

**EXAMEN DEL COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA A LA
REPÚBLICA ARGENTINA, EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 29 DE LA
CONVENCIÓN INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE TODAS LAS
PERSONAS CONTRA LAS DESAPARICIONES FORZADAS**

INFORME DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA DE ARGENTINA

6 de febrero de 2023



Buenos Aires, 3 de febrero de 2023

**A LA SRA. PRESIDENTA DEL COMITÉ
CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA
SRA. CARMEN ROSA VILLA QUINTANA**

Tengo el agrado de dirigirme a la Sra. Presidenta e integrantes del Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas, en mi carácter de Defensora General de la Nación de Argentina, en el marco del examen de seguimiento que hará el Comité de acuerdo con lo establecido en el artículo 29, parágrafo 4, de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, y en el marco de la lista de cuestiones que el Comité transmitió al Estado. En particular, en relación con las deficiencias en la búsqueda de las personas desaparecidas forzosamente en el período democrático.

I. Introducción

El Ministerio Público de la Defensa (MPD) es uno de los órganos creados por la Constitución de la República Argentina con carácter independiente, autonomía funcional y autarquía financiera, al igual que el Ministerio Público Fiscal (CN, Art. 120). En los términos de la ley que reglamenta su actividad (Ley N° 27.149), el MPD es una institución que garantiza el acceso a la justicia y la asistencia jurídica integral, y que promueve toda medida tendiente a la protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas, en especial de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad (Art. 1).

La Defensa Pública interviene en la mayor parte de los procesos penales sustanciados ante la Justicia Nacional¹ y Federal de todo el país², brindando asistencia, en su inmensa mayoría, a personas en condición de pobreza y exclusión social. En los procesos civiles, comerciales, laborales y contencioso administrativo, la intervención se enmarca en la representación de individuos con limitación de recursos económicos, en situación de vulnerabilidad o que se encuentren ausentes. También ejerce la intervención obligada en todo proceso que involucre intereses de niñas, niños y adolescentes, y de personas sobre las que existe sentencia en el marco de un proceso referente al ejercicio de la capacidad jurídica o que se encuentran ligadas a este tipo de proceso. Además, la asistencia jurídica incluye también la situación de las personas peticionarias de refugio y migrantes.

¹ Se trata de la justicia penal ordinaria de la ciudad de Buenos Aires, pero debe aclararse que también funciona en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires un poder judicial, que entiende en contravenciones y en determinados delitos, con base en convenios de transferencia, que amplían por etapas su competencia (Art. 129 de la Constitución Nacional).

² Los delitos no federales cometidos en las provincias son de conocimiento del poder judicial local (Arts. 116, 117 y 118 de la CN).

Por otra parte, el MPD es encabezado por la Defensoría General de la Nación. De ella dependen comisiones y programas especializados. Entre ellos, el Programa contra la Violencia Institucional tiene la misión de registrar y documentar hechos de violencia institucional ocurridos tanto en el ámbito penitenciario como en otros espacios destinados a la privación de libertad; así como también hechos perpetrados por fuerzas de seguridad en la vía pública. Para ello, gestiona la Unidad de Registro, Sistematización y Seguimiento de Hechos de Tortura y otras formas de Violencia Institucional. Asiste preponderantemente a las personas patrocinadas por el MPD, aunque su competencia se extiende a otros grupos vulnerables que puedan requerir asesoramiento jurídico, así como acompañamiento psicosocial mediante su equipo interdisciplinario. En ese contexto, a partir de la conformación de equipos de trabajo especializados, se brinda patrocinio en dos casos de desapariciones forzadas perpetradas luego de la recuperación de la democracia, que son el eje de la información que se presenta a conocimiento del Comité.

