

V. Democratización de las estructuras de seguridad como condición para la gobernabilidad y la inclusión social*

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, las iniciativas políticas no avanzaron en afectar de manera estructural los intereses corporativos de las fuerzas de seguridad y los servicios penitenciarios. Que este objetivo no haya estado entre las prioridades del gobierno nacional¹ tuvo y tiene consecuencias graves para la vigencia de los derechos humanos y la gobernabilidad del sistema democrático.

En diciembre de 2013 distintas policías provinciales protagonizaron levantamientos caracterizados por métodos extorsivos que llevaron a situaciones de miedo y desestabilización en varias ciudades del país. En ese contexto, el gobierno nacional planteó la necesidad de una transformación democrática de las fuerzas de seguridad provinciales,² cuestión que hasta ese momento no había formado parte de su agenda. Al igual que en 1997 y 2010,³ una crisis de

* Este capítulo fue elaborado por Paula Litvachky y Manuel Tufró, integrantes del área de Justicia y Seguridad del CELS. Las secciones 2.3, 3.2 y 4.3 fueron elaboradas por Anabella Museri, María Dinard y Marina García Acevedo, integrantes del área. Agradecemos a Marcela Perelman, directora del área de Investigación.

- 1 “El sistema de seguridad como ámbito de reproducción de violencias y desigualdad. Desencuentro entre las políticas y los problemas que afectan derechos humanos”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, Siglo XXI, 2013, pp. 133-275.
- 2 Véase el discurso pronunciado por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner el 10 de diciembre de 2013, y las declaraciones de la ministra de Seguridad de la Nación, Cecilia Rodríguez (“Hay que profundizar la seguridad con la gente de cada barrio”, en *Página 12*, 8 de diciembre de 2013).
- 3 En 1997 la Policía Bonaerense se vio involucrada en una serie de escándalos (entre ellos, la participación de efectivos en el asesinato de José Luis Cabezas) que motivaron el primer intento de reforma estructural de la fuerza, encabezado por el entonces ministro de Seguridad provincial León Arslanian. Véase CELS, “Violencia policial, inseguridad y derechos humanos”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 1998*, Buenos Aires, CELS/Eudeba, 1998. Más adelante, en diciembre de 2010, la actuación violenta de las policías Federal y Metropolitana en la represión por la toma del Parque Indoamericano produjo tres muertos. Como respuesta, el gobierno nacional

governabilidad asociada al accionar corporativo y criminal de las fuerzas de seguridad forzó la entrada en agenda de una reforma pendiente.

La lógica no es novedosa: el impulso para introducir transformaciones en el sistema penal y en el de seguridad suele surgir de coyunturas críticas. Sin embargo, en los primeros meses de 2014 esta intención cíclica de promover cambios estructurales en las policías fue perdiendo fuerza y se volvió al equilibrio político-institucional que evita reformas de este tipo. A su vez, el debate se fue corriendo a otros temas que dieron centralidad a la cuestión de la seguridad y se la quitaron a la policía como institución problemática, por ejemplo las discusiones sobre la reforma del Código Penal, los llamados “linchamientos” o la declaración de la emergencia en seguridad en la provincia de Buenos Aires.⁴ El Estado, en sus diferentes niveles, es ambivalente y contradictorio en el trazado de una agenda propia en materia de políticas de seguridad y penitenciarias democráticas a mediano y largo plazo que articule y responda a las demandas sociales de seguridad, a las violaciones a los derechos humanos y a las amenazas a la gobernabilidad.

A pesar de que las lógicas de funcionamiento de las fuerzas policiales y de los servicios penitenciarios son diferentes, decidimos abordar en este capítulo una serie de problemáticas que las abarcan, sin homologarlas. Junto con la justicia penal, las policías y los servicios penitenciarios conforman los dispositivos centrales de la administración del castigo. Hoy son estructuras con amplios márgenes de autogobierno, atravesadas por un legado autoritario compartido que las organiza en forma militarizada y vertical y orientadas a combatir a un “enemigo” antes que a resolver conflictos y reducir la violencia. Se trata de fuerzas violentas y con gran capacidad de daño que concentran violaciones a los derechos humanos. El sistema penal es selectivo de manera inherente, es decir que atrapa a quienes tienen menores recursos (simbólicos y materiales) para evadirlo o defenderse. Las fuerzas policiales y los sistemas penitenciarios son los actores protagónicos de esa selectividad.

La falta de democratización de las estructuras de seguridad posibilita, en primer lugar, la persistencia de hechos graves y reiterados de violencia institucional, y el sostenimiento de redes de ilegalidad y corrupción insertas en las estructuras policiales y penitenciarias. Este es un tema crítico sobre el que tanto el CELS como diversos sectores políticos y sociales vienen llamando la

decidió crear el Ministerio de Seguridad de la Nación. Véase CELS, “Umbral perforados. Muertos y heridos por la represión de los conflictos sociales”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011, pp.129-169.

⁴ Véase el capítulo VI: “Realineamientos punitivos en los debates sobre seguridad y las derivaciones en la política criminal”, en este Informe.

atención desde hace años. En segundo lugar, implica la amenaza cíclica a la estabilidad política, en la reiteración de episodios en los que estas estructuras procuran extorsionar al sistema político para obtener ventajas corporativas o sumarse al juego desestabilizador de unos sectores contra otros.

Hay una tercera consecuencia crucial: las policías y los servicios penitenciarios actuales son un obstáculo insalvable para la inclusión social. Los jóvenes que pueblan los barrios pobres y las cárceles, quienes deberían ser los destinatarios privilegiados de un proyecto político-social que procura el crecimiento con inclusión, están sujetos a rutinas de abuso y violencia policial y penitenciaria, que afectan a las políticas inclusivas que se pretenden desarrollar. De esta manera, la faz punitiva del Estado es una barrera que erosiona los esfuerzos inclusivos que se despliegan desde sus otros sectores.

2. POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y PENITENCIARIAS: LA GESTIÓN ESTATAL DEL DELITO Y LA VIOLENCIA SIN REFORMAR LAS ESTRUCTURAS DE SEGURIDAD

Durante 2013 y 2014, las decisiones de políticas de seguridad y penitenciarias implementadas en la nación y la provincia de Buenos Aires confirmaron, por acción u omisión, amplios márgenes de autonomía de las estructuras de seguridad. Las policías fueron dotadas de mayores recursos, aumentó su presencia en las calles y, en la provincia de Buenos Aires, las autoridades políticas cedieron mayores cuotas de poder a las cúpulas policiales. En los servicios penitenciarios, se advirtieron graves situaciones de desgobierno político y delegación del manejo de las unidades penitenciarias en estructuras militarizadas y violentas.

2.1. POLÍTICAS DE SEGURIDAD DEL GOBIERNO NACIONAL:

SATURACIÓN POLICIAL Y RETROCESO DEL GOBIERNO POLÍTICO

Entre 2011 y 2012 el Ministerio de Seguridad llevó adelante políticas para gobernar y democratizar a las fuerzas de seguridad. Las medidas impulsadas por la ministra Nilda Garré mantuvieron su vigencia a pesar del declinante apoyo político con el que contaban. En 2013 dos cambios sucesivos de ministros modificaron este perfil. El 30 de mayo de 2013 la presidenta de la nación designó a Arturo Puricelli –hasta entonces ministro de Defensa– como ministro de Seguridad. El 3 de diciembre de 2013, Puricelli fue reemplazado por María Cecilia Rodríguez, con trayectoria en asistencia crítica en emergencias en el Ministerio de Desarrollo Social y en el Ministerio de Seguridad.

Estos movimientos ratificaron el lugar dominante de la línea operativa dirigida por el secretario de Seguridad Sergio Berni y paralizaron o diluyeron las transformaciones en el interior de las fuerzas de seguridad y en el fortalecimiento del gobierno y control. Desde entonces, la principal política nacional se concentró en estrategias de disuasión situacional, reforzando la presencia ostensiva de efectivos en el territorio con el objetivo de mostrar efectividad en el dominio de la calle. Al mismo tiempo, se registraron episodios de violencia policial y debilitamiento de la respuesta política que mostraron regresiones en el mando de las fuerzas federales.

En agosto de 2013, durante la campaña electoral, el gobierno nacional decidió ampliar el Operativo Centinela, vigente desde diciembre de 2010.⁵ Según Gendarmería,⁶ ese refuerzo implicó el despliegue de 4031 efectivos más para patrullaje intensivo y la ejecución de “operativos sorpresivos, aleatorios y simultáneos”, consistentes en el “control selectivo de personas y vehículos” en todo el Conurbano.

Esa medida no se acompañó con intervenciones más profundas para la prevención social del delito y la violencia. En este sentido, el operativo no funcionó bajo ninguno de los criterios que podrían enmarcarlo en una política de seguridad restitutiva de derechos como lo fueron, hasta cierto punto, el Plan AHÍ y el Plan Unidad Cinturón Sur.⁷

La presencia de los gendarmes se concentró en las zonas centrales y comerciales del Conurbano, mientras que en los puntos cercanos a los barrios pobres realizaron tareas de control vehicular y poblacional. Los operativos de saturación de los que participó Gendarmería –algunos coordinados con la Policía Bonaerense– no implicaron una presencia permanente dentro de esos barrios pobres. En intervenciones anteriores, el despliegue de gendarmes supuso el apartamiento de las policías Federal o Bonaerense del territorio, dados sus altos grados de corrupción y connivencia con el delito. El Operativo

5 Véase CELS, “La seguridad en la vía pública de la región metropolitana de Buenos Aires como prioridad”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, Siglo XXI, 2012, pp. 120-129. El Operativo Centinela implicó un despliegue de 6 mil gendarmes en el Conurbano. Según información periódica, en el transcurso de 2012 se redujo a 3500 efectivos (“Mandarán más gendarmes al Conurbano”, *La Nación*, 19 de agosto de 2013).

