica volver sobre algunos aspectos de su génesis. Volverla más ambiciosa y sustantiva y, sobre todo, autonomizarla lo más posible de la lógica de los escándalos de corrupción.*

## Una agenda anticorrupción para la democracia

Repensar una agenda anticorrupción para la democracia implica volver sobre algunos aspectos de su génesis. Volverla más ambiciosa y sustantiva y, sobre todo, autonomizarla lo más posible de la lógica de los escándalos de corrupción. Los escándalos de corrupción trajeron aparejados malestares respecto de la representación política. Sin embargo, apostar por la moralización de la clase política como única alternativa para resolver dichos malestares no produce sino un efecto paradójico. Para repensar una agenda anticorrupción es necesario ampliar la mirada sobre el problema al menos en dos sentidos. El primero, tratar de aportar una visión más federal sobre la cuestión: volver a mirar el funcionamiento de la política, la administración y la Justicia a escala provincial y local, a la vez que analizar el modo en que se trasladan o no las discusiones a escala nacional a esos ámbitos de funcionamiento de la política y del Estado. Luego, volver a vincular las diferentes aristas de la agenda anticorrupción que actualmente se presentan desconectadas: **la reforma judicial, la reforma política y la reforma de la administración pública**. Algunos breves comentarios sobre los tres temas.

### Reforma judicial

Hay una diferencia importante entre afirmar que la justicia penal no puede resolver el problema de la corrupción y reconocer que el poder judicial no puede lidiar con ninguna causa de corrupción. Este segundo escenario, el actual, es potencialmente muy destructivo. En esa vía, hay algunos temas sobre los que es necesario hacer un cierto énfasis. En primer lugar, sostener la idea de que un rol importante de la Justicia se liga con su capacidad de investigar en tiempo presente. Es conocido el alcance y la lógica del impacto que tienen los cambios políticos en el funcionamiento del fuero penal federal. Una Justicia que muestra una celeridad y profundidad de su trabajo inversamente proporcional cuando investiga a funcionarios y ex funcionarios no puede sino producir descrédito y representaciones partidizadas sobre su funcionamiento. Sobre esta cuestión hay al menos tres líneas de trabajo que merecerían ser exploradas. La primera, la **composición y la carrera en el fuero penal federal**. La segunda, el **rol** y las **funciones del Consejo de la Magistratura** como mecanismo de enlace del poder judicial con los otros poderes del Estado. El tercero, el **procedimiento penal** y su vínculo con el éxito de las estrategias de dilación de las causas.



### Reforma política

La expresión “reforma política” se popularizó durante la crisis de 2001-2002 en virtud de la crítica generalizada al desempeño de los políticos profesionales. En ese marco, no se pensaban elementos específicos que modificaran o ajustaran la actividad política, sino que existía una preocupación global sobre los mecanismos de representación y su legitimidad. Las principales inquietudes se vinculaban con los modos de sostener el proceso de profesionalización de la actividad política y, al mismo tiempo, evitar su corporativización. Sintetizando mucho las discusiones, existen al menos tres núcleos de problemas sobre los que convendría avanzar y recuperar aquella agenda de 2001. Un primer eje se vincula con los **agrupamientos políticos**. Hace décadas se discute la crisis de los partidos políticos como principal formato de los agrupamientos políticos y, sin embargo, ello no ha producido grandes avances en el debate sobre las unidades de agrupamiento. Hasta ahora han prevalecido los intentos fallidos de volver a fortalecer a los partidos (tal fue el espíritu de la Ley de Democratización de la Representación Política de 2009, que lo intentó a través de internas obligatorias, subir el piso de avales para la constitución de partidos, distribución de la publicidad oficial de campaña y algunos requisitos para el financiamiento de las mismas). Sin embargo, las figuras políticas siguen ganando preeminencia frente a los agrupamientos partidarios y poco sabemos sobre el estado de la carrera política profesional. ¿Cuáles son los mecanismos de acceso a la política y los ámbitos y modalidades de competencia interna efectivamente vigentes? Esos elementos son fundamentales si se piensa en criterios de equidad y pluralidad para la actividad política que son centrales en las críticas sobre su funcionamiento corporativo. El segundo eje se refiere a los **sistemas electorales y de representación**. Poco se ha modificado en términos de métodos de votación y criterios de representación en los sistemas electorales. Tampoco se ha avanzado demasiado en términos de autonomía y articulación en los distintos niveles de representación. Finalmente, un tercer punto es el **financiamiento de la actividad política**. El problema es la discusión en términos abstractos de lo que sería deseable que ocurriera sin saber qué tipos de equilibrios existen y permiten efectivamente el financiamiento de la actividad política en la actualidad. ¿Cuál es la relación entre empleo público y cargos políticos? ¿Cómo se financian efectivamente las campañas? ¿Cuánto requiere la actividad política de las políticas públicas para su funcionamiento? Desde nuestro punto de vista, es imposible abordar estos temas sin diagnósticos y discusiones sobre el funcionamiento global de la actividad política.

*La eficacia y la eficiencia son fundamentales en áreas históricamente sensibles como la obra pública o las compras públicas en general. Pero también es destacable la clarificación y el resguardo del conflicto de intereses que pueden ser tanto o más perjudiciales que el cohecho y los sobreprecios.*

### Reforma de la administración

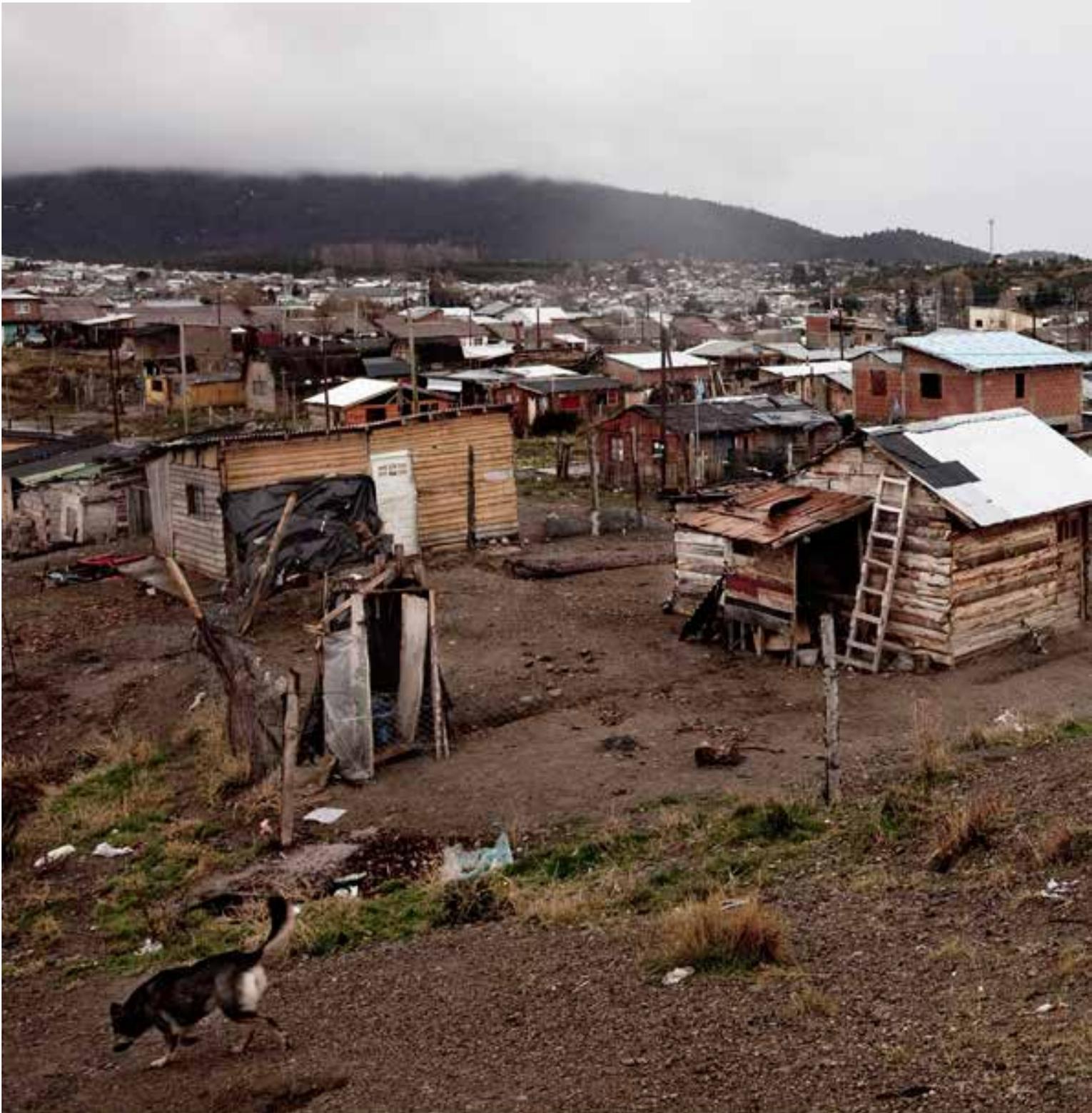
En la Argentina y en América latina, las reformas de la administración pública han estado asociadas a procesos de privatización y reducción del aparato estatal. Durante los años '90 las mismas estuvieron atadas a un programa de reformas de mercado. La anticorrupción se vinculó desde entonces a una serie de presupuestos (eficiencia y eficacia del aparato estatal, reducción del gasto y del empleo público, desregulación de la economía) más propios de los programas de liberalización económica que de las inquietudes ligadas al problema de la corrupción. Ninguno de esos presupuestos produce de modo directo ni necesariamente un acotamiento o control de los intercambios corruptos. Alcanza con recordar, por ejemplo, que el proceso de privatización de empresas públicas durante los años '90 fue prolífico en el desarrollo de negocios ilegales e ilegítimos. Algo similar podría decirse sobre el gasto o el tamaño del Estado; la corrupción no se vincula con el volumen del gasto ni del aparato del Estado sino con su performance y el



tipo de articulación virtuosa o no con el sector privado y con la ciudadanía en general. Con esa marca de origen, las políticas de transparencia corren el riesgo de transformarse en el mascarón de proa de otros objetivos de reforma y de política y, por lo tanto, de limitarse a un conjunto de procedimientos y mecanismos de orden formal que no producen transformaciones ni persiguen objetivos sustantivos. En ese sentido, es necesario clarificar qué tipo de transformaciones son deseables en términos de reforma de la administración. Y es necesario pensarlas al menos en dos sentidos. Por un lado, un conjunto de elementos que son de **orden interno a la administración**. Medidas que garanticen la igualdad e idoneidad en el acceso y en el ejercicio de los cargos públicos (considerando e incluyendo una revisión de la distinción entre cargos políticos y técnicos). El reclutamiento y la carrera en el Estado (nacional, provincial y municipal) requieren un ordenamiento claro y preciso. Por ello resulta indispensable una clarificación de los criterios de ética pública que se han ido multiplicando y superponiendo sin ninguna

razonabilidad en las últimas décadas. Por otro lado, elementos vinculados a las **interacciones de la administración**. Resulta fundamental distinguir niveles y escalas de la interacción ya que las agencias del Estado interactúan con actores que poseen capacidades e intereses muy desiguales. Por ejemplo, respecto del sector privado y de los actores económicos en general esas interacciones deberían guiarse por criterios de diferenciación y articulación. La eficacia y la eficiencia son fundamentales en áreas históricamente sensibles como la obra pública o las compras públicas en general. Pero también es destacable la clarificación y el resguardo del conflicto de intereses que pueden ser tanto o más perjudiciales que el cohecho y los sobrepagos. Para la ciudadanía en general resultan más importantes los criterios de apertura y control que los de la eficiencia y eficacia. La información y la publicidad de los actos de gobierno son importantes en la medida en que estos se asocian a mecanismos de participación y de involucramiento de los profanos en distintas áreas y cuestiones de gobierno.