Asimismo, la Ley N° 27.372 de Derechos y Garantías de Personas Víctimas de Delitos, ha creado la figura de los defensores públicos de víctimas en el ámbito federal, a fin de garantizar el derecho de acceso a la justicia para aquellas víctimas de hechos especialmente graves en situación de vulnerabilidad. Las desapariciones forzadas cumplen sin lugar a dudas con este requisito, por lo que las 8 defensorías federales de víctimas puestas en funcionamiento por el MPD en distintas provincias del país tienen la capacidad de asistir y dar patrocinio jurídico gratuito a las víctimas de este grave delito internacional, siguiendo los parámetros establecidos en la Convención en su artículo 24, párrafo 1. Las Defensorías Públicas de Víctimas creadas por la ley para el resto de las provincias se pondrán en funcionamiento luego de que el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional terminen el proceso de selección de los/las magistrados/as que las liderarán luego de los concursos públicos ya realizados por este MPD. Sin perjuicio de ello, y a fin de cumplir con las funciones legales encomendadas, en las jurisdicciones en las que aún no se cuenta con un/a Defensor/a Público/a de Víctima, ejercen ese rol los/as magistrados/as del MPD o grupos de trabajo especializados conformados para actuar en cada caso.

Vale destacar también que desde el Ministerio Público de la Defensa se ha implementado en 2022 el Sistema de Registro, Comunicación y Atención Integral a Víctimas de Violencia Institucional (SIRCAIVI), producto del proyecto llevado adelante con el apoyo del Programa EUROsociAL+.

A través del SIRCAIVI se ha formalizado el trabajo de asistencia integral a las víctimas que lleva adelante este Ministerio Público para las víctimas de violencia institucional. Ello aporta un valor esencial en este tipo de procesos de búsquedas de personas desaparecidas toda vez que se apoya a las



víctimas desde el ámbito legal, como así también desde el plano psicológico y socioeconómico que cada una de las familias víctimas afrontan. Es preciso remarcar que en reiteradas oportunidades las víctimas deben afrontar situaciones de vulnerabilidad producidas por las mismas búsquedas de sus familiares desaparecidos o en su lucha por justicia.

II. Graves falencias en materia de búsqueda de las personas desaparecidas en democracia

En ese marco, este Ministerio Público brinda patrocinio jurídico a dos familias que han sido víctimas de desaparición forzada luego de la recuperación de la democracia. Se trata del caso de Franco Casco, desaparecido en la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe, el 6 de octubre de 2014, cuyo cuerpo sin vida apareció tres semanas después flotando en el río Paraná; y el de Iván Torres Millacura, quien desapareció el 2 de octubre de 2003 en Comodoro Rivadavia, provincia del Chubut y aún no ha sido localizado. En ambos casos se probó sin lugar a dudas que, inmediatamente antes de desaparecer, estuvieron privados de su libertad en comisarias de la policía de las respectivas provincias.

El Comité, en su primer examen a Argentina en noviembre de 2013³ llamó la atención del Estado al expresar su preocupación “por la existencia en la actualidad de nuevos casos de desaparición forzada de los cuales son víctimas, particularmente, personas jóvenes en situación de extrema pobreza y marginación social; estas desapariciones son realizadas aplicando métodos policiales violentos, haciendo un uso arbitrario de la detención y utilizando la desaparición como un método para encubrir los delitos cometidos y procurarse la impunidad”. En base a esa observación, recomendó al Estado “adoptar todas las medidas que resulten necesarias e incrementar los esfuerzos con miras a combatir eficazmente estas formas contemporáneas de desaparición forzada” y promover “reformas institucionales en el seno de los cuerpos policiales para erradicar la violencia y asegurar que los policías responsables de estas violaciones sean debidamente investigados, enjuiciados y sancionados”⁴.

En este marco, las familias han enfrentado graves deficiencias de las instituciones del Estado, que no ha sabido aprovechar hasta el momento la nutrida experiencia y resultados logrados a partir de las políticas que se han llevado adelante para garantizar la búsqueda de las personas desaparecidas forzosamente en el marco de la dictadura cívico militar, así como las políticas de investigación y sanción y de memoria.