6 Respuesta de la Gendarmería Nacional Argentina al pedido de informes presentado por el CELS al Ministerio de Seguridad de la Nación, del 30 de octubre de 2013.

7 Los criterios para evaluar estos operativos desde el punto de vista de la seguridad democrática fueron desarrollados en “Operativos de intervención territorial en seguridad del gobierno nacional”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, ob. cit., pp. 168-177. Durante 2013, esos operativos presentaron serios problemas.

Centinela implicó, en cambio, un trabajo de colaboración y articulación con la policía provincial, en un momento en que se reforzó su autonomía.

La llegada de más gendarmes tampoco fue acompañada por el establecimiento de mecanismos de control de las fuerzas en el territorio que permitieran prevenir situaciones de abuso. En algunos casos, el Ministerio de Seguridad de la Nación reaccionó y sancionó a agentes involucrados en hechos de ese tipo. Pero tales violencias son muy difíciles de detectar sin una presencia constante de la autoridad política en el territorio.

El Operativo Centinela evidenció una preocupante tensión de otro nivel. Su ampliación fue contemporánea del envío de efectivos de las Fuerzas Armadas a las fronteras noroeste y noreste del país para colaborar en tareas de control fronterizo, una labor que las leyes claramente separan de la órbita de la defensa exterior y la reservan para la Gendarmería. La creciente movilización de gendarmes como refuerzo de la seguridad territorial en los centros urbanos produjo un ajuste y desplazamiento de recursos militares que erosiona la estricta separación de los ámbitos de defensa y seguridad interior establecida en las leyes argentinas.⁸

Durante 2014 un conjunto de hechos mostraron otros signos preocupantes de este debilitamiento del gobierno político de las fuerzas federales y abrieron interrogantes en torno al sostenimiento de políticas de seguridad que no estén centradas únicamente en la tarea policial y en los operativos de saturación.

En agosto, con apenas dos semanas de diferencia, dos intervenciones violentas de efectivos de la Policía Federal que circulaban de civil en los barrios de Lugano (Villa 20) y Barracas (Villa 21) produjeron cuatro muertes. Hay indicios de que se trató de casos de uso irracional de la fuerza. A pesar de ello, la Policía Federal construyó y difundió versiones sobre supuestos enfrentamientos para justificar los fallecimientos. Los casos muestran la reaparición de una práctica que en los últimos años no era tan común: la validación de versiones policiales sobre los hechos que difieren completamente de las versiones de los testigos y las víctimas.

Desde la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación en 2010, casos de esta gravedad derivaban en una intervención de las autoridades políticas para investigar lo sucedido antes de convalidar la versión policial. En el caso de Lugano, dicha versión fue ratificada públicamente por altos funcionarios del Ministerio, como el secretario de Seguridad Sergio Berni. En el caso de la Villa 21, la autoridad política mantuvo silencio y dejó que el relato policial

8 Véase el capítulo IX: "Nuevos embates al principio de demarcación entre seguridad y defensa. Lecciones de la historia de la Argentina y de la región", en este Informe.

se constituyera en la versión oficial. Tampoco se han iniciado investigaciones administrativas para establecer si existieron irregularidades en los operativos que tuvieron desenlaces letales. Estos dos hechos no fueron casos aislados: durante los primeros meses de 2014 se observó una tendencia de aumento de las muertes ocasionadas por efectivos de las fuerzas federales.⁹

A principios de julio de 2014 algunos medios de comunicación difundieron el video de una cámara de seguridad del barrio porteño de Villa Luro en el que se ve a un efectivo de la comisaría 40ª de la Policía Federal disparando sin justificación aparente contra un automóvil. Acto seguido el policía aborda un móvil de la fuerza y parte en persecución del auto. La misma cámara muestra la llegada de otro móvil policial a la escena de los disparos y a un efectivo que recoge lo que presumiblemente serían las vainas servidas, es decir, las pruebas del comportamiento irregular del primer policía.¹⁰ La gravedad de estas situaciones se profundiza aún más porque el Programa sobre Uso Racional de la Fuerza y Armas de Fuego del Ministerio de Seguridad que tenía la misión de registrar e investigar este tipo de hechos¹¹ ha sido prácticamente desarmado.

En 2014 los operativos para reprimir protestas sociales en autopistas y accesos a la ciudad de Buenos Aires también mostraron regresiones en comparación con las políticas que orientaban la acción en años anteriores. La presencia de efectivos de la Policía Federal portando armas de fuego, el uso de perros sin bozal, la ausencia de funcionarios políticos negociando y supervisando a las fuerzas de seguridad en el terreno y la deficiente planificación de los operativos mostraron la decisión política de transgredir los principios que dieron forma a la política de no represión de la protesta social inaugurada en 2003, la incapacidad de ejercer controles sobre las fuerzas policiales en el marco de los operativos o ambos.¹²

Los retrocesos en el abordaje de la protesta social y los graves episodios de uso irracional de la fuerza registrados en 2014 implicaron una regresión preocupante para un gobierno nacional, que durante 2011 y 2012 había sostenido un nivel comparativamente mayor de control político de las fuerzas de seguridad.

9 Véase el capítulo VI: cit., en este Informe.

10 “Investigan si dos policías fraguaron pruebas en un ‘tiroteo’ en Villa Luro”, *La Nación*, 10 de julio de 2014.

11 Véase “El sistema de seguridad como ámbito de reproducción de violencias y desigualdad. Desencuentro entre las políticas y los problemas que afectan derechos humanos”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, ob. cit. pp. 133-275.

12 Véase el capítulo VII: “Regresiones en la actuación del Estado ante los cortes de rutas y accesos”, en este Informe.

2.2. POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES:

TODO EL PODER A LA BONAERENSE

En plena campaña electoral, el 5 de septiembre de 2013, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli, decidió volver a separar los ministerios de Justicia y de Seguridad. Ricardo Casal quedó a cargo del Ministerio de Justicia, y fue nombrado como nuevo ministro de Seguridad de la provincia el intendente de Ezeiza, Alejandro Granados, un funcionario cuyos antecedentes lo ubicaban en el sector de los “duros frente al delito”.¹³ El cambio resultó en una profundización del modelo delegativo que ya estaba vigente en la provincia desde 2008 y en graves regresiones tanto a nivel discursivo como de las medidas implementadas.

La primera decisión de peso de Granados fue promover a Hugo Matzkin, por entonces superintendente de Seguridad y Coordinación Operativa, al cargo de superintendente general de la Policía, es decir, jefe máximo de la Bonaerense. Matzkin es uno de los altos mandos policiales cuya separación y exoneración fue solicitada por la Comisión Especial de Acompañamiento para el Esclarecimiento del Crimen de Candela Sol Rodríguez, por la desastrosa conducción operativa de la fuerza durante el secuestro y luego del asesinato de la niña en agosto de 2011. Las políticas de nombramientos y de ascensos del ministro profundizaron lo actuado en los últimos años por la Policía Bonaerense. Varios de los funcionarios policiales cuya separación y/o exoneración fue solicitada por la “Comisión Candela” fueron confirmados en sus cargos o promovidos.¹⁴ Entre ellos, el comisario general Pablo Daniel Vázquez, a cargo de la Superintendencia de Policía Científica en Función Judicial, y el comisario general René Bianchi, en la Superintendencia de Seguridad Oeste. El comisario mayor Miguel Ángel Alanís, quien se desempeñaba como titular de la Jefatura Departamental de Morón cuando fue secuestrada y asesinada Candela Rodríguez, fue promovido a jefe de la Policía Buenos Aires 2. El comisario Daniel Nicolás Galleguillo, integrante de la DDI de Morón, denunciado por graves irregularidades en la investigación del caso, fue designado como jefe de la DDI de Zárate-Campana. Otro ex integrante de la DDI de Morón, el entonces comisario Javier Eduardo Subira, fue nombrado subdirector de la DDI de José C. Paz y, a fines de

13 Véase “Granados de guerra”, *Página 12*, 8 de septiembre de 2013, y “A los bifos”, *Página 12*, 15 de septiembre de 2013.

14 Las designaciones pueden consultarse en “El ministro Granados puso en funciones a la nueva cúpula policial”, comunicado del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 20 de septiembre de 2013. Disponible en <www.mseg.gba.gov.ar/mjysseg/Gacetillas%20Prensa/Gacetillas/Septiembre13/20-09-13.html>.