por **JUAN PABLO BOHOSLAVSKY**. *Experto Independiente en Deuda Externa y Derechos Humanos de la ONU. El presente artículo reproduce los párrafos correspondientes a la introducción, imperativos jurídicos y económicos, conclusiones y recomendaciones del informe (A/HRC/37/L.22) que el autor presentó el 28 de febrero de 2018 al Consejo de Derechos Humanos de la ONU, disponible en [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/HRC/37/54](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/37/54). El 16 de marzo de 2018 el Consejo aprobó la resolución A/HRC/37/11, requiriendo al Experto Independiente presentar los Principios Rectores para ser considerados en la sesión a realizarse en marzo de 2019.*



TANTO LOS ESTADOS COMO LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES TIENEN LA OBLIGACIÓN DE EVALUAR LAS CONSECUENCIAS DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS. EL ANÁLISIS DE LAS RESPUESTAS A LA RECIENTE CRISIS FINANCIERA DE 2007-2008 INDICA QUE ES MUCHO LO QUE FALTA AVANZAR EN ESTA MATERIA. ESTE ARTÍCULO PROPONE ALGUNAS RECOMENDACIONES PARA PREVENIR Y EVITAR EN PARTICULAR LOS IMPACTOS DERIVADOS DE LAS POLÍTICAS DE AJUSTE Y CONSOLIDACIÓN FISCAL.

# ¿PRINCIPIOS RECTORES PARA EVALUAR LOS EFECTOS DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS? SÍ





# I.

## Introducción

De manera general se considera que la última crisis financiera mundial (2007-2008) fue la peor de su especie desde la Gran Depresión. Diez años después, sigue haciendo estragos por medio de una austeridad fiscal que frena la recuperación y reduce el margen para efectuar las transformaciones económicas y sociales necesarias para generar sociedades más inclusivas y basadas en los derechos en las que todo/as puedan acceder a un trabajo decente, a los servicios sociales y a la protección social.

El contagio de la crisis financiera que se desencadenó en los Estados Unidos de América vino alimentado por la denominada “hiperglobalización” que, junto con sus beneficios, también trajo una mayor vulnerabilidad a las sociedades de todo el mundo.

Asimismo, abrió el camino a la financierización, proceso que permitió a las instituciones y a los mercados financieros aumentar de tamaño y ganar influencia. Según se indica en el informe “Un *New Deal* mundial como alternativa a la austeridad, informe sobre el comercio y el desarrollo 2017”, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) llegó a la conclusión de que la continuación de ese proceso, unido al aumento de las desigualdades, incrementaba la probabilidad de que volviera a producirse una crisis financiera.

Las crisis financieras pueden estar causadas por numerosos factores, como las enormes sumas invertidas en rescatar instituciones financieras privadas, la conclusión de acuerdos comerciales injustos, las perturbaciones económicas externas, la concesión de préstamos y el endeudamiento irresponsables, una movilización de recursos y recaudación fiscal insuficientes, la evasión y la elusión de impuestos, la corrupción y unas políticas económicas deficientes que no estén en consonancia con un desarrollo social inclusivo y el disfrute efectivo de los derechos humanos.

Además, la ausencia de un sistema para resolver las situaciones de sobreendeudamiento de manera oportuna, justa, previsible y compatible con los derechos humanos ha agravado los problemas. Independientemente de que las crisis financieras estén causadas por factores externos o internos, o por una combinación de ambos, es necesario desarrollar marcos para superarlas que se articulen en torno al respeto de los derechos humanos.

Desde los años '80, el consenso creciente es que las crisis económicas y muchos de los paquetes de políticas de ajuste estructural aplicados para prevenir o superarlas pueden tener graves repercusiones negativas para los derechos humanos. Por consiguiente, no puede sorprender que las políticas de reforma económica vengán asociándose cada vez más con iniciativas destinadas a mitigar los efectos adversos en los medios de vida de las comunidades pobres. Sin embargo, por toda una serie

de motivos, lo habitual es que estas iniciativas disten de poder considerarse eficaces. Aunque está aceptado que las políticas de ajuste estructural y consolidación fiscal pueden tener enormes repercusiones negativas para las personas en situación de vulnerabilidad, la mayoría de esas políticas no se conciben ni aplican de manera que promuevan o protejan los derechos humanos. A menudo, la atención se centra únicamente en mitigar las repercusiones sociales más graves, en lugar de introducir reformas que impidan o atenúen crisis futuras. Estas reformas también permitirían proteger y promover el disfrute efectivo de los derechos económicos y sociales mediante la inversión en las personas, lo cual las haría más sostenibles a mediano plazo.

La adopción de medidas de respuesta anticíclicas que inviertan en el desarrollo social es una alternativa factible que, además, está asociada a una recuperación económica más equitativa y sostenible. Sin embargo, muchos Estados e instituciones financieras internacionales no parecen haber aprendido esas lecciones; la austeridad ha sido la respuesta predominante a la reciente crisis financiera, y las políticas de consolidación fiscal en su mayoría han hecho oídos sordos a los derechos humanos, pues se han centrado principalmente en garantizar el equilibrio de los presupuestos públicos a toda costa. Los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos han señalado que los recortes presupuestarios en diversos países han repercutido en los derechos a la salud, la educación, la alimentación, la vivienda, el trabajo, la seguridad social y el agua, y en los derechos políticos y civiles, como el acceso a la justicia, el derecho a la participación o la libertad de expresión, de reunión y de asociación. También han provocado el empeoramiento de

las condiciones de detención y encarcelamiento. El derecho a la vida y a la integridad personal no ha sido ajeno a este fenómeno; las crisis económicas, agravadas aún más por las políticas de austeridad, han desencadenado un aumento de los suicidios en algunos países, han hecho que algunas personas quedaran excluidas de una asistencia sanitaria pública que salva vidas y han erosionado los sistemas de salud pública hasta tal punto que los han dejado sin los medios suficientes para hacer frente a las epidemias.

Las mujeres, las personas con discapacidad, los niños de familias monoparentales, los migrantes y refugiados y otros grupos expuestos al riesgo de marginación a menudo se ven afectados de manera desproporcionada. Por ejemplo, los recortes de los servicios públicos, y en particular los que afectan a las guarderías, repercuten de manera desproporcionada sobre las mujeres. Además, las mujeres suelen ser las primeras en ser despedidas cuando se “flexibiliza” la legislación laboral.

La justificación de las políticas de austeridad suele basarse en un diagnóstico excesivamente simplificado o engañoso, en particular uno que responsabiliza de la crisis económica a un gasto público excesivo sin siquiera considerar otros factores pertinentes, como las perturbaciones externas, las corrientes de ingresos insuficientes, la desregulación financiera, el aumento de las desigualdades, la disminución de los salarios entre los hogares de ingresos bajos y medios y otras fallas debidas a la globalización. Las políticas se deciden a menudo sin tener suficientemente en cuenta opciones menos perjudiciales y sin un análisis fiable de los resultados previsibles. Con frecuencia, la información no suele ser de auténtico dominio público ni está sujeta a una

*Hasta la fecha, no existe ningún marco general o metodología para evaluar el impacto de las políticas de reforma económica en los derechos humanos. Por ello, es sumamente difícil evaluar los efectos reales, que a menudo son acumulativos, de las políticas de austeridad en el conjunto la población y, en particular, en los sectores más marginados.*

participación genuina de los grupos de la sociedad que pueden verse afectados negativamente. Quienes asumen una parte desproporcionada de los costos de los ajustes suelen ser los grupos más desfavorecidos cuya voz y poder político son escasos, lo que hace invisibles tanto su situación como las consecuencias para sus derechos. Hasta la fecha, no existe ningún marco general o metodología para evaluar el impacto de las políticas de reforma económica en los derechos humanos. Por ello, es sumamente difícil evaluar los efectos reales –que a menudo son acumulativos– de las políticas de austeridad en el conjunto la población y, en particular, en los sectores más marginados.

A la luz de esas experiencias, en marzo de 2017, el Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 34/3, solicitó a este autor que, como Experto Independiente, elaborase principios rectores para evaluar el impacto de las políticas de reforma económica en los derechos humanos, en consulta con los Estados, las instituciones financieras internacionales y otras partes interesadas pertinentes. A tal efecto, se recabaron aportaciones de un amplio abanico de actores interesados para fundamentar la elaboración de los principios rectores.

Para complementar esos esfuerzos, junto con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), se hizo un inventario de las herramientas de evaluación del impacto social y de derechos humanos utilizadas por los Estados, las organizaciones internacionales y los agentes no estatales. El 9 de noviembre de 2017, junto con el ACNUDH, organizamos en Ginebra un taller de expertos cuya labor sirviera de base para el presente informe y en el que se hiciera balance, se intercambiaran experiencias y se iniciara un debate sobre el alcance y el contenido de los principios rectores.

La realización de evaluaciones del impacto en los derechos

humanos incitará a los Estados a que consideren y analicen alternativas que aumenten las probabilidades de hacer efectivos los derechos humanos como parte de su objetivo más general de lograr la estabilidad macroeconómica y el crecimiento. Las obligaciones en materia de derechos humanos inspiran la realización de inversiones sociales que pueden servir de instrumento anticíclico para hacer frente a las recesiones económicas. Exigen abandonar políticas que se centran únicamente en el logro de metas macroeconómicas a corto plazo, sin tener en cuenta su impacto en los derechos humanos, o que solo tratan de mitigar las repercusiones sociales más extremas. Tales orientaciones específicas aún no se han elaborado adecuadamente, pero el presente informe demuestra que ya se cuenta con las herramientas, la experiencia y los trabajos de investigación pertinentes sobre los que basar los principios rectores para evaluar el impacto de las políticas de reforma económica en los derechos humanos. El informe describe la evolución de las medidas de ajuste estructural adoptadas en respuesta a las crisis financieras y de la mitigación de las repercusiones sociales adversas hasta la crisis financiera de 2007-2008 y explica cómo los programas de ajuste estructural afectan los derechos humanos. Sostiene que, por razones económicas y jurídicas, los programas de reforma económica deben ser inclusivos y promover los derechos humanos. Identifica las principales dificultades que supone la elaboración de principios rectores para evaluar el impacto en los derechos humanos, en particular las que tienen que ver con su base, alcance y contenido y con la cuestión de cuándo aplicarlos, y hace algunas reflexiones sobre la forma de proceder. Para concluir, formula algunas recomendaciones preliminares con miras al examen del contenido y formato de los principios rectores y propone los pasos que deberían adoptarse a continuación para desarrollarlos.