La mayoría de las políticas han tenido inclusive un marco normativo que limita su actuación hasta los eventos previos al 10 de diciembre de 1983, momento en que se recuperó la democracia. Se

³ CED/C/ARG/CO/ 1, en virtud del artículo 29 de la Convención para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

⁴ El Comité había además observado con preocupación información sobre casos recientes de desapariciones forzadas, “que no han sido investigados de manera debida, particularmente casos en los que hubo un retraso injustificado en el inicio de las investigaciones o en los que no se investigó a todas las personas supuestamente involucradas en el delito”, y por lo tanto en sus recomendaciones instó al Estado a adoptar “todas las medidas necesarias para garantizar que las investigaciones de todos los casos de desaparición forzada sean exhaustivas e imparciales y se realicen diligente y eficazmente, aun cuando no se haya presentado denuncia formal, así como que las investigaciones continúen hasta que se establezca la suerte o se determine el paradero de la persona desaparecida” (párrafos 16 y 17).

puede mencionar como ejemplos la Ley N° 24.321, que reguló la ausencia por desaparición forzada; las leyes de reparación económica; el marco de competencia del Programa Verdad y Justicia que funciona en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; e inclusive la creación de una Procuraduría de Crímenes de lesa humanidad y de varias unidades fiscales federales en las provincias que limitan su accionar a las desapariciones forzadas y otras graves violaciones a los derechos humanos, como las ejecuciones sumarias, ocurridas durante el período dictatorial.

La búsqueda y la investigación en casos de desapariciones forzadas, que ya no ocurren de manera sistemática, pero sí de manera repetida y constante en distintas provincias del país, quedan entonces en manos de las autoridades judiciales federales, no especializadas, que no tienen en general experiencia ni formación en este tipo de criminalidad de estado. Si bien se creó una Procuraduría de Violencia Institucional (Procuvin) en el ámbito de la Procuración General de la Nación (PGN), que debería tener incidencia y competencia en la materia, su intervención no es sistemática en los casos de desapariciones forzadas. Lo que prima es una política de intervención exclusiva en aquellos casos en los que los fiscales a cargo del caso la solicitan, y con un rol de “coadyuvantes” de esa fiscalía. Por lo que su intervención especializada no se encuentra garantizada y aun en los casos en los que ha intervenido, no lo ha hecho desde el momento de la desaparición, sino de manera tardía, lo que tiene implicancias negativas en materia de búsqueda e investigación, como lo ha señalado el propio Comité en los Principios Rectores para la Búsqueda de las Personas Desaparecidas.

Aparte de lo expuesto, la intervención de la justicia federal, que es la competente para conocer en el delito de desaparición forzada de personas recogido en el Art. 142 ter del Código Penal, según lo dispone el Art. 11 de la Ley Nacional N° 27.146, es habitualmente tardía, puesto que la práctica policial, que es en donde inicialmente se radican las denuncias, demora su recepción con la expectativa irreal de que la persona aparezca espontáneamente, o las tramita como “averiguación de paradero” o de delitos de competencia de la justicia local, lo que frustra una labor de búsqueda activa y de recolección pronta de toda la información que permita esclarecer el caso. El proceso arriba, en consecuencia y luego de diversas incidencias, a la jurisdicción federal cuando pasó tiempo desde el momento en que la desaparición fue advertida, generalmente por los familiares y personas cercanas, y puesta en conocimiento de las autoridades públicas.

Esta práctica, que debería ser desterrada por su incorrección desde el punto de vista normativo y por incidir negativamente en la eficacia de las búsquedas, suele servir, en general y como



efecto distorsivo, para desviar el curso de la investigación, en un delito caracterizado por ser protagonizado por funcionarios públicos, o con su apoyo o aquiescencia.