2013, ascendido a comisario inspector. Subira está sospechado de haber utilizado informantes con antecedentes judiciales como testigos de identidad reservada para construir una falsa banda a la cual imputarle el asesinato de Candela. Por otro lado, en los ascensos que otorgó a fin de año, pocos días después del conflicto policial de diciembre, Granados resolvió promover al subcomisario Sergio Daniel Iglesias al grado de comisario, y al teniente Elías Larrosa al grado de capitán. Ambos están también denunciados en el Informe Candela.¹⁵

Un caso significativo es el del comisario mayor Marcelo “Chivo” Chebriau, quien en 2013 pasó de la DDI de La Matanza a la DDI de Lomas de Zamora. Chebriau no sólo fue uno de los máximos responsables por la investigación del caso Candela, sino que también intervino en la investigación por la desaparición de Luciano Arruga, donde la DDI de La Matanza que él dirigía puso en práctica acciones de encubrimiento que obstruyeron la investigación. Chebriau también fue acusado de proteger a piratas del asfalto en la zona de El Matancero. El ex ministro de Seguridad bonaerense, León Carlos Arslanian, lo había pasado a disponibilidad preventiva. Sin embargo, Chebriau logró recomodarse durante la gestión de Scioli y en 2008 llegó nada menos que a la jefatura de la DDI de La Matanza, el municipio más extenso del Conurbano. Hay denuncias en su contra incluso de parte de sus propios compañeros: el 10 de abril de 2005, el policía Rolando René Márquez Da Silva lo acusó de armar procedimientos falsos donde se secuestraban grandes cantidades de marihuana y cocaína. El 3 de enero de 2007 fue denunciado por sus subalternos por golpes y amenazas de muerte. Lo acusaron de maltratador, de ampararse en sus contactos con jueces de Morón y de recaudar coimas de boliches y prostíbulos en un vehículo judicial.¹⁶

El comisario Juan Carlos Peresutti, que en 2009 fue separado de su cargo en una comisaría de El Jagüel (partido de Esteban Echeverría) por un caso de corrupción, en mayo de 2014 fue designado jefe del Comando de Prevención Comunitaria (CPC) de Lomas de Zamora. En 2012, Peresutti estuvo a cargo de la Comisaría 2ª de Florencio Varela, donde fue denunciado por militantes sociales por realizar detenciones ilegales y amenazas.¹⁷ En Varela fue también

15 Los ascensos fueron resueltos por la resolución 433 del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, del 30 de diciembre de 2013. Disponible en <www.mseg.gba.gov.ar/Boletin%20Informativo/ordenes/actual.html>.

16 Véase “Seguridad y derechos humanos: el modelo de gobierno como clave”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit., pp. 97-182.

17 “El sistema de seguridad como ámbito de reproducción de violencias y desigualdad. Desencontro entre las políticas y los problemas que afectan derechos humanos”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, ob. cit., pp. 133-275.

denunciado por amenazar con un arma de fuego a una de sus subordinadas. Desplazado también de esa comisaría, Peresutti fue luego premiado con la titularidad de la Comisaría 1ª de Lomas de Zamora.

A poco de asumir, Granados anunció la necesidad de aumentar la cantidad de efectivos de la Policía Bonaerense de los 55 mil actuales a 100 mil. Las políticas de saturación policial del Conurbano planteadas desde la provincia, convergentes con los operativos del gobierno nacional, se intensificaron a partir de la declaración del estado de “emergencia en seguridad” en la provincia, el 5 de abril de 2014. Esto dio lugar a una serie de medidas de neto corte punitivista y a la concentración de más recursos en manos de la Bonaerense, en un contexto de ausencia o debilidad de los mecanismos de control sobre la fuerza. El otro sesgo de la gestión de Granados fue la creciente visibilidad de los intendentes en las discusiones sobre políticas de seguridad, sin que ello se traduzca necesariamente en una descentralización efectiva del poder de la fuerza provincial. La implementación de los Comandos de Prevención Comunitaria (CPC) y los debates por las policías locales y su posterior creación a través de un decreto muestran estas tendencias.

Los CPC, creados a través de la resolución 424 del Ministerio de Seguridad bonaerense del 31 de marzo de 2014, fueron el instrumento elegido por Granados para mostrar gestión y aumentar la presencia policial en las calles. Se los presentó como una política de “prevención”; en la práctica supusieron el armado de una nueva estructura de mandos, paralela a la de las comisarías. Se trata de una “reingeniería del sistema de gestión y control de los servicios preventivos vigentes”,¹⁸ que redireccionó una gran cantidad de recursos (móviles y personal) desde las dependencias policiales hacia los CPC. El aumento de enfrentamientos, aprehensiones y “abatidos” como consecuencia de la mayor actividad policial fue exhibido por el gobierno provincial como indicador del éxito y la eficacia de la nueva lógica de gestión de los recursos policiales en las calles.¹⁹ El gesto contradice el supuesto carácter preventivo de la iniciativa.

18 Resolución 424/14 del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Mediante este decreto se creó una nueva Superintendencia de Comando de Prevención Comunitaria, que depende de la Superintendencia General de Policía a cargo de Hugo Matzkin. Dentro de esa superintendencia funciona la Dirección Conurbano, que supervisa la implementación de los CPC en 37 partidos del Gran Buenos Aires, Gran La Plata, Pilar, General Rodríguez, Zárate y Campana; y la Dirección Interior, que comprende los distritos de General Pueyrredón (Mar del Plata), Bahía Blanca, Junín, Pergamino y San Nicolás. La resolución indica también que la Policía Buenos Aires 2 pasa a depender de la Superintendencia de Comando de Prevención Comunitaria.

19 Véase el capítulo VI, cit., en este Informe.

Los intendentes aparecieron cumpliendo un rol destacado en la puesta en marcha de los CPC, pero en la práctica las decisiones sobre la distribución territorial de las fuerzas y los recorridos de los móviles siguen en manos de la propia policía.

Las comisarías quedaron prácticamente limitadas a las tareas administrativas y la recepción de denuncias. Esto derivó en un nuevo foco de conflicto interno dentro de la fuerza entre las comisarías y los CPC, que se percibe en la falta de colaboración mutua facilitada por una división de tareas poco clara y por el resquemor de algunos comisarios tras el recorte de poder que sufrieron. Existe también un problema de planificación: las comisarías vieron reducidos sus recursos en el mismo momento en que el gobierno provincial decidió volver a utilizarlas como alojamiento de detenidos para hacer frente al aumento exponencial de detenciones registrado desde 2013 y, especialmente, desde la declaración de la emergencia en seguridad en abril de 2014.²⁰

El debate sobre la creación de cuerpos de policías municipales en los partidos del Gran Buenos Aires se reactivó durante la campaña electoral de 2013. De inmediato se hizo evidente una puja entre propuestas muy diversas: algunas buscaron aprovechar la coyuntura para crear policías con una orientación democrática, mientras que otros proyectos, entre ellos el promovido por el ministro de Seguridad Alejandro Ganados, plantearon la creación de otra fuerza policial que se sumaría a las ya actuantes (Bonaerense y Gendarmería) en el esquema de saturación policial del Conurbano. Distintos sectores del oficialismo provincial llegaron a un proyecto de consenso que fue presentado el 9 de abril de 2014 y que propiciaba la creación de policías locales en distritos con más de 70 mil habitantes. Se trataba de policías de prevención, que dependerían orgánica y funcionalmente del intendente. El proyecto además disponía que los cuerpos de la Policía Bonaerense que actuaran en los distritos donde se crearan las policías locales también dependieran operativamente del intendente.

A partir de críticas de La Cámpora y Nuevo Encuentro se incorporaron a la propuesta particularidades interesantes: el tiempo de formación profesional pasó de ocho meses a dos años, se sumaron las prohibiciones de portar armas fuera de servicio, de detener personas con fines de identificación y de que ingresaran a la fuerza quienes hubieran integrado otras policías o fuerzas de seguridad, hubieran incurrido en actos de fuerza contra el orden constitucional y el sistema democrático, o tuvieran antecedentes por violación a los derechos humanos. El jefe de la fuerza sería designado por el intendente con acuerdo del Concejo Deliberante.

20  d.

El proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados y también, en general, por el Senado provincial el 5 de junio de 2014, pero de inmediato comenzaron las disputas, centradas, por un lado, en los mecanismos de financiamiento y de transferencia de fondos desde la provincia hacia los municipios, y por otro, en el modelo de policía que se pretendía crear. El Frente Renovador se opuso a los artículos que preveían límites para el ejercicio del uso de la fuerza, a través de la prohibición de la portación de armas fuera de servicio, y a las facultades discrecionales, a través de la prohibición de realizar detenciones por averiguación de identidad. Sergio Massa declaró que con esos límites sería más bien un grupo de *boy-scouts* y no una policía “en serio”,²¹ vinculando la eficiencia de las fuerzas de seguridad a la ausencia de límites para el abuso y la violencia. También se opuso a que los intendentes quedaran al mando de los efectivos de la Bonaerense que permanecieran en sus territorios. Las declaraciones de otros referentes políticos mostraron que los alineamientos en torno a este tema no coincidían con las fronteras partidarias y que los sectores que respondían al gobernador Scioli compartían con el Frente Renovador su disconformidad con las limitaciones que la ley imponía a la arbitrariedad policial.²² La discusión en particular del articulado de la ley quedó en punto muerto en el Senado.

Finalmente, el gobierno provincial hizo caso omiso al debate parlamentario y creó el 2 de julio de 2014 las Unidades de Policía de Prevención Local a través del Decreto 373/14 del Poder Ejecutivo provincial y de la Resolución 835 del Ministerio de Seguridad. Las Unidades dependen de una nueva Superintendencia de Policía Local que responde a la Subsecretaría de Planificación del Ministerio de Seguridad provincial. Es una división que no tendría dependencia orgánica ni funcional de la Superintendencia General de Policía, encabezada por Hugo Matzkin. Sin embargo, la resolución no plantea ninguna diferencia con la Policía Bonaerense en términos de derechos, obligaciones y facultades, ni especifica si rigen o no los mismos mecanismos de control.²³ No

21 “Sergio Massa: ‘Queremos una policía en serio, no un cuerpo de *boy scouts*’”, *La Nación*, 5 de junio de 2014.