*Las obligaciones en materia de derechos humanos inspiran la realización de inversiones sociales que pueden servir de instrumento anticíclico para hacer frente a las recesiones económicas. Exigen abandonar políticas que se centran únicamente en el logro de metas macroeconómicas a corto plazo, sin tener en cuenta su impacto en los derechos humanos, o que solo tratan de mitigar las repercusiones sociales más extremas.*

## II.

### ¿Por qué los programas de reforma económica deberían guiarse por los derechos humanos?

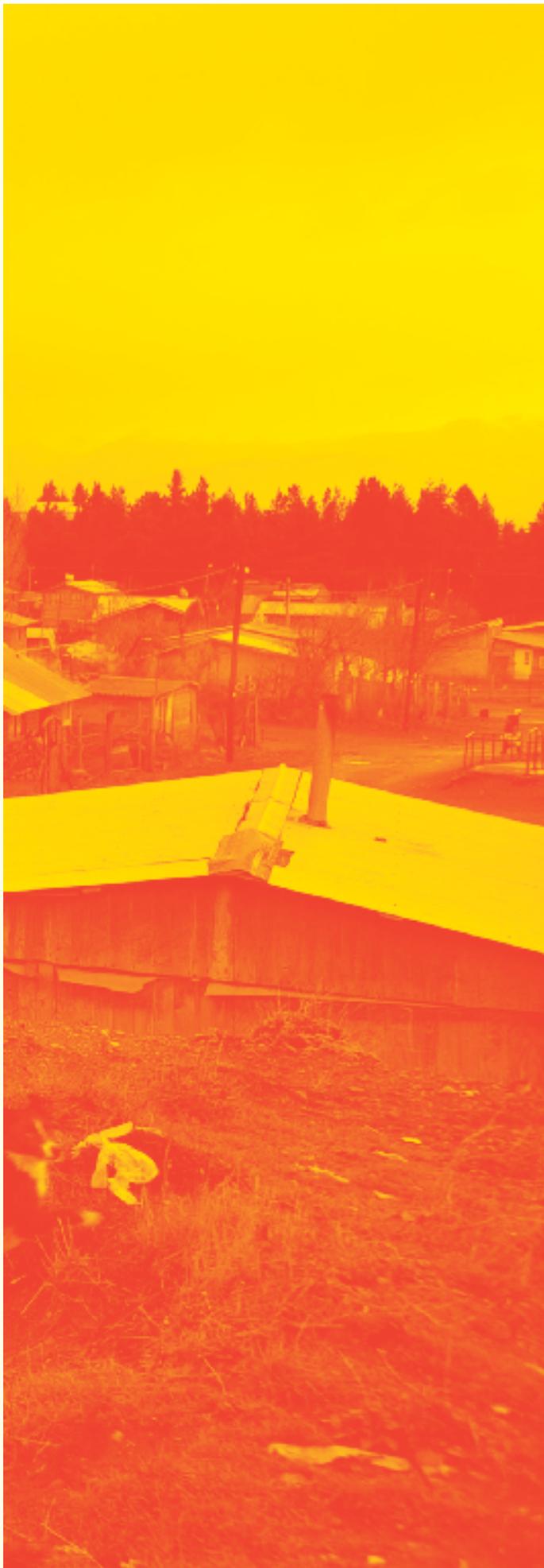
#### *a) Imperativos jurídicos*

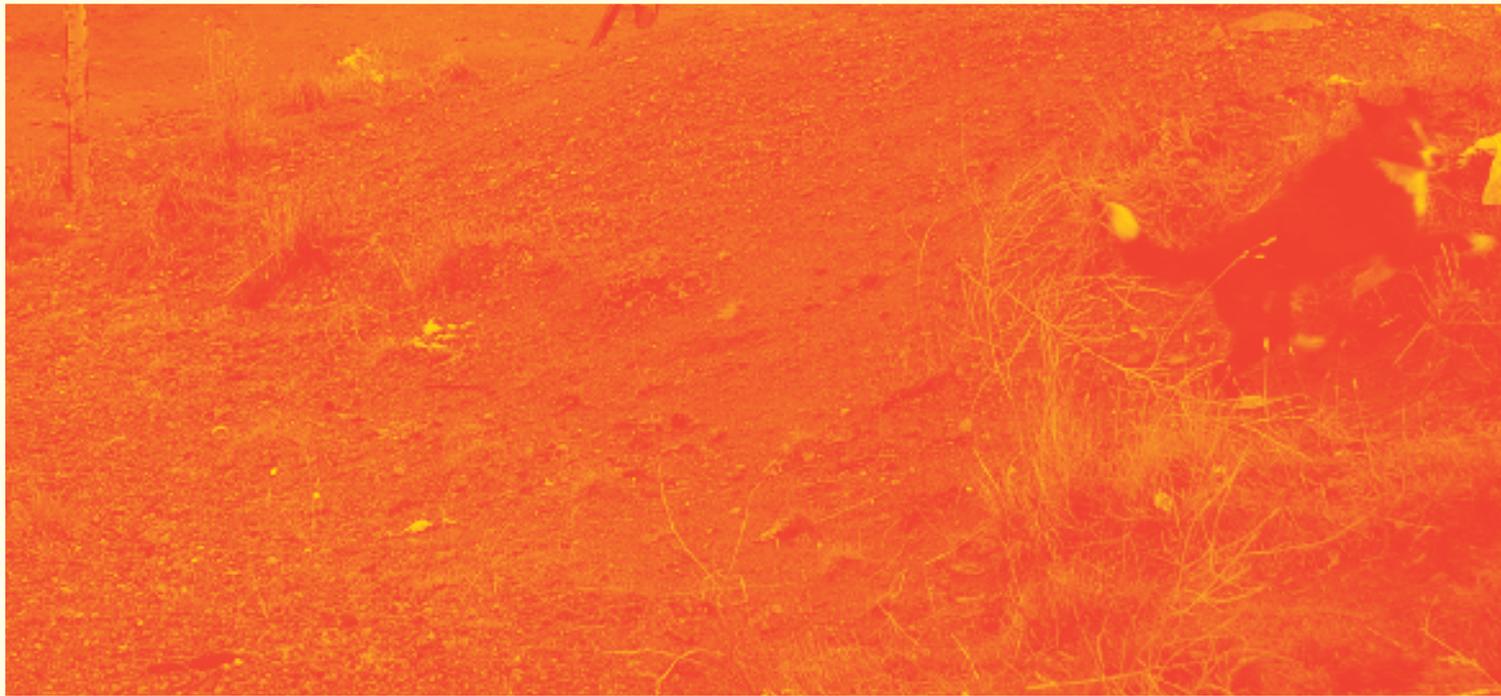
En el contexto de una situación de tensión financiera, las obligaciones de los Estados de promover el disfrute efectivo de los derechos humanos pueden clasificarse en general del siguiente modo: a) las ligadas a la adopción de medidas en los planos internacional, nacional y local para prevenir las crisis financieras, y b) las relativas a reducir al mínimo y mitigar los efectos de las crisis financieras sobre los derechos humanos una vez que aquellas se desencadenan. Las dos categorías están relacionadas. La primera categoría implica a menudo una gama mucho más amplia de medidas: desde políticas específicas para impulsar el empleo y la protección social y reducir la desigualdad, con el fin de mejorar la regulación bancaria y aumentar la resiliencia y la preparación frente a la próxima crisis, hasta medidas más generales como hacer frente a las causas profundas de las crisis financieras mediante cambios en la estructura financiera internacional. Si bien esta nota se centra más en la segunda categoría, las dos están interrelacionadas y no pueden separarse por completo.

Los derechos humanos no dictan las medidas de política concretas que los Estados deben adoptar en respuesta a las crisis u otras tensiones financieras. Los Estados tienen la facultad discrecional de seleccionar y adoptar medidas en función de sus circunstancias económicas, sociales y políticas específicas. Sin embargo, esta discrecionalidad no está exenta de límites; el ajuste fiscal debe diseñarse en consonancia con las obligaciones concretas de derechos humanos, de carácter tanto sustantivo como procedimental, que trazan ciertas líneas rojas que no deben cruzarse.

Si bien los Estados tienen la responsabilidad primordial de atenerse a los tratados y normas internacionales de derechos humanos, las instituciones financieras internacionales y otras organizaciones internacionales también están obligadas a respetar los derechos humanos. Los Estados y los organismos competentes de las Naciones Unidas deberían velar por que la protección de los derechos económicos, sociales y culturales más básicos esté integrada, en la mayor medida posible, en los programas y políticas destinados a promover el ajuste. Al igual que cualquier otro sujeto de derecho internacional, las instituciones financieras internacionales están obligadas por las normas generales del derecho internacional, sus constituciones o los acuerdos internacionales en los que son partes. Por lo tanto, están obligadas a respetar los derechos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los tratados internacionales de derechos humanos, que han pasado a formar parte del derecho internacional consuetudinario y reflejan los principios generales del derecho.

Si bien muchas normas de derechos humanos están sujetas a salvedades y limitaciones, las medidas de consolidación fiscal y





de reforma económica nunca deben vulnerar el contenido básico mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales, ni ser directa o indirectamente discriminatorias o dar lugar a la adopción de medidas regresivas inadmisibles en lo que respecta al disfrute o la puesta en práctica efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales. La prohibición de la regresión inadmisibles prevista en el derecho de los derechos humanos es la norma fundamental del ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales para determinar si las medidas de consolidación fiscal y de reforma económica atentan contra los derechos humanos. Las medidas regresivas –es decir, aquellas que reducen el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales– son admisibles únicamente en determinadas circunstancias estrictas, como se verá más abajo.

Incumbe a los gobiernos demostrar que las medidas de respuesta propuestas se ajustan a sus obligaciones en materia de derechos humanos. Por consiguiente, los Estados y, en su caso, las instituciones financieras internacionales, deben actuar con la debida diligencia en lo que concierne a los derechos humanos antes de introducir reformas económicas de gran calado. A nivel internacional goza de respaldo creciente, evidenciado en las decisiones, observaciones generales, observaciones finales y declaraciones de los mecanismos de derechos humanos, además de en la literatura académica, la idea de que las medidas potencialmente regresivas solo podrán considerarse aceptables si son:

- a)** Temporales, en el sentido de que estarán vigentes solo mientras sean necesarias.
- b)** Legítimas, siendo su fin último el de proteger el conjunto de los derechos humanos.
- c)** Necesarias, en el sentido de que deben poder justificarse tras

el más minucioso examen de todas las demás alternativas menos restrictivas.

- d)** Razonables, en el sentido de que los medios elegidos han de ser los más adecuados y capaces de alcanzar el objetivo legítimo.
- e)** Proporcionadas, en el sentido de que toda otra acción u omisión sería más perjudicial para el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.
- f)** No discriminatorias y capaces de mitigar las desigualdades que puedan surgir en tiempos de crisis; y deben garantizar que los derechos de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados no se vean afectados de manera desproporcionada.
- g)** Capaces de preservar el contenido básico mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales, sobre la base de la transparencia y la participación genuina de los grupos afectados en el examen de las medidas y alternativas propuestas.
- h)** Objeto de procedimientos genuinos de examen y rendición de cuentas.