En lo que concierne al caso de Franco Casco, se encuentra transitando las últimas etapas del debate oral, celebrado en la ciudad de Rosario. Vale advertir que a este estadio se arriba con grandes demoras procesales (8 años desde su desaparición), más aún, si se tiene en consideración que su cuerpo fue hallado flotando en el río Paraná tres semanas después de su detención. Es preciso remarcar que, dicho hallazgo, no se debió a que hubiesen resultado exitosas las medidas de búsqueda sino, posiblemente, por la ineficacia de quienes pretendieron ocultar el cuerpo arrojándolo al río.

Por otra parte, en el caso de Iván Torres, la familia sufre desde hace casi 20 años no sólo por la angustia de no hallar a su ser querido, sino por la ineficacia y desidia de las instituciones judiciales. El juzgamiento y condena de determinados funcionarios policiales involucrados no agotó la investigación, y el paradero de Iván Eladio Torres sigue siendo desconocido.

En este sentido, el juez provincial que intervino originalmente en el caso se encuentra bajo proceso penal por su accionar, y la jueza federal de Comodoro Rivadavia que tuvo a su cargo posteriormente la investigación y búsqueda fue apartada luego de ser denunciada por la familia por maltrato y por no investigar el caso con debida diligencia.

Resulta oportuno recordar que, por la desaparición de Iván Torres Millacura, Argentina fue condenada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2011⁵ y en 2020 la Corte dictó una resolución de supervisión de cumplimiento de la sentencia⁶ en la que ordenó la puesta en funcionamiento de un plan integral de búsqueda, que incluya a la familia. En ese contexto, bajo el impulso de las víctimas se acordó con el Poder Ejecutivo la integración de una mesa de coordinación para la búsqueda y la puesta en funcionamiento de un equipo de investigación que apoyara a la jueza en la búsqueda. La mesa de coordinación garantizaría la participación de las distintas áreas involucradas del Poder Ejecutivo (Ministerio de Seguridad y Secretaría de Derechos Humanos), la fiscalía, las víctimas, y la jueza federal que tiene a su cargo la búsqueda en el marco de una acción de habeas corpus, ello con la colaboración del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF).

Sin embargo, la jueza a cargo del trámite del habeas corpus se negó a participar de esa mesa, alegando que la decisión de la Corte obligaba al Poder Ejecutivo y no a ella, quien afirmó que seguiría con la búsqueda por su cuenta y que no se oponía a que el Poder Ejecutivo coordinara otros esfuerzos. De todas formas, las diligencias llevadas adelante por la jueza federal han carecido de una estrategia adecuada y se ha obstaculizado la participación de la familia y sus representantes, a través de la omisión de cursar notificaciones sobre las medidas llevadas adelante, así como manteniendo reservada fuera del expediente información central para las víctimas, lo que impidió que pudieran controlarla e impulsar medidas de búsqueda relacionadas. Esta situación llevó a las víctimas y sus representantes a presentar una queja por retardo de justicia y la recusación de la jueza. Ambos intentos fueron rechazados por la Cámara Federal de Apelaciones de Comodoro Rivadavia.

⁵ https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_229_esp.pdf

⁶ https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/torres_millacura_21_07_20.pdf

Como se puede visibilizar, el caso es sólo un ejemplo de la carencia de una estructura institucional para la búsqueda de las personas desaparecidas, y muestra la alarmante deficiencia en materia de coordinación entre los poderes del Estado.

Pese al historial en la materia que tiene el país, la situación que se describe de carencias y falta de coordinación se puede verificar en cada uno de los casos de desapariciones forzadas desde la recuperación de la democracia. No existe en el país un registro oficial de personas desaparecidas forzosamente ni una base de datos de ADN de las familias que buscan a sus seres queridos. Tampoco una base de datos con información de los cuerpos hallados sin identificar en las distintas provincias; ni ninguna política pública para su resguardo e identificación. La organización federal del país resulta además una complicación adicional, habiendo policías y autoridades judiciales distintas en cada una de las 24 jurisdicciones del país (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), con bases de datos no unificadas en materia de búsqueda de personas. Por ello, un cuerpo hallado en una provincia vecina podría corresponderse con alguna de las víctimas que se buscan, pero la información no es contrastada a nivel nacional.