22 “Scioli encontró en las últimas horas el apoyo de los intendentes del Frente Renovador, alineados con Sergio Massa. Por caso, el intendente de Tigre, Julio Zamora, resaltó las coincidencias de los intendentes del Frente Renovador con el ministro Granados. ‘Tenemos coincidencias con el ministro Granados. Él es un intendente y tiene la experiencia de la gestión y entiende la realidad de los municipios y lo que necesitamos los intendentes’, precisó. Y agregó: ‘Aspiramos a que Scioli no se deje llevar por la prepotencia de La Cábora y el diputado Marcelo Sain’” (“Crean la policía local, que responderá a Granados”, *La Nación*, 1º de julio de 2014).

23 En algunos municipios, como Ituzzaingó, la propia Policía Bonaerense es la encargada de realizar las tareas de reclutamiento de los aspirantes a integrar la nueva fuerza.

se prohíbe que miembros de otras fuerzas formen parte de los nuevos cuerpos, ni explicita el mecanismo de selección del jefe de cada unidad local. El rol de los gobiernos municipales tampoco está claro: se plantea que podrán proponer un “plan de seguridad” que no es vinculante. El período de formación de los policías se acortó a doce meses, con la posibilidad de reducirlo a seis en “períodos especiales” como el actual, en el que rige una “emergencia en seguridad”. De hecho, la convocatoria a las primeras cohortes en los diferentes municipios comenzó en julio de 2014 y se informó que, para enero de 2015, había 5 mil aspirantes inscriptos.²⁴ La llegada de los efectivos a las calles se producirá entre marzo y junio. Finalmente, nada se dice sobre la conformación de una fuerza de cercanía.

De esta manera, ocurrió lo que ya había sucedido con la Policía Metropolitana en la Ciudad de Buenos Aires. La creación de las policías locales en la provincia de Buenos Aires significó otra oportunidad perdida para instrumentar fuerzas con nuevos estándares, más democráticos y adecuados a un trabajo local de cercanía. En lugar de ello, se creó otra fuerza cuyo marco normativo es el mismo que el de la Policía Bonaerense, y nada indica que vaya a poder sustraerse de la influencia de una fuerza policial que maneja los territorios y regula negocios legales e ilegales. Hay excepciones en algunos distritos como Mar del Plata, donde el nombramiento de Fernando Telpuk como Comisionado General de la policía local sugiere una orientación diferente en el gobierno de la fuerza recién creada. Telpuk fue director del Centro de Análisis, Comando y Control de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA), y su nombramiento llegó como resultado de un proceso que incluyó audiencias públicas en las que no hubo impugnaciones a su candidatura.²⁵ Pero en la mayor parte

24 “Policía municipal: ya se forman 5 mil aspirantes”, *El Día*, 7 de enero de 2015.

25 Otros distritos que adhirieron a la iniciativa de las policías locales anunciaron iniciativas orientadas a transformar aspectos de estos cuerpos. En Lanús, el concejal del Frente Para la Victoria Gabriel Sandoval declaró que “esta fuerza se rige por parámetros de la Policía Bonaerense” y propuso la creación de un concejo de participación ciudadana para monitorear la implementación de la fuerza local (“No queremos que la policía local repita los errores de la Bonaerense”, *Diario Conurbano*, 31 de julio de 2014). En el municipio de Morón, tras la firma del convenio de adhesión a la policía local, se anunció que el gobierno municipal negoció con la provincia “un acuerdo que abarcó tres ejes: la participación de la comuna en la formación y capacitación de los futuros integrantes de esa fuerza con la impronta local de ‘seguridad democrática’”; asegurar el rol del municipio y la Justicia locales en el diagnóstico y el trazado del mapa criminal del distrito; y la creación de una llamada Academia, que consiste en un ámbito donde la policía provincial y el municipio puedan analizar y modificar la política de seguridad local con un monitoreo permanente sobre sus resultados” (“Una policía local al estilo Morón”, *Página 12*, 31 de julio de 2014).

de los municipios, las policías locales son concebidas como un apéndice más que se suma al esquema de saturación policial, única política de seguridad en marcha en la provincia.

2.3. SERVICIOS PENITENCIARIOS: PERSISTENCIA DEL AUTOGOBIERNO ANTE LA AUSENCIA DE REFORMAS

El análisis de la orientación de las políticas penitenciarias implementadas durante 2013 y 2014 muestra que no hubo iniciativas para objetar los amplios márgenes de autonomía de las estructuras penitenciarias. Se sostiene la delegación del gobierno de la población detenida en estructuras militarizadas y violentas.²⁶ Como consecuencia, se mantienen sistemas impermeables y cerrados, en los que imperan la corrupción, la arbitrariedad y todo tipo de abusos y tratos crueles. En el ámbito federal, tras la salida de Víctor Hortel, pueden advertirse fuertes regresiones respecto del lugar que tiene la corporación penitenciaria en el equilibrio de fuerzas. En el Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB) no se tomaron medidas que cuestionaran el desgobierno, la corrupción y los amplios márgenes de arbitrariedad del servicio.

En el Servicio Penitenciario Federal (SPF) y el SPB se mantienen altas cifras de muertes por falta de atención médica y situaciones de violencia. La tasa de fallecimientos en el primero fue de 450 cada 100 mil habitantes en 2013 (45 muertes) y 490 en 2014 (51 muertes), mientras que en el segundo fue de 455 por 100 mil para 2013 (132 muertes), y al cierre de este Informe no había datos disponibles sobre 2014. Estas tasas son mucho más altas que las de los países vecinos: en 2012 en las cárceles de Brasil se registró una tasa de muertes de 274, en unidades de Uruguay de 282, y en Chile de 270.²⁷

2.3.1. Servicio Penitenciario Federal: reposicionamiento de la corporación

En agosto de 2013, la salida de Víctor Hortel de su cargo de director del SPF mostró la capacidad de la estructura penitenciaria para desestabilizar una gestión que había buscado introducir cambios. Durante dos años, Hortel intentó un giro respecto de la anterior administración, encabezada por Alejandro Ma-

26 Según los datos del SNEEP hay alrededor de 62 000 personas detenidas en todo el país. Ese registro no contempla a los detenidos en dependencias policiales y unidades de Gendarmería, por lo que se estima que la cifra total puede ser considerablemente mayor.

27 Para más información véase "Sobre las vidas precarias. Tortura, abandono y muerte en los lugares de encierro", en CELS, *Derechos humanos. Informe 2013*, ob. cit.

rambio Avaria: reconoció y denunció la violencia institucional y la tortura; el SPF dejó de defender legalmente a los penitenciarios denunciados por hechos de ese tipo;²⁸ facilitó el ingreso a las cárceles de los organismos de monitoreo de las condiciones de detención, con quienes buscó espacios de trabajo conjunto y promovió la incorporación de nociones de inclusión social en la política penitenciaria.²⁹ Sin embargo, durante la gestión de Hortel también se advirtió un incremento en la cantidad de muertes en el SPF, un dato sintomático de la falta de políticas de prevención de la violencia en el encierro y de las resistencias de la burocracia del servicio al control que se buscó promover.

El 20 de agosto de 2013 trece detenidos se fugaron del penal de Ezeiza. Pocas horas después, y luego de denunciar que agentes penitenciarios habían facilitado la fuga, Hortel renunció. Al frente del SPF fue nombrado nuevamente Marambio, quien mientras había tenido ese cargo, entre 2007 y 2011, no había reconocido la existencia de torturas y violencia dentro del servicio ni apartado a los funcionarios cuestionados por haber participado en ese tipo de hechos. Su primera gestión logró la disminución del número de muertos en las cárceles, pero no ocurrió lo mismo con los casos de maltratos y torturas, algunos con altos niveles de crueldad. Al mismo tiempo hubo graves deficiencias en la atención sanitaria, corrupción y falta de acceso a educación y trabajo. Esa gestión no dio respuestas a las demandas de protección de derechos, como limitar el trato invasivo durante las requisas o abrir la cárcel a los organismos de control, con la excusa de no entorpecer la “seguridad”.

Cuando volvió a designar a Marambio como jefe del SPF, el ministro de Justicia Julio Alak afirmó que la nueva gestión debía mantener una continuidad con los lineamientos propuestos por Hortel,³⁰ pero en poco tiempo retorna-

28 En 2011, Hortel, en su carácter de director del SPF, dispuso la “abstención de proveer defensa profesional en todos los casos en los que se investigue judicialmente a personal penitenciario en el marco de hechos que puedan considerarse abarcados por los Tratados o Instrumentos Internacionales que previenen y sancionan la tortura, y todo otro trato inhumano, cruel o degradante, malos tratos, apremios y cualquier otro tipo de vejámenes hacia personas bajo custodia del Servicio Penitenciario Federal. Se dispone la renuncia de aquellos defensores que al momento de la publicación se encontraran abocados a la defensa de funcionarios en la situación mencionada” (Res. n° 2515/11). Mediante la resolución citada se modificó la Ley Orgánica del SPF, 20 416, que en su art. 37 (inc. ñ) establecía como derecho del agente penitenciario: “Ser defendido y patrocinado con cargo de la Institución cuando la acción fuese entablada con motivo u ocasión del ejercicio de sus funciones”.

29 Este argumento también fue presentado por la Procuración Penitenciaria de la Nación en su Informe anual 2013, disponible en <<http://ppn.gov.ar/sites/default/files/Informe%20Anual%202013.pdf>>.