La no discriminación es un principio básico del derecho internacional de los derechos humanos y está consagrado en todos los tratados internacionales concertados en la materia. En el derecho de los derechos humanos se entiende por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferenciado que se base en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición, y que tenga por objeto o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos y libertades por todas las personas. Esta definición también incluye cualquier acción u omisión que, intencionada o no, afecte desproporcionadamente a miembros de un grupo en particular. A fin de eliminar

*Aunque los graves efectos de la reciente crisis financiera en los derechos humanos han sido amplia y adecuadamente documentados, las políticas de respuesta a la crisis revelaron una arraigada desatención estructural a los derechos humanos en la formulación de las políticas económicas, una protección insuficiente de los más vulnerables y una falta de atención a la participación, las consultas, la transparencia y la rendición de cuentas.*

la discriminación *de facto*, los Estados pueden estar obligados a adoptar medidas especiales para reducir o eliminar la discriminación, como serían las medidas de acción afirmativa. Por lo tanto, es esencial no solo que se evalúe el impacto de las medidas de austeridad y las políticas de reforma económica sobre los derechos humanos en los diferentes grupos de la sociedad, sino también que esos grupos participen de manera auténtica en esa labor de evaluación. Esto abarca, en particular, a los grupos que corren riesgo de marginación o vulnerabilidad, como las mujeres, los niños, las personas de edad, las minorías étnicas, nacionales, lingüísticas, religiosas o de otro tipo, los migrantes, las personas con discapacidad y otros. En función de las circunstancias específicas de cada caso, también se deberá evaluar el impacto de las políticas de reforma económica sobre los derechos humanos de otros grupos sociales de riesgo, como los pueblos indígenas, los refugiados o los desplazados internos, y garantizar la participación de esos grupos en la labor de evaluación. Merecerán especial atención los cuadros de discriminación y desigualdad que se superpongan y se agraven mutuamente.

Los Estados y las instituciones financieras internacionales tienen la obligación de evaluar el impacto de las medidas de reforma económica propuestas y aplicadas, en particular cuando se prevea que tendrán efectos adversos importantes en los derechos humanos. Tanto los principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos como los principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos instan a los Estados y a las instituciones financieras internacionales a realizar evaluaciones de sus respectivas políticas en los derechos humanos. Los órganos creados en virtud de tratados han subrayado en sus observaciones generales la obligación de los Estados

de llevar a cabo evaluaciones del impacto en los derechos humanos al elaborar presupuestos y en el contexto de las actividades empresariales, los acuerdos de comercio e inversión y la privatización de los servicios públicos, incluso en relación con las posibles repercusiones extraterritoriales en los derechos humanos. Los principios rectores para evaluar el impacto de las políticas de reforma económica sobre los derechos humanos no tienen por objeto crear nuevas obligaciones jurídicas internacionales, sino más bien destacar las consecuencias de las normas y reglas internacionales vigentes en materia de derechos humanos aplicables a los Estados y las instituciones financieras internacionales en el contexto de las medidas de reforma económica. Si bien los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas ya han puesto de relieve los principios y normas fundamentales de los derechos humanos con arreglo a los cuales deben revisarse las políticas de ajuste, es necesario elaborar orientaciones más prácticas sobre la forma de diseñar y efectuar una evaluación del impacto en los derechos humanos. Ello permitiría pasar de los derechos humanos en la teoría a los derechos humanos en acción. Los principios rectores para evaluar el impacto de las políticas de reforma económica sobre los derechos humanos deberían ayudar a los Estados, las instituciones financieras internacionales y otras partes interesadas a elaborar, aplicar y supervisar los programas de reforma económica con el fin de garantizar la protección de los derechos humanos. Deberían ser útiles para que los Estados diseñen medidas de reforma económica encaminadas a prevenir las crisis financieras, pero también en situaciones más complejas, como aquellas en las que un país vive ya una crisis económica y depende de la asistencia prestada por las instituciones financieras internacionales.

### ***b) Imperativos económicos***

El respeto de los derechos humanos y el crecimiento económico socialmente inclusivo no se encuentran reñidos, como sostiene la opinión popular, sino que pueden reforzarse mutuamente. El crecimiento económico y el desarrollo son esenciales para avanzar en el desarrollo humano y la realización de los derechos humanos, por ejemplo, mediante la creación de puestos de trabajo y de oportunidades de ingresos y la generación de recursos para la inversión en infraestructura social y económica, entre otras cosas. Sin embargo, la calidad y la orientación del crecimiento económico son importantes, ya que la existencia de desigualdades puede frenar por sí sola el crecimiento. Hay quienes defienden que la desigualdad causa subdesarrollo. También se ha argumentado que, dado que el crecimiento económico puede consolidar los derechos humanos, la integración explícita de una orientación de derechos humanos en las estrategias de crecimiento constituye un “enfoque de oportunidad” que aumentaría la calidad y la equidad del crecimiento económico, entre otras cosas mediante un fomento equitativo del derecho a la educación, la salud, la alimentación, el agua, la vivienda y la protección social, de manera similar a un enfoque de desarrollo humano.

La riqueza y las desigualdades de ingresos se habían acentuado durante los dos o tres decenios anteriores a la última crisis financiera, tanto en los países en desarrollo como entre las economías más desarrolladas. En 2015, un análisis realizado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) mostró que la desigualdad de ingresos tenía un impacto negativo

y estadísticamente significativo en el crecimiento a mediano plazo. El análisis también indicó que uno de los principales factores subyacentes de esa desigualdad perjudicial para el crecimiento era la falta de oportunidades educativas suficientes para los hogares más pobres. Los autores de un estudio del FMI en la materia señalaron que existía un “consenso preliminar (...) según el cual la desigualdad puede menoscabar los avances en materia de salud y educación, causar una inestabilidad política y económica que reduzca las inversiones, y minar el consenso social necesario para adaptarse a las perturbaciones, y por lo tanto tiende a reducir el ritmo y la durabilidad del crecimiento” (“Redistribution, inequality, and growth”, de Jonathan D. Ostry y otros, FMI, febrero de 2014). Igual de crucial para la recuperación económica y el desarrollo humano es el aumento de las oportunidades de ingresos y de trabajo para todos. La pobreza y la exclusión del mercado laboral se han calificado de desperdicio de recursos humanos con efectos adversos sobre el crecimiento económico, pues los afectados no contribuyen a la economía y además necesitan protección adicional. El derecho al trabajo y el mantenimiento de un mercado laboral dinámico son determinantes para la salud de la economía nacional. Desde ese punto de vista, en su informe de desarrollo humano de 2015 sobre el trabajo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) recomendó que las metas de creación de empleo para mujeres y hombres se incluyeran entre los indicadores que los departamentos de finanzas y los bancos centrales someten a seguimiento periódico para vislumbrar las perspectivas económicas.



### III.

#### Conclusiones y camino a seguir

Ni las enseñanzas extraídas de las medidas de respuesta a crisis anteriores, sobre la importancia de proteger el gasto social, ni el creciente énfasis en el papel crucial de los derechos humanos para mejorar los resultados en materia de desarrollo parecen haber influido de manera suficientemente explícita en el análisis o la estructuración de las medidas de respuesta de los gobiernos y las instituciones financieras internacionales a la reciente crisis financiera. Las conclusiones extraídas en 1990 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en relación con crisis anteriores siguen siendo hoy igual de válidas. Aunque los graves efectos de la reciente crisis financiera sobre los derechos humanos han sido amplia y adecuadamente documentados, las políticas de respuesta a la crisis revelaron una arraigada desatención estructural a los derechos humanos en la formulación de las políticas económicas, una protección insuficiente de los más vulnerables y una falta de atención a la participación, las consultas, la transparencia y la rendición de cuentas.

Esa desatención es lo que impulsa la elaboración de unos principios rectores para evaluar el impacto de los programas de reforma económica en los derechos humanos y el desarrollo de herramientas analíticas y metodológicas para evaluar dicho impacto. Los principios rectores ayudarán a los Estados y a las instituciones financieras internacionales a cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos en períodos de dificultades financieras a la hora de estudiar la adopción de medidas

de consolidación fiscal, iniciativas anticíclicas y medidas económicas alternativas. Aunque todavía no se han elaborado suficientemente esas orientaciones específicas sobre los derechos humanos, ya se cuenta con las herramientas, la experiencia y los trabajos de investigación pertinentes para sustentar esta labor.

Los principios rectores deberían partir de la premisa de que la gestión de los asuntos económicos y fiscales es una función y responsabilidad fundamental de los gobiernos. La consolidación fiscal y las reformas económicas de carácter más general no son inherentemente incompatibles con los deberes del Estado en materia de derechos humanos; de hecho, tales medidas pueden ajustarse a la normativa internacional si se diseñan y aplican teniéndola en cuenta. El menoscabo que los recortes presupuestarios provoquen sobre los derechos humanos depende de si y cómo se lleven a la práctica esas mismas medidas. Por ejemplo, es importante saber si los recortes agravan o no las desigualdades existentes y quiénes serán los afectados. Las medidas de contención de costos deben planificarse de tal manera que no mermen la accesibilidad, asequibilidad y calidad de la prestación de servicios. El objetivo de las reformas debería consistir en reforzar los sistemas de protección social, introducir ajustes en ellos y corregir sus carencias, no en dismantelar ni socavar dichos sistemas.

Es fundamental disponer de datos recientes y fidedignos que puedan desglosarse según corresponda, pues permitirán analizar los efectos de la consolidación fiscal de una manera robusta y útil para los responsables de las políticas económicas que además les inspire confianza. El fortalecimiento de las estadísticas nacionales para someter a seguimiento los progresos realizados en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible puede facilitar la labor de seguimiento de los progresos realizados en algunas esferas del cumplimiento efectivo de los derechos humanos, pero debe ir acompañada de indicadores adicionales que abarquen determinados derechos.

Si bien los principios rectores se centrarán en las políticas y los procesos importantes que los gobiernos ponen en marcha inmediatamente después de una crisis, es igualmente importante tomar en consideración las medidas que los gobiernos adopten a mediano y largo plazo para crear una resiliencia transformadora, incluso cuando la economía goce de buena salud. La experiencia ha demostrado la importancia de las políticas de respuesta transformadoras que fortalezcan las instituciones y las políticas para que los gobiernos y la población (en particular los grupos pobres y vulnerables) puedan hacer frente a las catástrofes meteorológicas y recuperarse rápidamente tras ellas.



## IV.

### Recomendaciones

A fin de avanzar en el debate sobre la elaboración de los principios rectores para evaluar el impacto de las políticas de reforma económica en los derechos humanos, se recomienda que los principios rectores:

**a)** Reconozcan que la gestión de los asuntos económicos y fiscales es una función fundamental del gobierno y, al mismo tiempo, pongan de relieve las obligaciones de los Estados y las instituciones financieras internacionales de velar por que sus políticas de reforma económica y las condiciones a que supeditan su apoyo financiero respeten los derechos humanos.

**b)** Se inspiren en las normas de derechos humanos vigentes relativas a los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos en los planos internacional y regional, incluidos los tratados internacionales básicos de derechos humanos, su interpretación autorizada en las observaciones generales, declaraciones, decisiones, principios rectores, observaciones finales y recomendaciones formuladas por los mecanismos internacionales de derechos humanos.