La mayoría de los restos hallados en este período de personas que habían desaparecido forzosamente, fueron el resultado de la casualidad y no de mecanismos sistemáticos de búsqueda. Esta descripción se puede extender a otras formas criminales que implican la búsqueda de personas, como la trata de personas o los femicidios.

Esta falta de políticas públicas relacionada a la búsqueda de personas desaparecidas también había sido notada por el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias en el marco de la visita que realizara a Argentina en 2008. En su informe, el Grupo de Trabajo señaló que “Los esfuerzos de búsqueda de los desaparecidos desplegados por actores no gubernamentales y gubernamentales en este momento histórico específico, que deben resaltarse y encomiarse, tendrían que ser garantizados mediante medidas legislativas de largo aliento, con el fin de que las políticas gubernamentales se conviertan en políticas de estado, que no varíen, se diluyan o reduzcan como consecuencia del cambio de administración o de gobierno. Lo anterior puede lograrse mediante el establecimiento por el poder legislativo de un organismo público que goce de autonomía de gestión y financiera, en el que tenga participación tanto el Estado como los particulares interesados, y que cumpla con los requisitos previstos en los Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, conocidos como los Principios de



París⁷. Esta observación, realizada hace 14 años, quedó plasmada en una recomendación con el mismo contenido en el párrafo 82 del informe.

Es relevante mencionar que, de manera informal, se ha tomado conocimiento de que la Secretaría de Derechos Humanos ha trabajado en un anteproyecto de ley para crear una agencia federal de búsqueda de personas desaparecidas, procurando alinear la legislación y la estructura del estado en el cumplimiento de los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas elaborados por el Comité. Sin embargo, el anteproyecto no fue remitido al Congreso Nacional ni se ha abierto tampoco formalmente a la consulta de las partes que pudieran estar interesadas.

Finalmente, como se relataba en la introducción, con la puesta en funcionamiento de las Defensorías Públicas de Víctimas se fortaleció la capacidad del MPD para asistir a las familias de personas desaparecidas en el marco de delitos federales como la desaparición forzada y la trata de personas. Un ejemplo de ello son dos casos adicionales de trata de personas que litiga la Defensoría Pública de Víctima con asiento en la provincia de Buenos Aires en representación de las familias de dos jóvenes y en ambos, ocurridos hace siete años, hay sospechas fundadas de complicidad de las fuerzas de seguridad. En el primero, que se investiga en la jurisdicción de Mar del Plata, la joven fue vista por última vez en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y el líder de la organización criminal tenía trato frecuente con un comisario de la policía. En el segundo, de la jurisdicción de La Plata, la familia ha denunciado que las últimas personas que vieron a la víctima (Camila Cinalli) son policías que estaban en una patrulla de la policía de la localidad de San Miguel del Monte; y en el caso se replican las dificultades para la búsqueda descriptas en relación con el caso de Iván Torres Millacura.

III. Proyecto de ley integral contra la violencia institucional

El bloque oficialista en la Cámara de Diputados había impulsado durante 2020 un Proyecto de Ley Integral contra la Violencia Institucional (7009-D-2020), que abordaba varios aspectos relacionados con reparaciones a víctimas de desapariciones forzadas y de incidencia en materia de prevención. El MPD participó activamente en la discusión legislativa a partir de la presentación de la Defensora General en el debate conjunto de las Comisiones de Seguridad Interior y Derechos Humanos y Garantías; y en una serie de reuniones técnicas posteriores entre el Programa contra la Violencia Institucional y asesores legislativos. Asimismo, se elaboró y remitió a las comisiones mencionadas un dictamen con comentarios sobre el proyecto y propuestas de modificación o agregados, en particular sobre la regulación de los derechos a la protección de la integridad física y psíquica de las víctimas, testigos y denunciantes; medidas de resguardo a las personas privadas de su libertad y asistencia médica y documentación de la tortura.