30 Durante el acto de asunción de Alejandro Marambio el ministro Alak dijo: “Esperemos que esta línea de reinserción social, de capacitación laboral

ron a puestos de importancia ex penitenciarios desplazados que habían recibido cuestionamientos por haber legitimado la violencia y por sospechas de corrupción. Estas decisiones sugieren la recomposición de la alianza entre la nueva dirección y el poder corporativo del SPF. Las condiciones para el ingreso de los organismos de control se endurecieron: se limitó el uso de cámaras y de teléfonos celulares a los integrantes de estos organismos y se redujeron los espacios de trabajo conjunto con las organizaciones. Marambio dejó la función en enero de 2014 y fue sucedido por un integrante de su gabinete, Emiliano Blanco, quien con más bajo perfil profundizó esa línea de alianza con el sector de mayor peso del SPF como forma de sostener la gobernabilidad.

En paralelo a esta decisión de cambiar la dirección del SPF se le dio más importancia a la Subsecretaría de Gestión Penitenciaria, lo que puso al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en un papel más activo. Desde allí se han impulsado algunos cambios, como la creación de la Dirección de Control y Asistencia de Ejecución Penal, que, en reemplazo del Patronato de Liberados, servirá de auxiliar de la justicia federal y nacional para controlar las reglas de conducta impuestas a las personas en libertad condicional o con penas en suspenso, y proporcionar asistencia social a quienes salen de las cárceles.³¹ Además, se anunciaron intentos de reformar la Ley Orgánica del SPF.³² Sin embargo, aun con la intervención en algunos casos graves, este rol político no ha implicado cambios en las lógicas de funcionamiento del SPF.

En este contexto, se diluyen los intentos de avanzar en iniciativas más profundas que cuestionen el modelo penitenciario actual y, por este camino, se consolidan los peores aspectos de la estructura corporativa. En paralelo, se reproducen las situaciones de maltrato y violencia extrema y, a diferencia de lo ocurrido en la primera gestión de Marambio, se sostienen tasas de muertes muy elevadas para el ámbito federal.

Víctima de maltrato en diferentes unidades del SPF

Walter Roberto Lefipán fue detenido en la provincia de Córdoba y alojado en una unidad penitenciaria local. Víctima de conti-

para que los internos que salgan de la cárcel no vuelvan a delinquir, se siga profundizando”. Véase “Reestreno en la penitenciaría”, *Página 12*, 22 de agosto de 2013.

31 Esta reforma se realizó a partir de la Ley 27 080. Para más información véase “Adiós Patronato de Liberados”, disponible en *Diario Judicial*, del 10 de febrero de 2015.

32 Véase “Capitanich: se enviará la ley orgánica del Sistema Penitenciario Federal”, en *Télam*, 04/06/2014.

nuos golpes y maltrato, un juez de Ejecución cordobés decidió trasladarlo a la órbita del SPF. En ese ámbito, pasó por una alcaidía de Trelew, la Unidad 6 de Rawson, la Unidad 9, nuevamente la Unidad 6 y por último, a principios de 2013, fue enviado a Marcos Paz. En el camino a Marcos Paz, los guardias que lo trasladaban lo hicieron bajar del camión, lo sometieron a un simulacro de fusilamiento y manifestaron su intención de matarlo. Pudo salvar su vida gracias a los gritos y protestas de otros detenidos. Una vez en Marcos Paz, lo torturaron asfixiándolo con una bolsa en la cabeza. Tiempo después fue trasladado a la Unidad 7 de Chaco. Al llegar, los agentes penitenciarios lo golpearon hasta quebrarle la nariz. También encargaron a otro detenido que lo lastimara a cambio de algunas pastillas. Le dijeron que de la Unidad 7 no iba a salir “más que en un cajón”. La Procuración Penitenciaria de la Nación presentó un hábeas corpus, que fue rechazado por el juez de instrucción y por la Cámara de Apelaciones de la justicia federal de Chaco por considerar que no había un agravamiento de las condiciones de detención. Sin embargo, constataron las lesiones y pidieron que se avanzara en una investigación penal. En agosto de 2013, la Cámara de Casación Penal revocó esas resoluciones y ordenó la intervención urgente de la justicia federal en función de la desprotección en la que se encontraba Lefipán.³³

2.3.2. Condiciones institucionales y consecuencias del autogobierno del Servicio Penitenciario Bonaerense

En la provincia de Buenos Aires se delegaron en la estructura penitenciaria la dirección y lineamientos del manejo de la población detenida y del funcionamiento institucional. Se trata de un sistema con altos niveles de violencia, corrupción y maltratos, en el que la vida y la integridad de las personas detenidas están en riesgo. El SPB mantiene una alta tasa de fallecimientos. Entre 2007 y 2014 murieron cerca de mil personas que estaban detenidas allí y en las comisarías de la provincia de Buenos Aires.

La gravedad de la situación fue reconocida por los organismos internacionales de derechos humanos. En 2012 la Comisión Interamericana de Dere-

³³ Para más información: “La Cámara Federal de Casación Penal hizo lugar a acción de hábeas corpus”, disponible en <www.cij.gov.ar/nota-11981-La-Camara-Federal-de-Casacion-Penal-hizo-lugar-a-accion-de-habeas-corpus.html>.

chos Humanos (CIDH) dio lugar a medidas cautelares solicitadas por el CELS y la Comisión Provincial por la Memoria (CPM) por el riesgo que corrían la vida y la integridad física de las personas detenidas en el complejo penitenciario de San Martín.³⁴

A partir de las medidas cautelares se conformó una mesa con participación de autoridades nacionales, provinciales y de organismos de derechos humanos. En las discusiones quedó en evidencia que la gestión, si bien participa de espacios de diálogo y moderó su negacionismo sobre estas problemáticas,³⁵ mantiene un gobierno de las cárceles basado en la autonomía del SPB.

En cuestiones importantes para el funcionamiento del servicio encontramos vacíos en la reglamentación, superposición de normas y ambigüedades. Por ejemplo, la normativa que debería regular el trabajo penitenciario data en algunos casos de la última dictadura cívico-militar. Al mismo tiempo, un servicio que cuenta con 55 unidades en las que viven más de 30 mil detenidos no tiene una política unificada sobre el uso de la fuerza: cada unidad la regula a través de disposiciones del director. Tampoco cuenta con un reglamento actualizado de las funciones de los rangos de los agentes penitenciarios.

En las discusiones de la mesa se observó la resistencia de la administración a discutir cuestiones que puedan impactar en el gobierno de la estructura penitenciaria y que afecten el *statu quo*. La falta de control político se evidencia en la debilidad de las investigaciones administrativas de las torturas, los maltratos y la corrupción. En los últimos dos años se reconoció la necesidad de avanzar en iniciativas de control interno, pero los intentos ensayados hasta el momento fueron débiles, no tuvieron resultados sólidos ni avanzaron en un enfoque de responsabilidades funcionales. Si bien se creó la Dirección de Inspección y Control del Ministerio de Justicia de la provincia de Buenos Aires y hubo un cambio en el reglamento disciplinario que incluye aspectos interesantes, sólo se trabaja sobre casos aislados y no se resuelve el problema estructural. Queda a la vista la ausencia de otras políticas de control efectivo sobre el accionar de una fuerza penitenciaria extendida por toda la provincia, en 55 unidades. Por ejemplo, no se logró modificar la forma en la que se registra en los partes penitenciarios la información sobre los hechos de violencia y las muertes. La indiferencia de las autoridades políticas frente a lo que ocurre tras las rejas se

34 Véase “Sobre las vidas precarias. Tortura, abandono y muerte en las cárceles argentinas”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, ob. cit., pp. 277-339.

35 Véanse “La situación de las personas privadas de libertad. El aumento de la inseguridad tras los muros”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, ob. cit., pp. 171-213; “El modelo de la prisión-depósito. Medidas urgentes en los lugares de detención en la Argentina”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit., pp. 183-255.

advierte en la ausencia de una política institucional que denuncie, rechace y desincentive el uso de la violencia.

En la última década, fue consolidándose un sistema de gobierno en el interior de las unidades penitenciarias que sostiene esta lógica de delegación en los agentes del Servicio Penitenciario Bonaerense y de estos en ciertos detenidos conocidos como “limpiezas”.³⁶ La delegación parcial de tareas –y por tanto de autoridad– en determinados grupos de detenidos es una de las caras de este autogobierno de la estructura penitenciaria. Sin embargo, si bien la administración penitenciaria reconoció la gravedad y las consecuencias de esta delegación del gobierno de los pabellones en los detenidos,³⁷ no se avanzó en una reforma.

Torturas a detenidos en manos del personal jerárquico de la Unidad 47

El 29 de julio de 2013 seis agentes penitenciarios de la Unidad 47 de San Martín golpearon con puños y patadas a un detenido que había discutido con un penitenciario. Dos de sus compañeros intentaron rescatarlo, pero no pudieron y fueron también víctimas de la golpiza. Los trasladaron al pasoducto del pabellón de separación del área de convivencia, donde les pegaron en el rostro. Luego los alojaron en las celdas de aislamiento. Una vez que los encerraron en los “buzones”, cada uno en celdas separadas, el personal penitenciario se dividió en grupos para continuar con la golpiza a cada uno de ellos. Los desnudaron y los golpearon. El jefe del penal, quien aparentemente dirigió la sesión de torturas, los agredió con una manguera de incendios hasta que cayeron al piso por la fuerza del agua. Según los testimonios, la presión del agua era tan fuerte que los arrastraba por el suelo, por lo que se agarraban de las rejas. Luego de eso, los sacaron de las celdas a los golpes, los tiraron al suelo y esposados, los arrastraron por todo el pasillo alrededor de 15 veces de una punta a la otra, mientras un grupo de unos 15 penitenciarios, armados con palos, los golpea-

36 Conjunto minoritario de detenidos seleccionados e investidos, por los propios agentes penitenciarios, de legitimidad para administrar aspectos de la vida en el encierro. Véase “Sobre las vidas precarias...”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, ob. cit., pp. 277-339; y “La situación de las personas privadas de libertad...”, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, ob. cit., pp. 171-213.