**c)** Consoliden el marco normativo que ha surgido de la amplia labor realizada hasta la fecha en relación con los derechos humanos y la crisis financiera, y proporcionen orientación específica sobre cómo aplicar ese marco. Ello debería incluir orientaciones específicas sobre la evaluación de las políticas de reforma económica con miras a: **i)** identificar los efectos positivos para los derechos humanos; **ii)** prevenir o mitigar los efectos adversos para el disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos; **iii)** identificar y prevenir posibles violaciones de las obligaciones mínimas básicas relativas a los derechos económicos, sociales y culturales; **iv)** examinar si las medidas de reforma económica pueden tener efectos discriminatorios en la legislación y la práctica que sean incompatibles con el derecho internacional de los derechos humanos; **v)** detectar regresiones inadmisibles en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, y **vi)** aclarar las circunstancias en que determinadas medidas regresivas puedan estar justificadas, atendiendo a los principios de necesidad, proporcionalidad, legitimidad y razonabilidad.

**d)** Sean aplicables a diferentes circunstancias: en crisis financieras graves, en épocas económicas menos difíciles, en los países en desarrollo y en las economías muy avanzadas.

**e)** Permitan un análisis sin demora de las diversas políticas alternativas, que no se limitarán a las medidas de austeridad, diseñadas para responder a las dificultades económicas.

**f)** Complementen los análisis de sostenibilidad de la deuda con miras a integrar en la evaluación tanto las repercusiones en los derechos humanos como la sostenibilidad social.

**g)** Impartan orientación y hagan referencia a enfoques analíticos que puedan hacer visibles los posibles efectos de las medidas de reforma y mostrar cómo se distribuye la carga del ajuste entre los diferentes quintiles de ingresos, género, edad y grupos sociales, incluidos los más marginados.

**h)** Velen por que la evaluación del impacto en los derechos humanos se base en datos cualitativos y cuantitativos, desglosados por género, discapacidad, grupo de edad, región, etnia y cualquier otro aspecto pertinente, sobre la base de una apreciación contextual y nacional de cuáles son los grupos que corren riesgo de marginación.

**i)** Impartan orientación específica para someter a evaluaciones de impacto acumulativo, basadas en los derechos, las diversas medidas de reforma que se suelen aplicar en paralelo como parte de un paquete de medidas de consolidación fiscal, como las destinadas a la reforma tributaria y del gasto público, de modo que se pueda evaluar de manera más completa el impacto en los titulares de derechos y en determinados grupos de riesgo.

**j)** Establezcan una norma y un marco internacionales para la realización de evaluaciones del impacto de las políticas de reforma económica en los derechos humanos que puedan adaptarse a las necesidades particulares de los departamentos gubernamentales, órganos consultivos, comisiones parlamentarias, instituciones nacionales de derechos humanos e instituciones financieras internacionales.

**k)** Incluyan propuestas sobre cómo integrar las evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos en las metodologías de evaluación existentes que los gobiernos, las instituciones financieras internacionales y otros organismos ya puedan estar utilizando.

**l)** Consideren la mejor manera de llevar a cabo una evaluación del impacto sobre los derechos humanos, de modo que su resultado pueda influir eficazmente en las decisiones de política, y que al mismo tiempo aborden la cuestión de la independencia y credibilidad de la evaluación realizada.

**m)** Establezcan los criterios que habrá de cumplir el equipo de evaluación.

**n)** Impartan orientación sobre cómo asegurar la participación auténtica de todos los interesados pertinentes y de las personas y grupos afectados, incluidas las mujeres, los niños, las personas de edad, las personas con discapacidad, los migrantes, las minorías y otros grupos vulnerables, como los pueblos indígenas, los refugiados y los desplazados internos.

**o)** Establezcan las normas de transparencia y rendición de cuentas que habrán de cumplirse al efectuar la evaluación de impacto y aplicables a la publicación y presentación de información y de la evaluación.

*Los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos han señalado que los recortes presupuestarios en diversos países han repercutido en los derechos a la salud, la educación, la alimentación, la vivienda, el trabajo, la seguridad social y el agua, y en los derechos políticos y civiles, como el acceso a la justicia, el derecho a la participación o la libertad de expresión, de reunión y de asociación. También han provocado el empeoramiento de las condiciones de detención y encarcelamiento.*



**p)** Recomienden que se instituyan y lleven a cabo periódicamente evaluaciones del impacto en los derechos humanos antes, durante y después de la aplicación de las reformas económicas que puedan tener efectos adversos importantes en los derechos humanos, y faciliten el cumplimiento de las obligaciones de los Estados de presentar informes al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

por **MARTÍN BECERRA**. *Conicet, Universidad  
Nacional de Quilmes y UBA*



ADEMÁS DE CENSURA PREVIA, PERSECUCIONES Y OTRAS LIMITACIONES EVIDENTES, AMÉRICA LATINA SUMA UNA NUEVA CAPA DE RESTRICCIONES QUE OBSTRUYEN ESTA LIBERTAD, CONCEBIDA COMO UN DERECHO EFECTIVO Y COLECTIVO, EN IGUALDAD DE CONDICIONES PARA TODOS. EL ESTADO JUEGA UN ROL FUNDAMENTAL YA SEA FAVORECIENDO LA CONCENTRACIÓN DE MEDIOS O, POR EL CONTRARIO, ESTIMULANDO POLÍTICAS PÚBLICAS EN BENEFICIO DE LA CIUDADANÍA.

## CONCENTRACIÓN Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN: VARIACIONES SOBRE LA CENSURA SUTIL



*En el caso de las actividades ligadas a la comunicación, la información y la cultura, los procesos de concentración tienen una doble significación, porque a la situación económica debe añadirse la importancia simbólica de los bienes inmateriales que esas actividades producen.*



**P**onderar la libertad de expresión es una marca de época. Cuesta hallar, en el espacio público, discursos que se asuman promoviendo la censura. Las diferencias, claro, comienzan cuando se trata de definir este derecho y sus alcances, incluso en un momento histórico de inédita expansión de las posibilidades tecnológicas de la expresión y de la interconexión en red del planeta entero. Desde la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 en adelante la libertad de expresión se reconoce como condición para la convivencia democrática, para la tramitación y la esperanza de resolución de los conflictos inherentes a toda sociedad y, en el marco de las actuales sociedades llamadas “de la información”, como recurso distintivo que condiciona las estrategias personales y colectivas (de individuos y grupos sociales) para mejorar la posición en la estructura social. Además de la Declaración Universal de DD.HH., otros hitos que consolidaron esta perspectiva fueron la Convención Americana

de DD.HH. y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que abrieron la comprensión de que se trata de un derecho no solo individual, sino también colectivo y que está íntimamente ligado al derecho a la información y al acceso a la cultura. De este modo, la libertad de expresión es un derecho que posibilita el ejercicio y la ampliación de otros derechos. Es, en la traducción a la coyuntura política concreta, el principio de que toda persona pueda opinar, buscar y recibir información y perspectivas diversas, por todos los medios tecnológicos disponibles, cuando aparecen posiciones antagónicas. Los obstáculos que restringen la libertad de expresión pueden ilustrarse con la imagen de los conflictos por el uso del espacio en una plaza pública. Aquí hay dos problemas. Por un lado, la hipótesis de la plaza llena: si bien en abstracto todos los ciudadanos reconocen que las plazas son espacios abiertos, libres, gratuitos y, en consecuencia, públicos, y que la plaza permite realizar diferentes actividades, si todos los ciudadanos de un



barrio concurren a la misma plaza, esta colapsaría. ¿Cómo establecer, cuando el espacio de lo público es finito pero los derechos alcanzan a todos por igual, reglas justas para garantizar que todos ejerzan su derecho de acceso y evitar, pues, el abuso de unos y el menoscabo de otros?

Por otro lado, algunos espacios de la plaza son reglados más claramente e impiden que muchos puedan utilizarlos en simultáneo, mientras que otros espacios son concesionados a comercios que venden productos o servicios. Si el cuidador de la plaza, o el concesionario, o un grupo de vecinos con mayor fortaleza física, decidiera por sí mismo implementar reglas de uso de algunos de estos espacios, afectarían al conjunto ¿De qué modo se establecen condiciones para que todos puedan, si lo desean, usar ese espacio público en igualdad de condiciones?

Eventualmente, en la plaza hay música por altoparlantes. Nada impide que un vecino lleve su guitarra a un rincón de la plaza y ejecute su repertorio, pero el volumen de los parlantes se im-

pone. ¿Es posible que a pesar de las limitaciones técnicas de los altoparlantes puedan escucharse varias melodías y no sólo las que difunde su operador?

Quienes conciben la libertad de expresión como un derecho individual que solo ejercen quienes tienen acceso o propiedad de los medios de comunicación, licencias con uso de espectro radioeléctrico o escala económica como para desarrollar una industria, operan como los “dueños de los altoparlantes” de la plaza.

Por supuesto, los conflictos y amenazas en torno a la libertad de expresión desbordan esta esquemática comparación con una plaza, pero la semblanza es útil como aproximación.

La libertad de expresión ha sido y es percibida por una parte del sistema político y por un sector de la sociedad civil organizada como un juego de suma cero, en el que la conquista del derecho a la palabra por parte de unos actores estrecha automáticamente y proporcionalmente el derecho de otros.

La censura directa mediante la violencia contra una persona, un grupo o un medio es la versión más extrema de ataque a la libertad de expresión, pero esta no se agota en la posibilidad de realizar enunciados sin ser reprimido por ello (algo que, a pesar de lo básico que supone, no es garantizado en varios países de América latina y no lo fue en la Argentina durante muchos períodos en el siglo XX), sino que, además, requiere de recursos para ejercer el derecho de acceso, de búsqueda y de exposición de las propias ideas por todos los medios.

Hay restricciones indirectas, más sutiles, al ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la información. Algunas de estas restricciones derivan del hecho de que es materialmente imposible que todos los ciudadanos se manifiesten de forma activa por todos los medios. En consecuencia, el privilegio que tienen unos de acceder en determinadas condiciones, contrasta con la imposibilidad material de la mayoría.

Se podrá objetar que, en las actuales condiciones tecnológicas, en plena era de la digitalización, Internet amplía de modo inédito las capacidades y potencialidades expresivas. A ello corresponde matizar con dos advertencias: por un lado, nuestras sociedades son mutantes en su cultura infocomunicacional, siendo todavía intensivas usuarias de la TV y la radio, medios tradicionales, mientras que a la vez son protagonistas de nuevos hábitos de comunicación, entretenimiento e información en plataformas digitales; por otro lado, si bien Internet es un espacio de mayor intercambio reticular y permite desarrollar la expresión a quienes carecían de acceso a los medios tradicionales, la lógica de funcionamiento y propiedad de los contenidos es aún más concentrada que la de los medios clásicos, lo que es mucho decir. Consecuencia de ello son los esfuerzos crecientes de países europeos por regular la actividad de los gigantes globales de Internet en dos frentes: el de los datos personales y el de la competencia económica. Mientras, en paralelo, actualizan su regulación sobre medios audiovisuales para adaptarla al cambio tecnológico en curso.