Sin embargo, en un primer momento se avanzó con un dictamen de comisiones legislativas (Seguridad Interior y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados) que tomó sólo parcialmente algunas de las sugerencias y luego el proyecto quedó completamente fuera de la agenda legislativa; en particular a partir del inicio del proceso electoral de 2021.

IV. Sugerencia de recomendaciones

⁷ A/HRC/10/9/Add.1 5 de enero de 2009, párrafo 28.

Desde este Ministerio Público de la Defensa se sugiere al Comité que aborde de manera sustantiva el problema de la búsqueda de las personas desaparecidas forzosamente en Argentina, que podría ser una política que abarque además la búsqueda de víctimas de trata de personas o de potenciales víctimas de femicidios; todos delitos en los que está en juego la vida, en línea con lo estipulado en el Comentario General N° 36 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

En este sentido, este Ministerio Público entiende que sería un gran aporte la intervención del Comité para recomendar la creación de una agencia específica en el estado nacional, que tenga la capacidad técnica, la independencia y los recursos suficientes para llevar adelante la búsqueda sistemática de las personas desaparecidas, siguiendo el marco establecido por los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y el Protocolo de Minnesota. Esta agencia federal debería poder diseñar y poner en funcionamiento una base de datos a nivel nacional que reúna la información de las personas desaparecidas, incluyendo información genética de sus familiares; y una base de datos con información de personas halladas vivas no identificadas, así como de restos humanos sin identificar en cada una de las jurisdicciones del país. Es asimismo imprescindible que cuente con equipos con capacidad de investigar potenciales hipótesis de búsqueda y asistir de esa manera a las autoridades judiciales a nivel federal y de las provincias, generando mecanismos claros de coordinación y cooperación, establecidos en la norma que cree esta agencia. Resulta relevante que cuente con mecanismos para garantizar la participación e información a los familiares y allegados de las personas desaparecidas, siguiendo con los estándares establecidos en este aspecto por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

En el mismo sentido de las recomendaciones formuladas por el Comité en sus observaciones finales, esta agencia debería tener la capacidad de evaluar los riesgos que las búsquedas puedan conllevar a los intervinientes, tanto sean familiares, denunciantes, testigos, personas acompañantes y otras involucradas en la investigación y búsqueda. De esa manera, podría coordinar acciones de protección con otras dependencias gubernamentales.

En el mismo sentido, debería garantizarse el acompañamiento psicosocial de las víctimas durante los procesos de búsqueda. Si bien en el ámbito de la Secretaría de Derechos Humanos funciona el Centro Ulloa, creado para llevar adelante esa misión, su centralización en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deja limitado su alcance al área metropolitana de Buenos Aires, sin tener recursos reales en el resto del país, donde de hecho se concentran la mayoría de las desapariciones forzadas ocurridas en el período post dictatorial.



En relación con el proyecto de Ley Integral contra la Violencia Institucional se sugiere al Comité recomendar a las autoridades, tanto del Poder Ejecutivo (Secretaría de Derechos Humanos) como del Poder Legislativo, que el debate se reasuma y se logre un avance hacia la sanción del proyecto, luego de realizar modificaciones que han sido sugeridas por instituciones como el MPD, el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, así como de organizaciones de la sociedad civil.

Finalmente, es importante hacer hincapié en que, a pesar de la recomendación del Comité de incorporar la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas a la Constitución Nacional, con el alcance de su Art. 75, Inc. 22, no ha habido proyectos al respecto durante las últimas dos administraciones, sin que existan obstáculos normativos para ello.

Quedando a disposición del Comité para ampliar esta información oralmente si lo creen necesario, saludo a la señora Presidenta y a las y los miembros del Comité muy atentamente.