37 Véase “Sobre las vidas precarias...”, íd.

ban y los pateaban. En las duchas, los hicieron bañarse mientras hacían comentarios de índole sexual: “Me gustan los guachitos como vos”, dijo un penitenciario haciendo ademanes de quitarse el cinturón. De las duchas los sacaron golpeándolos y los volvieron a encerrar en las celdas de aislamiento para, luego de un rato, volverlos a llevar al pasoducto y continuar con la paliza mientras los arrastraban hasta la reja de control. Allí los arrodillaron y comenzaron a hacerles “pata pata”, es decir, a pegarles con un palo en la planta de los pies. Desde las 5 de la tarde hasta las 11 de la noche estuvieron torturándolos (algunos testimonios sostienen que hasta las 3 AM). Uno de los detenidos fue colocado desnudo en el piso, con su remera cubriéndole la cintura simulando una pollera, mientras los penitenciaros le retorcían los brazos y le pisaban la cabeza; el jefe del penal le decía cada vez más fuerte que pidiera perdón. A otro intentaron meterle un palo en el ano y un tercero fue obligado a beber una botella con agua oxigenada. Luego les tiraron gas pimienta en el rostro y los subieron, desnudos y esposados, a un carro que se utiliza para llevar la comida. Los acostaron y los apilaron como bolsas y empujaron reiteradamente el carro contra las rejas. Con el impacto, los detenidos, que se encontraban encima, chocaban con las rejas, caían al suelo y se golpeaban. Finalmente, alrededor de la medianoche, los subieron desnudos a un camión de traslados y les robaron todas sus pertenencias. Los penitenciaros se probaban su ropa y les mostraban a los detenidos desnudos cómo les quedaban.³⁸

3. EXTORSIÓN Y CRISIS DE GOBERNABILIDAD COMO CONSECUENCIA DEL AUTOGOBIERNO DE LAS ESTRUCTURAS DE SEGURIDAD

Las fugas carcelarias promovidas o habilitadas por los servicios penitenciaros y los acuartelamientos policiales asociados a saqueos y otras formas de violencia son situaciones heterogéneas, pero ambas prácticas comparten su carácter extorsivo. Las fuerzas de seguridad y penitenciarias envían así mensajes sobre la

38 El desempeño de la Ayudantía Fiscal de Investigaciones de San Martín permitió que avanzara la investigación judicial y se detuvo a los penitenciaros involucrados. La respuesta judicial a este caso está desarrollada en el capítulo VIII: “El Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Buenos Aires como engranaje de un sistema penal violatorio de derechos”, en este Informe.

debilidad del gobierno político que debería conducirlos. Estos modos de relacionarse con las autoridades son otra expresión de los métodos con los que gobiernan los territorios y las poblaciones, ya se trate de un barrio o de una prisión.

La autonomización de estas estructuras es consecuencia de la falta de acuerdos políticos para enfrentar cambios en el modelo de funcionamiento de instituciones que mantienen históricas estructuras militarizadas y corporativas, opacas a la mirada externa.

3.1. LA CRISIS POLICIAL DE DICIEMBRE DE 2013, DE LA EXTORSIÓN A LA CAPITULACIÓN DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES

Las consecuencias de las políticas que otorgan cada vez más poder y recursos a fuerzas policiales cuya subordinación a la autoridad política es dudosa quedaron en evidencia durante los episodios de diciembre de 2013. En esas jornadas, diversas policías provinciales utilizaron métodos criminales y extorsivos, que pusieron en jaque la gobernabilidad en muchos lugares del país para plantear demandas relacionadas con sus condiciones de trabajo y remuneraciones.

La seguidilla de levantamientos policiales comenzó en la provincia de Córdoba. Desde mediados de noviembre de 2013 grupos de familiares de policías y penitenciarios se movilizaron en reclamo de aumentos salariales. La administración provincial no encontró una vía de negociación para destrabar el conflicto. Los movilizados mostraban un quiebre en la cadena de mandos y, según algunas lecturas, expresaban una reacción corporativa a las denuncias sobre la participación de integrantes de la policía provincial en redes de narcotráfico y de la importante movilización por la abolición del Código de Faltas.³⁹ En la mañana del 3 de diciembre 300 efectivos del Comando de Acción Preventiva

39 El Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) profundizó esta interpretación: “Después de ventilarse serias acusaciones contra la policía cordobesa por complicidad con el narcotráfico, hecho que derivó en el apartamiento de la cúpula policial; y luego de una exitosa ‘marcha de la gorra’, que desenmascaró las tradicionales formas de represión policial y denunció la falta de una política de seguridad respetuosa los estándares mínimos de las exigencias constitucionales de un estado de derecho. ¿Acaso no era previsible una reacción policial? Así las cosas, una policía desprestigiada y mal paga, bajo pésimas condiciones laborales, se acuartela para demostrar: ‘ahí tienen la ciudad sin nosotros’”, disponible en <<http://inecipba.wordpress.com/2013/12/05/comunicado-del-inecip-ante-las-jornadas-del-3-y-4-de-diciembre-en-cordoba>>. Sobre la información que vinculó a los altos mandos de la policía cordobesa con el narcotráfico, véase el capítulo VI: “Realineamientos punitivos en los debates sobre seguridad y las derivaciones en la política criminal”, en este Informe.

(CAP) se acuartelaron y la acción se reprodujo en otros cuerpos y comisarías de la provincia. Esa noche comenzaron saqueos en distintos puntos de la ciudad que se extendieron por veinticuatro horas. Como consecuencia de ello, una persona fue asesinada,⁴⁰ 200 fueron heridas y más de mil comercios, saqueados. Los testigos señalaron un grado de coordinación y una operatoria común que sugiere que la participación de los efectivos policiales no se limitó a retirarse de la zona, sino que la violencia fue organizada e incentivada como una demostración de fuerza hacia el gobierno provincial.⁴¹

El 5 de diciembre el gobernador cordobés cedió a las demandas de los acuartelados: el establecimiento de un sueldo básico de 8 mil pesos para las categorías iniciales (agentes y subayudantes) fue la principal. Casi de inmediato se replicaron acciones similares en Santa Fe, Catamarca, La Rioja, Neuquén, Chaco, Chubut, San Luis, Formosa, Corrientes, Jujuy, Salta, Entre Ríos, Tucumán, Buenos Aires, Mendoza, La Pampa, Tierra del Fuego, San Juan y Río Negro.

En muchos lugares del país los acuartelamientos fueron acompañados por saqueos y otros actos de violencia,⁴² que duraron varios días y pusieron en evidencia los aceitados contactos de las policías provinciales con bandas delictivas. Desde el gobierno nacional se habló de un *modus operandi* que se habría replicado en las diferentes provincias. El jefe de gabinete, Jorge Capitanich, enumeró los elementos que formarían parte de este patrón: policías autoconvocados, la oficialidad generando condiciones para que el personal subalterno operase en el territorio, liberación de zonas para promover saqueos, participación de efectivos exonerados, el uso de las redes sociales y de otras “estrategias

40 Javier Alejandro Rodríguez, de 20 años, fue asesinado durante los saqueos en el barrio Deán Funes de la capital cordobesa. La familia de Javier y el joven que lo acompañaba en la motocicleta cuando fueron tiroteados aseguraron que habían sido policías de civil los autores del disparo de 9 mm que terminó con la vida del muchacho. Véase “Córdoba: la familia del pibe muerto denuncia que ‘lo mató la policía’”, *Infojus Noticias*, 4 de diciembre de 2013.

41 Benjamín Blanch, vicepresidente de la Cámara de Supermercados de Córdoba, declaró que “Todo es muy sincronizado y todo muy preparado. Un grupito de 10, 15 hasta 20 motos con dos personas. Rompían, robaban muy poquito y después se encargaba la gente común de hacer el resto. Es raro ver cómo la gente se prende cuando no necesita. Es algo muy organizadito porque no puede salir tan bien”. En “Saqueos: denuncia convivencia entre policías y bandas de delincuentes”, *Diario Registrado*, 5 de diciembre de 2013.

42 En Catamarca los policías movilizados tomaron la casa de gobierno e intentaron impedir la salida de la gobernadora Lucía Corpacci. Efectivos de Prefectura Naval enviados por el gobierno nacional desalojaron a los rebeldes. En “Incidentes en el desalojo de policías en la gobernación de Catamarca: impidieron la salida de Corpacci”, *Terra.com*, 6 de diciembre de 2013.

de presión psicológica, generando miedo en forma sistemática y persistente”.⁴³ Al menos 15 personas murieron entre el 3 y el 13 de diciembre. Tras las negociaciones llevadas a cabo en este contexto extorsivo, los gobiernos provinciales accedieron a otorgar aumentos salariales que en algunos casos llegaron al 200%.

Desde el gobierno nacional se incentivó a las provincias para que sancionaran a los policías que habían participado de los levantamientos, independientemente de las responsabilidades penales que pudieran establecerse. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos provinciales decidieron, como parte de las negociaciones, no impulsar sanciones disciplinarias.⁴⁴ El Poder Judicial, tanto a nivel federal como en las provincias, avanzó con investigaciones para esclarecer la participación de efectivos policiales en los saqueos y otros hechos de violencia que acompañaron la crisis. En Tucumán fueron detenidos 14 policías⁴⁵ y en Córdoba, 16.⁴⁶ La procuradora general de la nación, Alejandra Gils Carbó, creó una comisión especial de fiscales para investigar casos de saqueos y su probable vinculación con el accionar policial.⁴⁷ El 16 de diciembre de 2014 la Cámara de Diputados convirtió en ley un proyecto presentado por el entonces senador del Frente para la Victoria Aníbal Fernández que penaliza con multas, inhabilitaciones y hasta pena de prisión efectiva a los funcionarios policiales que abandonen sus tareas.