## Obstáculos a la libertad de opinar y recibir información

Históricamente, el Estado constituyó una amenaza para la libre circulación de ideas y opiniones. La resistencia a la regulación legal sobre medios de comunicación –extendida en el estamento de propietarios de medios y en algunos círculos periodísticos de América latina, no así en Europa o en América del Norte– recrea así una posición de honda tradición en las ideas políticas que, con matices, aparece desarrollada en diferentes Constituciones latinoamericanas decimonónicas.

Las luchas burguesas contra la monarquía absolutista en la Europa de los siglos XVII y XVIII fueron el campo en el que se elaboró la doctrina liberal que reniega de la intervención estatal como estrategia de ampliación del libre albedrío. Esta doctrina presenta una concepción individual de la libertad de expresión, y el derecho a no ser molestado por opiniones es un bien que se convierte en social (colectivo) a partir de la agregación de los individuos en una sociedad determinada.

Aunque la historia occidental ubica en el siglo XIX la superación de la censura institucionalizada, sin embargo estas posiciones se activan en pleno siglo XXI cuando se justifica la muerte de periodistas a raíz de sus investigaciones sobre la narcocrimina-

lidad o el terrorismo estatal, paraestatal o privado (en muchos países de la región), o a raíz del contenido satírico de sus producciones, como ocurrió con el atentado terrorista contra el semanario satírico parisino *Charlie Hebdo* en enero de 2015.

En el marco de la libertad de decir, desde esta perspectiva tradicional de la libertad de expresión, América latina cuenta con constricciones actuales y lacerantes que representan una regresión en el reconocimiento del derecho individual y social a la expresión libre y a la comunicación y la cultura:

- ▶ Asesinatos, listas negras, clausuras, persecución, asfixia económica.
- ▶ Censura previa (única excepción, protección de la infancia y adolescencia).
- ▶ Derecho de protesta.
- ▶ Derecho de reunión.

La vigencia de estas violaciones al derecho a la libertad de expresión constituye un punto ineludible de preocupación en los Estados americanos. Volviendo a la imagen de la plaza, es como si se restringiera el acceso de algunos individuos a la misma, o se justificara su maltrato porque deciden reunirse bajo un árbol a cantar una melodía que no es del gusto de algunos (sean estos algunos mayoría o no).

*El suponer que la elite social, económica y cultural que tiene/ tenemos acceso a opinar en los medios equivale a la libertad de expresión de todos los ciudadanos, ¿no confunde libertad de opinión –cuya conquista fue costosa a través de décadas en el país– con el derecho a la libertad de expresión y a la cultura?*

### **Libertad de expresión ampliada**

Ahora bien, y este es uno de los mayores problemas actuales, sin haber resuelto aún aquella generación clásica de problemas asociados a la libertad de expresión, América latina agrega, desde una perspectiva de derechos, una nueva capa de restricciones también fundamental y tan pendiente de resolución como la anterior.

El suponer que la elite social, económica y cultural que tiene/ tenemos acceso a opinar en los medios equivale a la libertad de expresión de todos los ciudadanos, ¿no confunde libertad de opinión –cuya conquista fue costosa a través de décadas en el país– con el derecho a la libertad de expresión y a la cultura?

El constitucionalista Roberto Gargarella sostiene que “es necesario que todos los miembros de la comunidad puedan expresar sus puntos de vista; y además que *es necesario que tales puntos de vista puedan ser confrontados unos con otros, en un proceso de deliberación colectiva*. Tales pautas, que guiarían nuestra aproximación al derecho de la libertad de expresión, parecen encajar muy bien con algunos criterios muy bien asentados en la filosofía política y la jurisprudencia constitucional”.

Gargarella retoma las prolíficas reflexiones de Owen Fiss, para quien la libertad de expresión depende de los recursos de los

que se dispone y ello demanda una regulación con equilibrio y razonabilidad por parte del Estado. Desde esta perspectiva, conocida como la del debate público robusto, el Estado no es más una amenaza, o bien no es sólo percibido como amenaza, sino que es una herramienta clave de consagración de los derechos de quienes, sin su intervención, verían afectada su libertad de expresión. Dado que se trata de recursos, su concentración en pocas manos restringe la libertad de expresión de una sociedad que, por condiciones estructurales, carece de pleno acceso a esos recursos.

Según la Corte IDH, las obligaciones en materia de libertad de expresión requieren de un rol activo por parte del Estado en pos de la protección de este derecho: "...en los términos amplios de la Convención, la libertad de expresión se puede ver también afectada sin la intervención directa de la acción estatal. Tal supuesto podría llegar a configurarse, por ejemplo, cuando por efecto de la existencia de monopolios u oligopolios en la propiedad de los medios de comunicación, se establecen en la práctica 'medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones'" (Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85, cit., párr. 56).

Es decir que la libertad de expresión no puede pensarse en el vacío y al margen de su gravitación histórica, social, económica, cultural y política.

La libertad de expresión, en suma, no se restringe a la libertad de los propietarios de los medios de producción de información y entretenimiento masivos ni al estamento profesional que desarrolla sus oficios en esas industrias de medios. Obviamente que estos están alcanzados por el derecho que, sin embargo, tiene como sujetos a todos los ciudadanos y no solo a los potentados y a los profesionales de la información.

Para que la agenda de problemas asociados al derecho a la expresión asuma pues la complejidad del momento presente, es necesario complementar el listado con una generación de problemas a incorporar al debate como desafíos de articulación de políticas públicas. Entre ellos, la concentración excesiva de los medios en pocas manos; el abuso de concesiones o licencias por parte del Estado (prórrogas *sine die*, imposibilidad de concursos y obturación a la competencia), así como la disposición discriminatoria de facilidades (condonación de deudas previsionales o fiscales, regímenes especiales sobre insumos de la industria –como el papel o la energía–); el sesgo en la asignación de publicidad oficial, y el establecimiento de condicionamientos previos tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad de la información.

## Concentración

La relación entre concentración y libertad de expresión merece una reflexión específica. En un proceso creciente de concentración, cada vez son menos las empresas que controlan la mayor parte del volumen total de un mercado. Desde esta perspectiva, el extremo al que pueden conducir los procesos de concentración es la tendencia de los mercados a configurar regímenes de oligopolio o de monopolio, donde una o unas pocas empresas de gran dimensión ocupan la totalidad del mercado, de manera que reducen las opciones disponibles. La subordinación de un conjunto de actores a la predominancia de unos pocos produce un círculo que se retroalimenta, incrementando la fortaleza de esos pocos que captan los mejores recursos del sector; por lo tanto, uno de los efectos de la concentración es que reduce la significación del resto de actores de ese sector de actividad.

En el caso de las actividades ligadas a la comunicación, la información y la cultura, los procesos de concentración tienen una doble significación, porque a la situación económica debe añadirse la importancia simbólica de los bienes inmateriales que esas actividades producen. Es decir que concentración e interés público no pueden ser disociados en el análisis de la conformación de los sistemas de medios de comunicación e industrias que producen y distribuyen información y entretenimientos a escala masiva. Como afirmó el ex juez de la Corte Suprema de Estados Unidos Hugo Black en un fallo antitrust que incluía a los mayores editores de diarios y a la agencia noticiosa Associated Press en 1945, "la mayor diseminación de información posible desde fuentes diversas y antagonistas es esencial para el bienestar público".

En la teoría de la democracia, la doble función de las industrias de la comunicación como productores de valores y también de mercancías es medular para estructurar espacios públicos deliberativos que permitan el intercambio de informaciones, ideas y opiniones diversas. Por ello, todos los Estados democráticos cuentan con regulaciones que refieren a la concentración de los sectores de información y comunicación, además de activas políticas para estimular la diversidad cultural.

El reconocimiento de los efectos de censura sutil que produce la concentración excesiva de los medios de comunicación conduce a reclamar regulaciones, porque la "autorregulación" invocada por la tradición liberal produce, en el mejor de los casos, un reacomodamiento de relaciones de fuerzas entre los actores socioeconómicos mismos. Y se sostiene que la concentración afecta la línea editorial de los medios, unifica las fuentes dispo-

nibles de información así como las fuentes consultadas por el sistema de medios, reproduciendo cierta endogamia y uniformación de contenidos y formatos. Además, la concentración genera barreras anticompetitivas y cuellos de botella para el ingreso o la supervivencia de operadores más pequeños o débiles e implica una mayor capacidad de los grupos concentrados de influir en las decisiones del estamento político.

La concentración, además, vincula negocios del espectáculo (estrellas exclusivas), del deporte (adquisición de derechos televisivos), de la economía en general (inclusión de entidades financieras y bancarias) y de la política (políticos devenidos en magnates de medios, o socios de grupos mediáticos) con áreas informativas, lo que produce repercusiones que alteran la pretendida “autonomía” de los medios.

Otro impacto que provoca la concentración es la centralización geográfica de la producción de contenidos e informaciones en los lugares sede de los principales grupos. Buenos Aires (en Argentina), San Pablo y Río de Janeiro (en Brasil), Santiago (en Chile) son ejemplos contundentes. Este impacto también debilita el espacio público y empobrece la disposición de distintas versiones sobre lo real por parte de las audiencias/lectores, con-

denando a una subrepresentación a vastos sectores que habitan en el “interior”.

Por otra parte, la concentración supone un ambiente de precarización del empleo, porque desaparecen medios y porque los existentes tienden a fusionarse, generándose economías de escala y ahorro de costos laborales. Y además porque en un sistema de medios muy concentrado, los periodistas tienen pocas alternativas de conseguir un buen empleo si se enfrentan con alguno de los grandes grupos, dada la tendencia a la cartelización del sector. El delicado tema de la autocensura en la profesión no debería eludir la consideración de este aspecto.

Por consiguiente, y salvo excepciones, los procesos de concentración debilitan la circulación de ideas diversas en una sociedad y por ello protagonizan, desde hace décadas, la agenda de políticas públicas en el sector de la información y la comunicación en países de distintas latitudes y con tradiciones regulatorias.

Para garantizar el derecho a la libertad de expresión y ampliar su ejercicio, entonces, el debate democrático acerca de cómo atenuar los efectos de la concentración excesiva de los medios de comunicación tiene una importancia imposible de exagerar en las sociedades contemporáneas.

*La libertad de expresión, en suma, no se restringe a la libertad de los propietarios de los medios de producción de información y entretenimiento masivos ni al estamento profesional que desarrolla sus oficios en esas industrias de medios. Obviamente que estos están alcanzados por el derecho que, sin embargo, tiene como sujetos a todos los ciudadanos y no solo a los potentados y a los profesionales de la información.*



**Entrevista a GINÉS GONZÁLEZ GARCÍA.** *Rector de Isalud. Ex ministro de Salud de la Nación. Ex embajador argentino en Chile*

**CELS:** *Marcela Perelman*

**Voces en el Fénix:** *Abraham Gak, Paola Severino, María Sol Porta*

# “LA LEGALIZACIÓN DEL ABORTO ES INEXORABLE PORQUE ES PARTE DE LA EVOLUCIÓN”

EN LA EXPERIENCIA DEL EX FUNCIONARIO, EL PODER DE LA IGLESIA CATÓLICA Y LA DIVERSIDAD DE CRITERIOS EN LAS JUSTICIAS PROVINCIALES FUERON LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS A LA HORA DE APLICAR EL PROTOCOLO PARA EL ABORTO NO PUNIBLE. ESCÉPTICO RESPECTO DE LAS RAZONES DE MAURICIO MACRI PARA POSICIONAR EL TEMA EN LA AGENDA PÚBLICA, ES SIN EMBARGO OPTIMISTA EN CUANTO A LA POSIBILIDAD DE AVANCES LEGALES EN UN FUTURO CERCANO.

**G**inés González García fue ministro de Salud y Ambiente de la Nación entre 2002 y 2007, durante las presidencias de Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner. Entre sus iniciativas, se recuerdan muy especialmente el Plan Remediar, de distribución gratuita de medicamentos; el Programa de Salud Sexual y Reproductiva, y el énfasis puesto en la implementación del protocolo de aborto no punible. A más de diez años, desde su actual puesto de rector de la Universidad Isalud, este sanitarista que alguna vez fuera amenazado de muerte por el obispo católico Antonio Baseotto, se reúne con el CELS y con Voces en el Fénix para analizar el debate sobre interrupción voluntaria del embarazo como derecho, a la luz de su experiencia en la gestión.

**Voces/CELS: –¿Su especialidad médica siempre fue como sanitarista o tuvo otra especialidad antes?**

GGG: –Hice muy poquito de pediatría. Mi mamá a veces me pregunta: “Pero vos al final, nene, ¿qué es lo que hacés?”. Le digo: “Mirá, vieja, yo de a uno no atiendo. Atiendo de a muchos. No me traigas individuos. Traeme ciudades, colectivos, países. Ahí sí atiendo”.



**Voces/CELS: –Nos interesa recuperar aquel momento anterior de la agenda sobre el aborto, en ese caso quizá más orientado a lo que fue el protocolo. ¿Cómo encontró ese tema y cuáles eran los márgenes que existían para encararlo?**

GGG: –Uno siempre trata de sostener la política con razones, con números, registros, estadísticas. No recuerdo bien si era el año 2002 o 2003... 2002 casi seguro. En las estadísticas hay una categoría en relación con los chicos que era “nacidos de madres de 18 años y menos”. En ese momento había 47 chicas que tenían 6 y más hijos con 18 años o incluso menos. Eso me golpeó mucho más que cualquier otro dato. Eran 47 tragedias, multiplicadas además por la cantidad de pibes que tenían. Estando en un cargo público, se trataba de un tema de justicia social: el Estado tiene que garantizar la igualdad en el acceso a la información y a los insumos a las mujeres que están en lugares socioculturalmente y económicamente más bajos, a fin de que ellas también puedan tener los embarazos que ellas quieran. Ese fue el impulso del Programa de Salud Reproductiva, que fue una ley que sacamos en octubre del 2002. Pero claro, uno en general cree que las leyes en la Argentina resuelven los problemas. Y si bien las leyes ayudan, en este caso me sorprendí, porque fue una ley que tuvo un grado que yo diría no fue ya de desacuerdo sino de combate a la propia norma, que yo al principio no podía entender.

**Voces/CELS: –¿La raíz de ese combate era religiosa?**

GGG: –Sí. No exclusivamente, pero sí en su mayoría. Era algo tan simple como darles a todas las mujeres lo mismo que recibe cualquiera que tiene cobertura y puede ir a una farmacia a comprar. Garantizar su disponibilidad tanto en información como en insumos. Sin embargo, el programa fue brutalmente combatido. Primero, en varias provincias presentaron recursos, utilizando la Justicia lamentablemente como creo yo que se la está usando ahora, que es para que se incumplan las leyes. En Córdoba, una organización llamada El Portal de Belén planteó un recurso contra la pastilla del día después diciendo que era abortiva, algún fiscal le dio curso y el programa estuvo parado porque no se podía distribuir. También tuvimos problemas en Entre Ríos, Mendoza, en San Juan... En algunos casos, por ejemplo, los gobiernos provinciales –o los ministros provinciales, porque en realidad no era todo el gobierno– no distribuían los insumos. Por lo tanto, había que idear un sistema para que el insumo llegara directamente al centro de salud sin ninguna intermediación. Había que resolver, además de la cuestión del insumo, el tema de la logística. Lo que hicimos fue colocar los insumos dentro del Programa Remediar, así por lo menos no tenían ninguna interferencia hasta llegar al final de la cadena, que eran los siete mil y pico de centros de salud que había en ese momento.

**Voces/CELS: –Estamos hablando de medicamentos de prevención...**

GGG: –Todos los medicamentos eran de prevención del embarazo no deseado. El último que se agregó fue la píldora del día después porque apareció después técnicamente. Eran anticonceptivos orales, anticonceptivos inyectables, anticonceptivos masculinos, porque además distribuíamos muy fuertemente profilácticos, en ese sentido era un programa de prevención también de las enfermedades de transmisión sexual. Nos metimos en un área con fuerza y con decisión, pero tuvimos que hacer un gran esfuerzo, más que contra la realidad, contra la dificultad de hacer que se cumplieran las leyes. Tuve discusiones con algunos hombres de la Iglesia. Les decía: “No comparto lo que piensan ustedes, pero además no lo respeto porque su pensamiento es parcial. Es solo contra los pobres. Ustedes no van a predicar a la farmacia para que no lleven el anticonceptivo. Ustedes no tienen ningún problema con ese sector social. Simplemente no quieren que les lleguen la información y el insumo a las que no los tienen y que son las que más lo necesitan porque menos pueden decidir”.

Este combate después se hizo mucho más áspero cuando fue la aplicación del aborto legal. Ahí directamente yo he visto violencias, perversiones, situaciones feroces de persecución sobre familiares de chicas que estaban totalmente amparadas, que eran menores, que tenían debilidad mental, que habían sido violadas... Tenían toda la tipificación, no les faltaba nada. Sin embargo, ciertos grupos actuaban de una manera atroz y violenta contra las familias. En muchos casos iba yo directamente a la provincia, siendo ministro nacional. Hubo un caso, en Mendoza, en el que la madre de la chica se tuvo que ir con su hija a vivir a otra provincia por lo que le hacían... pintarle las paredes de la casa, distintas cosas. En Entre Ríos nos pasó lo mismo, inclusive hubo que trasladar a la chica a Mar del Plata para hacer la intervención, porque allá no se podía. Eran grupos que tenían impunidad, e incluso el amparo de la Justicia. Era una paradoja: ya la realidad era suficientemente dura como para que, además, la propia Justicia fuera el instrumento para que no se ejecutaran las leyes que intentaban modificar esa realidad.

**Voces/CELS: –¿Usted desde siempre tuvo una postura a favor de la interrupción voluntaria del embarazo?**

GGG: –Siempre estuve a favor de la legalización. Cuando uno tiene responsabilidades colectivas, como ocurre cuando se es ministro, siempre tiene que pensar primero en evitar que las cosas sucedan y segundo, si suceden, en tratar de que tengan menos consecuencias. Esa es la esencia no solo de ser ministro de Salud, sino de ser médico. Tiene que prevalecer el pensamiento de la salud colectiva, de la salud pública, más allá de cualquier tipo de creencias. Hay que respetar las creencias de todos. Lo que no podemos es, en función de una creencia religiosa, determinar una conducta para el conjunto de la población. Si no, no habría trasplantes, transfusiones, no habría muchas cosas. Además, el mundo ha ido evolucionando. En realidad, siento que la Argentina se quedó atrás de los países a los que tomamos como modelo. Los países más importantes y más evolucionados en términos democráticos, socioculturales, ya han resuelto este debate hace 30 o 40 años ¿Por qué? Porque privilegian las razones de salud: es un hecho que existe. Es un hecho que es masivo y que genera enfermedad y muerte ¿Cómo uno disminuye la enfermedad y muerte? Directamente, haciéndolo como corresponde. Haciéndolo bien. El tratamiento delictivo del hecho lo único que favorece es la clandestinidad, las muertes, las consecuencias no deseadas. Y hay otra cosa más, algo que casi nadie mira, porque todos miran las muertes: hay que mirar también la cantidad de internaciones. Son casos trágicos, en los que las mujeres a veces quedan con amputaciones, con pérdidas irreversibles, traumas psicológicos. Cuando yo estaba en el ministerio, esos casos eran arriba de 60.000. Las últimas cifras que hay, del año 2013, dan 49.000. Son datos oficiales del Ministerio de Salud. Casi 50.000 internaciones post aborto por año es una barbaridad. Han disminuido, felizmente, gracias al uso –que tampoco es legal– de los medicamentos. Pero, por supuesto, sería mucho mejor si eso fuera controlado, regulado, etcétera.

**Voces/CELS: –En ese avance desde la sanción de la ley, el trabajo para lograr la implementación de los abortos que eran legales, y después el protocolo de atención post aborto, en este recorrido internamente, dentro del gobierno, ¿se sentía habilitado para avanzar con este trabajo?**

GGG: –Sí, y está demostrado. No era habitual que un ministro fuera a presentarse en una provincia como parte interesada en un asunto de este tipo. De todas formas, hay que recordar lo que pasaba. Uno agarraba el protocolo, se resolvía que la intervención era legal, se hacía la hoja de ruta, el manual de procedimiento para que todo el mundo se sintiera más tranquilo. Pero la realidad es que en lugares tan importantes como la ciudad de Buenos Aires o la provincia de Buenos Aires no quieren aplicar el protocolo. La provincia de Buenos Aires también dejó de entregar anticonceptivos, además. Concretamente, la primera cosa que hizo el horroroso ministro que tuvo al principio este gobierno [Jorge Lemus] fue suspender las compras del Programa de Salud Reproductiva. Con lo cual nadie entiende cómo están a la vez contra la legalización del aborto y contra la prevención del aborto. De todos modos, pese a esto que ocurre en el Estado, creo que con la sociedad pasa otra cosa. Veo que hay un corte muy grande, inclusive por edades. Por eso tengo confianza en que, si no es ahora, la legalización del aborto va a salir inexorablemente en poco tiempo porque es parte de la evolución. Yo creo que piensan muy distinto las mujeres que los hombres, primero que nada, y también piensan muy distinto los jóvenes de los más grandes.

**Voces/CELS: –¿Está sorprendido por el debate de este año o no?**

GGG: –Yo fui escéptico con las razones del debate cuando esto salió y lo sigo siendo. Creo que las razones no tienen nada que ver con algún interés concreto en este tema. Pero de la misma manera que digo esto, me parece buenísimo que hoy haya un movimiento en la sociedad que antes no había y que se esté discutiendo en todos lados. En el fondo, creo que fue un tema dilatorio o para diluir otros temas críticos que estaban pasando en la Argentina y que siguen pasando.