La secuencia de acuartelamientos y saqueos mostró el peligroso perfil que pueden adquirir las fuerzas policiales autogobernadas frente a la debilidad de los gobiernos provinciales. También deja en evidencia los peligros del mensaje político proselitista que promueve la presencia policial masiva como solución preponderante frente a los problemas del delito y la violencia. El riesgo es que modos de reclamo al margen de la legalidad –la desprotección de la población como forma de amenaza al poder político– se instalen como parte del reper-

43 Intervención durante la presentación de *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, ob. cit., 17 de diciembre de 2013.

44 El gobernador de Tucumán dispuso el pase a retiro de 25 comisarios, entre ellos 10 comisarios generales, un mes después de la crisis (“Una purga policial a la tucumana”, *Página/12*, 19 de enero de 2014). En Córdoba, se ordenó el pase a retiro de cinco comisarios y el retiro obligatorio de 16 efectivos que habían sido detenidos e imputados por desobediencia e instigación al delito. Otros cuatro efectivos fueron pasados a disponibilidad por intentar convocar a una nueva medida de fuerza (“Detenciones y pases a disponibilidad”, *Página/12*, 19 de enero de 2014).

45 “Otros siete policías fueron detenidos por la ola de saqueos en Tucumán”, *Télam*, 17 de diciembre de 2013.

46 “Detenciones y pases a disponibilidad”, *Página 12*, 19 de enero de 2014.

47 “Gils Carbó creó una unidad de fiscales para investigar los saqueos y su vinculación con las protestas policiales”, *El Cronista*, 9 de diciembre de 2013.

torio de protestas usuales que las instituciones políticas deben canalizar. La concesión de medidas atendibles no puede surgir de negociaciones que erosionen la autoridad política. Las claudicaciones de los gobiernos provinciales sientan peligrosos precedentes: la crisis de gobernabilidad que las policías instauraron en las calles es también irresponsable respecto de la potencial crisis presupuestaria de diferentes niveles de gobierno, al pactar aumentos salariales fuera de toda escala y previsión.

El gobierno nacional reaccionó a través de la presidenta, el jefe de gabinete y la ministra de Seguridad y planteó la necesidad de democratizar las policías provinciales. También se invocó la Constitución Nacional para remarcar que la seguridad constituye una atribución que las provincias no delegaron en el gobierno federal y, a partir de allí, buscó encuadrar el problema como un asunto de las provincias. Colaboró con este recorte de la situación el hecho de que no se produjeran episodios equivalentes en las fuerzas federales, a las que se les otorgó un aumento en los adicionales pero no en los sueldos básicos.⁴⁸ En octubre de 2012, frente al reclamo salarial que protagonizaron efectivos de Gendarmería y Prefectura, el Poder Ejecutivo Nacional gestionó políticamente las demandas sin promesas económicas desproporcionadas ante una crisis que implicó un grave cuestionamiento a la subordinación política al gobierno democrático.⁴⁹ De aquella crisis se salió a través de un refuerzo de la conducción política, y se avanzó desde lo administrativo y lo judicial contra los integrantes jerárquicos de las fuerzas presuntamente responsables de administración fraudulenta en perjuicio de la administración pública, tráfico de influencias y violación de los deberes de funcionario público, maniobras fraudulentas en las que estaban también involucrados jueces y abogados con gendarmes y prefectos. Fue central que el Ministerio de Seguridad de la Nación asumiera el control directo de la Dirección de Asuntos Jurídicos y de la liquidación de los salarios, dimensiones clave pero en general poco visibles del gobierno político de las fuerzas, y sancionara a una veintena de efectivos.

48 “El gobierno aumentó los adicionales que cobran policías federales, gendarmes y prefectos”, *La Nación*, 23 de diciembre de 2013.

49 La protesta de los gendarmes y prefectos de octubre de 2012 no alcanzó los extremos de la rebelión policial de diciembre de 2013, ya que no hubo abandono de puestos de trabajo. El autodenominado vocero de los gendarmes, el neonazi Raúl Maza –dado de baja de la fuerza luego de los episodios de octubre–, afirmó que durante el reclamo de los gendarmes no se dejó a la ciudadanía desprotegida, como sucedió en Córdoba, “pero no logramos lo que lograron ellos”, lo que evidencia el carácter extorsivo de las maniobras policiales y el peligroso antecedente que representan. Véase “Policías acuartelados: hasta dónde puede llegar un complejo reclamo salarial”, *La Nación*, 8 de diciembre de 2013.

A pesar de que este modo de tramitar el conflicto evidenció cierta efectividad cuando se lo compara con lo ocurrido en las provincias en diciembre de 2013, no es posible saber aún qué nivel de institucionalización tienen esos canales ante futuros cambios de gestión.

Los sucesos de diciembre de 2013 dejaron en claro que el factor desestabilizador de las policías provinciales es una amenaza para la gobernabilidad democrática y que es necesario transformar las estructuras de seguridad, a nivel provincial y federal.⁵⁰ Deben establecerse mecanismos de resolución política e institucional de los conflictos que afiancen el rol de policías y penitenciarios como trabajadores y servidores públicos, atendiendo al modo en que las fuerzas se subordinan (o no) a las reglas de la democracia.

3.2. ACCIONES EXTORSIVAS DE LOS SERVICIOS PENITENCIARIOS

Las fugas de agosto de 2013 que desembocaron en la salida del director del SPF, Víctor Hortel, se inscriben en una serie de episodios que, en los últimos años, mostraron la capacidad de las estructuras penitenciarias para generar crisis institucionales.

En marzo de 2012, integrantes del CELS y de la Comisión Provincial por la Memoria (CPM) realizaron una visita a las unidades 46 y 47 del Complejo Penitenciario de San Martín, de la que participaron también el vicegobernador de la provincia de Buenos Aires, Gabriel Mariotto, y otros funcionarios. Varios detenidos entregaron facas que, según declararon, habían sido facilitadas por efectivos del SPB para que hirieran a otros internos. Dos horas después de concluida la visita, en el pabellón 9 de la Unidad 48 del mismo complejo se produjo lo que el SPB denominó una “revuelta generalizada”, en la que un detenido, Juan Romano Verón, fue asesinado de un puntazo y otro resultó gravemente herido. De manera arbitraria, funcionarios del SPB trasladaron al detenido, señalado por los propios agentes penitenciarios como el autor del homicidio de Verón, a la Unidad 45 de Melchor Romero. Al poco tiempo de haber ingresado, fue asesinado por otros internos a puñaladas, en una supuesta pelea entre grupos rivales en un pabellón al que había ingresado en forma irregular.⁵¹

50 “El CELS rechaza los métodos extorsivos de las fuerzas de seguridad”, 10 de diciembre de 2013.

51 Ese mismo día, Rodolfo Daniel Martínez fue apuñalado en el pecho en otra supuesta revuelta generalizada en el pabellón 10 de la Unidad 1° de Olmos, ante la mirada pasiva de los guardias. El 2 de abril, en la Unidad 9 de La Plata, fue asesinado José Luis Silva Acuña y, según el SPB, esta muerte también habría sido producto de una “pelea entre grupos antagónicos en el pabellón 11”, idéntico

Los servicios penitenciarios generan situaciones de violencia entre los detenidos para regular los conflictos en el interior de las prisiones y para utilizarlas como coartada de las prácticas abusivas de los propios agentes del servicio. Las muertes ocurridas en el SPB luego de la visita de las autoridades y los organismos de derechos humanos revelaron otro aspecto de esta práctica: su carácter de mensaje de advertencia sobre los efectos de registrar y visibilizar las prácticas del SPB. Las muertes mostraron la capacidad de daño de las estructuras penitenciarias y su resistencia al control y la mirada externa.

Integrantes de la estructura penitenciaria bonaerense amenazaron a través de mensajes en las redes sociales con sumarse a los reclamos de los levantamientos policiales de diciembre de 2013.⁵² El decreto provincial que dispuso el aumento de salarios a los agentes policiales incluyó también a los oficiales del SPB. Como sucedió con las protestas policiales, demandas legítimas vinculadas a las condiciones laborales y salariales, o a la falta de respuesta por parte de los directores de las unidades cuando surgen denuncias o problemas, instalaron condiciones de negociación inaceptables para un gobierno democrático. El potencial de daño es aún mayor si se considera que esa extorsión a la autoridad política tiene también un impacto directo sobre los detenidos, población cautiva que es utilizada como prenda de negociación.

La connivencia penitenciaria en la fuga de los detenidos también constituye un mensaje a las autoridades políticas. Tras su renuncia al cargo de director del SPF, Víctor Hortel señaló que la fuga que había desencadenado su renuncia había contado con participación de agentes penitenciarios.⁵³

En la provincia de Río Negro, durante noviembre y diciembre de 2013 se sucedieron fugas con sorprendente facilidad, por la ausencia o distracción intencionada del personal, lo que abre el interrogante sobre la participación de las fuerzas penitenciarias y de seguridad de la provincia. Se evidenció la capacidad de los servicios penitenciarios para generar una crisis institucional, que en este caso derivó en la renuncia de la secretaria de Justicia y Seguridad, Martha Arriola, y de su equipo, que desde 2012 había desarrollado algunos lineamientos de

modus operandi de todas las muertes que ocurrieron en esos días. En respuesta a esta situación, el CELS y el CCT presentaron un pedido de medidas cautelares ante la CIDH, hoy vigente, para que se tomen las prevenciones que garanticen la vida y la integridad física de las personas detenidas.