*“Hay que asegurar que el Estado provea el derecho, porque con la ley sola no alcanza para las que no tienen acceso a una atención correcta”.*

**Voces/CELS: –¿Cómo cree que el tema se inscribe en el sistema político, en los distintos grupos políticos? Porque el grupo de legisladoras, por ejemplo, que impulsa el proyecto, pertenece a distintos bloques, y hay como una tradición más liberal que puede defender el derecho al aborto y hay posiciones con otra tradición, de otra matriz.**

GGG: –Es cierto eso. Hay que buscar un consenso colectivo. En cuanto al debate, lo que me parece que hay que hacer es llevarlo al plano sanitario: decime cómo evitás las muertes. Porque yo te muestro cómo cambió esto en el mundo cuando se legaliza. Cómo no se incrementa –como algunos dicen– la cantidad de abortos, que inclusive con el tiempo empieza a disminuir. Cómo esto cambia la mortalidad materna, que es un drama en la Argentina, que está estable y que hace 25 años venimos diciendo que tenemos que pararla. Otras discusiones son accesorias. Hay que tratarlo como un tema de salud pública, no como un tema de religión o ética. Por otro lado, hay que asegurar que el Estado provea el derecho, porque con la ley sola no alcanza para las que no tienen acceso a una atención correcta. Es lo mismo que si la ley dijera que hay que ser educado y no diéramos educación pública y gratuita. Pero además, está la comparación económica. Al Estado le cuesta mucho menos incorporar los medicamentos que se usan y algún otro sistema que figure en la ley, que atender las 50.000 internaciones que como consecuencia van a un hospital público tiempo después. No voy a decir que la legalización “le conviene al Estado” porque no es un tema de factores de conveniencia, pero hay quienes dicen que la legalización supondría emplear más recursos. Bueno, no, el costo es menor. No solo en dolor, en consecuencias físicas. También es menor en dinero.

**Voces/CELS: –¿La presión que usted encontraba en las provincias era indistinta de si el gobernador estaba alineado con el gobierno nacional en términos partidarios?**

GGG: –No tenía nada que ver. No era un problema de signo político. Pienso en la Patagonia, por ejemplo, donde era más fácil implementar el protocolo. En Neuquén y en Río Negro no estaba el partido gobernante. Me parece que había una cultura más joven en algunos lugares y aplicaban el programa. En Chubut hubo un caso muy complicado, ahora que me acuerdo. Pero en términos generales, era más fácil ahí que en las provincias más conservadoras. Si todavía hoy en la mitad de las provincias no funciona una norma que es nacional, que lo único que tienen que hacer es adecuarse, que se hizo con los mejores estándares, que se hizo igual a como lo hace el mundo y a lo que dice la Organización Mundial de la Salud... Es una manera de obturar. Si ustedes me preguntan cómo va a seguir eso, no lo sé porque, para mi sorpresa, hay más fuerza en estas ideas conservadoras de lo que uno cree y hay, cómo puedo decirlo, una especie de militancia fanática que usa cualquier forma de presión.

**Voces/CELS: –¿Podría contar un poco de ese momento en el que usted fue amenazado por el obispo castrense Antonio Baseotto? ¿Cómo repercutió ese episodio al interior del gobierno, en su posición política?**

GGG: –A mí personalmente no me afectó. Lo tomé un poco en broma. Pero Kirchner estaba que volaba. Le dije: “Si querés que levante el pie, lo levanto un poco. Tampoco quiero ser un causal de un conflicto con el gobierno”. Y me dijo: “No, no, vos hacé lo que tengas que hacer”. Ahí había una interna entre un sector más conservador de la Iglesia, que expresaban Baseotto y monseñor Aguer [Héctor, ex arzobispo de La Plata], y Jorge Bergoglio, que era más cercano a los curas villeros y al peronismo.

**Voces/CELS: –Usted al principio de esta charla dijo que su acercamiento a la cuestión del aborto tenía que ver con una cuestión de justicia social. ¿Cómo es el vínculo entre aborto y peronismo? Usted es una persona privilegiada para hacer una lectura de cómo un sector, digamos, más nacional y popular ha recibido esa agenda, con posiciones contradictorias.**

GGG: –A mi entender, nadie estableció tantos derechos para las mujeres en la Argentina como el peronismo. Yo al menos traté de imitar a Ramón Carrillo y a los grandes del peronismo en cuanto a salud. Nunca lo analicé desde el punto de vista de la doctrina. Sí sentí que era una cuestión de justicia, siempre. Igualdad de oportunidades.

**Voces/CELS: –A partir de una doctrina que propone la ampliación de derechos sociales, ¿cómo ve usted que la iniciativa del debate no se haya dado desde un liderazgo peronista?**

GGG: –Eso depende desde donde lo miren, porque yo tomé todas estas iniciativas desde un gobierno peronista. Y yo dije lo que opino desde un gobierno peronista y nadie me contradijo. Esa pregunta me la han hecho, y lo que me parece es que... siempre le falta algo al peronismo. Perón decía eso. Hay una mesa, uno arriba pone una silla, y después viene un equilibrista y después del equilibrista sube un monito y el monito toca el violín. Y le preguntan a alguien: “¿Qué te parece todo esto?”. Y la respuesta es: “El monito toca muy mal”.

**Voces/CELS: –A un discurso que promete derechos es esperable que se le pida más.**

GGG: –Es verdad, pero también es cierto que puedo decir: yo fui el ministro de esa área e hice lo que pude. Bastante más de lo que se había hecho antes y de lo que se hizo después. También es cierto que fue en ese gobierno donde se generó un conflicto con la Iglesia, cosa que a ningún gobierno le conviene. Todos recordamos lo que pasó después, dónde tenían que hacer los Tedeum. Tampoco le fue neutro al gobierno y algún precio pagó.

**Voces/CELS: –Según lo que usted conoce de los actores del mundo de la salud, de medicinas privadas, de los hospitales, de los sanatorios, laboratorios, ¿cómo se posicionan en esta cuestión?**

GGG: –No les podría decir. Depende mucho. Los laboratorios, salvo los que venden el misoprostol, no tienen intereses. La mayoría de los insumos para el Programa de Salud Reproductiva son de laboratorios, pero no diría que son un actor trascendente en este tema, ni determinantes de opinión, ni de acción.

**Voces/CELS: –En todo caso, la pregunta entonces es: ¿cuáles son los actores?**

GGG: –En los partícipes de este asunto, mencionaría al profesional de salud. Me parece que, entre mis colegas, es absolutamente mayoritario resolverlo bajo control, como se puede hacer ahora, con medicamentos. Se evita el raspaje, el anestesista... Por eso creo que disminuyeron las internaciones. No por ninguna acción de gobierno sino porque se utiliza más el medicamento, que es más seguro y tiene menos malas consecuencias.

**Voces/CELS: –¿Las prepagas tampoco son un sector que resista o aliente...?**

GGG: –No. Las prepagas resisten cualquier cosa que signifique más gastos. Y hay que ver si las consecuencias de estas internaciones están en la población de prepaga. Igualmente, el gran problema es que, como el aborto es ilegal, no hay cómo fundamentar bien los números en relación con él. Son todas estimaciones. Cuando era ministro, contraté dos equipos, que son los que hicieron los números que todavía manejamos. Hay uno que dijo 520.000, otro dijo 380.000. Eso fue en el año 2005. Es uno cada dos nacimientos. Es brutal. Tiene una magnitud que, cualquiera sea la estimación, es una barbaridad como para no meterse como tema de salud pública.

**Voces/CELS: –Se escuchan muchas cosas: que hay médicos que practican abortos y a los que les conviene la clandestinidad del negocio por un tema de precios; que los laboratorios intervienen. Pero, concretamente, en su experiencia, estos no fueron grupos de presión.**

GGG: –No, ninguno. De los laboratorios nunca escuché nada, ni me dijeron nada.

**Voces/CELS: –Concretamente, los grupos han sido sectores de la Justicia, las organizaciones de las provincias.**

GGG: –Sí. E insisto, no quiero demonizar a la Iglesia pero habitualmente eran ligados a esa organización.

**Voces/CELS: –Eso despeja un poco porque en el folclore que hay sobre el debate frecuentemente figura como que existieran presiones de parte de actores económicos fuertes.**

GGG: –No, eso me parece que no. Primero, los que hacen de esto un negocio son marginales. Totalmente marginales. Un profesional de primera línea como médico no lo puede hacer, salvo que tenga un compromiso muy fuerte con la paciente. Por lo menos antes, cuando había que efectuar un raspaje. Ahora, con medicamentos, no lo sé, sinceramente no lo sé. Honestamente, no me parece que ese universo de intereses económicos que mencionan sea un actor en esto. Para nada.

**Voces/CELS: –Es un tema más ideológico...**

GGG: –Sí. El mundo está lleno de fanatismos ¿Por qué no tenerlos nosotros? Pero a mí me sorprende la fiera, la perversión. En un caso en Entre Ríos, por ejemplo, buscaron al padre, que se había ido... al embarazador, por decirlo de alguna manera, y le pagaron para que hiciera una presentación en la Justicia como padre pidiendo que no practicaran el aborto. Todas las tretas que se les ocurran.

**Voces/CELS: –Respecto de lo que decía usted, que hay que llevar el debate a un plano sanitario, vemos que la discusión en todo caso se está ganando por ese lado, el de la política pública de salud. Es lo que puede mover a los indecisos.**

GGG: –Claro. Esto no es una teocracia, es una democracia. La discusión tiene que ser sobre las razones de este tipo.

**Voces/CELS: –Y tampoco se está ganando por el lado de la autonomía del cuerpo de las mujeres, que es un argumento muy válido...**

GGG: –Yo hablo mucho con mis amigas militantes. En principio, no sé si les conviene ir por todo. Por ejemplo, entiendo lo de las menores de trece años [si necesitan autorización de al menos un familiar o no], pero implica un consenso mucho más discutible. En segundo lugar, me parece mejor predicar de a un legislador que hacer una prédica general. Las que están en tema saben quiénes son los 40 o 50 legisladores y legisladoras que están indecisos. Para mí el problema es el Senado: son varones, son veteranos, están fuera de época. Pero una de las cosas en las que hay que insistir más es en que esto lo hace el mundo. Nosotros, que somos un país tan espejado con Europa, o en algunos casos con Estados Unidos, tenemos que saber que esto lo hace el mundo desarrollado. Para mí la contundencia está ahí. ¿Y ustedes? ¿Cómo ven el asunto? ¿Qué va a pasar? ¿Cómo ven la maduración social?

**Voces/CELS:** –Hablábamos de eso entre nosotros, antes de empezar esta entrevista. En general, creemos que se ganó el sentido común. Incluso mujeres muy conservadoras dicen: “Yo jamás lo podría hacer, pero creo que esto se tiene que discutir”. Esa habilitación hace una diferencia y el hecho de que muchos actores públicos –sobre todo actrices públicas– se posicionen, habilita a que los diputados puedan votar un poco menos presionados. Les baja el costo político y les da aire. Hay que ver en el Senado, lo que pasa en las provincias. Pero lo que ocurre en el sentido común mediático es interesante y sorprende incluso a muchas mujeres que venían militando el aborto desde antes. Al cambiar el sentido común en la escena pública, bajan los costos políticos de votar a favor y suben los costos políticos de votar en contra. Hay una ecuación que se está moviendo.

**GGG:** –Es inexorable. Es cuestión de tiempo. Si no es ahora será una lástima, porque se van a perder unas cuantas vidas, pero va a ser pronto. En política se logran cosas ganando la batalla final, que siempre es la de la opinión pública.

*“El mundo ha ido evolucionando. En realidad, siento que la Argentina se quedó atrás de los países a los que tomamos como modelo. Los países más importantes y más evolucionados en términos democráticos, socioculturales, ya han resuelto este debate hace 30 o 40 años”.*



**voce**senelfenix.com