- 52 En una página de Facebook, suboficiales del SPB publicaron: “Xq a la poli sí y a nosotros no. Será xq la poli se paró de manos”; “sí mañana no hay plata no hay abierta no hay pulso ni visita”. Y afirmaciones como “cortemos la ruta 2 en temporada”, “hagamos explotar todo a ver d k se disfrazan”.
- 53 Para más información véase “Víctor Hortel aseguró que la fuga fue ‘una factura del Servicio Penitenciario’ hacia su gestión”, *La Nación*, 21 de agosto de 2013.

reforma del sistema de seguridad provincial.⁵⁴ El gobernador de la provincia, Alberto Weretilneck, decidió colocar a las jerarquías policiales al frente de las unidades penales provinciales.⁵⁵ Algunas investigaciones judiciales tuvieron en cuenta el posible papel facilitador de las fuerzas de seguridad en casos de fugas.⁵⁶

4. FUERZAS POLICIALES Y PENITENCIARIAS AUTOGOBERNADAS COMO OBSTÁCULOS PARA UN PROYECTO POLÍTICO INCLUSIVO

Además de alimentar la circulación de la violencia y de representar una amenaza a la gobernabilidad, las estructuras de seguridad autogobernadas constituyen un límite fáctico a la profundización de las políticas de inclusión social.

El gobierno nacional implementó a lo largo de diez años políticas inclusivas que afectaron intereses corporativos. Sin embargo, eligió no avanzar sobre las estructuras de seguridad, excepto por la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria en 2006. Las prácticas violentas y estigmatizantes, la falta de estrategias institucionales post-penitenciarias y la persecución de los reincidentes son parte de un núcleo de políticas que mantienen en los márgenes a grandes sectores de la población. Al mismo tiempo, la persistencia de lógicas de violencia y connivencia con el delito y las redes ilegales en las policías y los servicios penitenciarios implican la imposibilidad de practicar una ciudadanía plena para los habitantes de los barrios pobres y la acumulación de violaciones a derechos fundamentales para la población privada de libertad. Sin reformas y sin ejercicio efectivo del gobierno político, las estructuras de seguridad limitan y erosionan los esfuerzos de otras agencias del Estado para garantizar mayor inclusión.

54 “Renunciaron los funcionarios de seguridad de Río Negro”, *Minutouno*, 2 de noviembre de 2013.

55 “El gobernador de Río Negro, Alberto Weretilneck, dispuso que los jefes policiales queden a cargo de las unidades penales y anunció que se revisará la Ley del Servicio Penitenciario Provincial, tras las reiteradas fugas de presos”, en “Jefes policiales en Río Negro, a cargo de penales”, *Clarín*, 10 de noviembre de 2013.

56 Favio Igoldi, el juez a cargo de la causa abierta por las fugas ocurridas en el penal n° 1 de Viedma, señaló la conducta omisiva de director del penal, Orlando Crociatti. Respecto de la evasión de los detenidos mientras eran trasladados para declarar, señaló “se les entregó para el traslado un vehículo que no cumple la más mínima garantía de seguridad”. En relación con el detenido que se fugó del área de sanidad en muletas, se procesó a Adrián Fredes por “facilitamiento culposo de evasión”. En “Procesan a policía por fuga de preso”, *Diario de Río Negro*, 4 de diciembre de 2013.

En los últimos años hubo experiencias de distinto alcance y consistencia que procuraron incorporar a las políticas de seguridad medidas coherentes con un modelo de inclusión social. También se registraron intentos de implementar medidas en el ámbito del SPF con el fin de mitigar algunos aspectos del funcionamiento de la institución carcelaria. Estas medidas no se acompañaron de transformaciones de las estructuras de seguridad en un sentido democrático, que apuntaran a modificar el manejo de territorios y poblaciones por medio de la extorsión. Como resultado, los intentos de alinear a las políticas de seguridad y penitenciarias con un modelo que promueve políticas de inclusión se vieron limitados o coartados por el accionar de las policías y los servicios penitenciarios,⁵⁷ y abandonados o debilitados por la autoridad política.

4.1. DEBILITAMIENTO DE LOS ABORDAJES TERRITORIALES DEL GOBIERNO NACIONAL EN EL SUR DE LA CABA

En los últimos años, el intento más consecuente de articular las políticas de seguridad con políticas sociales inclusivas se registró en los dispositivos que el gobierno nacional denomina “abordajes territoriales”. Estas acciones se caracterizaron por la presencia permanente en barrios pobres de fuerzas de seguridad distintas a las policías tradicionales, un reconocimiento de que estas fuerzas policiales constituyen un factor problemático, y por el hecho de que el despliegue de las fuerzas de seguridad era acompañado por una intervención de distintas agencias estatales que contribuyó a la calidad de vida en estos barrios.

Se pueden diferenciar dos líneas de estos abordajes territoriales, una de ellas traccionada desde sus orígenes por el Ministerio de Seguridad de la Nación y otra asociada al Ministerio de Desarrollo Social y su Dirección Nacional de Asistencia Crítica, cuyos principales referentes ocuparon luego altos cargos en el Ministerio de Seguridad y en el Ministerio de Defensa.

La primera de estas líneas dio origen en 2011 al Plan Unidad Cinturón Sur, cuya preocupación central consistió en implementar una política de seguridad compensatoria para los sectores más postergados de la Ciudad de Buenos Aires. Esto implicó el apartamiento de la Policía Federal, con antecedentes violentos y de connivencia con el delito en la zona. En sus inicios el Plan Cinturón Sur no se presentó como un abordaje integral, sino como un desplie-

⁵⁷ En el informe anterior analizamos las prácticas extorsivas de efectivos de la Policía Bonaerense cuyo blanco son personas con antecedentes penales que cumplen las etapas finales de la condena ya en libertad condicional o asistida o que fueron excarceladas. Véase “El sistema de seguridad como ámbito...”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, ob. cit., pp. 133-275.

gue de fuerzas de seguridad, si bien estuvo asociado desde el comienzo a las Mesas de Seguridad Barriales, que trabajaban con una concepción amplia de las problemáticas y los conflictos sociales que hacen a la seguridad. Por otra parte, Desarrollo Social implementó desde 2008 el Plan AHÍ, que se extendió a barrios de la Ciudad de Buenos Aires y del Conurbano en 2012, e incluyó a la seguridad como uno de los componentes de un abordaje integral de los problemas del territorio. El Plan AHÍ se articuló con la presencia de Gendarmería en el Conurbano y con el nuevo Cuerpo de Prevención Barrial de la Policía Federal en algunas villas de la ciudad.⁵⁸ Con la llegada de los funcionarios de la Dirección Nacional de Asistencia Crítica al Ministerio de Seguridad de la Nación en marzo de 2012, las dos líneas de abordaje se fusionaron. El Plan AHÍ se extendió a algunos de los barrios donde ya funcionaba el Plan Cinturón Sur y ambas políticas se articularon.

Estos abordajes territoriales estuvieron atravesados por tensiones. Por un lado, supusieron intervenciones compensatorias que tenían consenso en amplios sectores. Por otro, implicaron una sobreexposición de los habitantes de estos barrios –sobre todo los más jóvenes– a relaciones cotidianas con fuerzas de seguridad como Gendarmería o Prefectura, que no están preparadas para trabajar en entornos urbanos complejos y con modos de relacionarse no exentos de maltrato y abuso. Se planteaban, además, interrogantes sobre la sustentabilidad de estos despliegues, en tanto no se había avanzado con reformas que permitieran democratizar las fuerzas policiales y abandonar las prácticas de extorsión y violencia. También existieron dudas sobre la efectividad de los abordajes territoriales si no se implementaban líneas de política criminal, que permitieran investigar y desbaratar las redes de ilegalidad que operan en muchos de los barrios afectados por estas políticas.

Con el cambio de gestión, durante 2013 y 2014 una serie de hechos mostró un desgaste de la lógica de estos operativos y un notorio debilitamiento de los controles y del gobierno político. Esto redundó en distintas formas de violencia asociadas a la acción u omisión por parte de Gendarmería y Prefectura, y el regreso al territorio de la Policía Federal con sus rutinas más intimidatorias y abusivas. Esta violencia institucional complica o erosiona los logros de los abordajes territoriales y, en la práctica, sugiere el fin de la lógica compensatoria y el desplazamiento hacia modelos de saturación policial con débiles controles políticos y poco orientados a investigar, sancionar y prevenir abusos, como los desplegados en el Conurbano bonaerense.

58 Para un análisis más completo de los planes Cinturón Sur, AHÍ y del Operativo Centinela (intervención territorial securitaria, sin articulación con políticas inclusivas) véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, ob. cit.

El 7 de septiembre de 2013 se produjo un tiroteo en la manzana 55 del barrio Zavaleta (Pompeya, Ciudad de Buenos Aires), zona en la que había presencia de Gendarmería y Prefectura desde julio de 2011 en el marco del Plan Cinturón Sur. Según testimonios, dos bandas mantenían una disputa por la posesión de un local situado frente a la casa 90, en la que vivían varios niños, entre ellos, Kevin Molina, de 9 años. Luego de un primer e intenso tiroteo, los vecinos llamaron al 911. Cuando llegó, el personal de Prefectura Naval Argentina no delimitó ni protegió la escena, ni tomó en cuenta a los vecinos que indicaban dónde estaban escondidos los autores de los disparos. Según una vecina, los prefectos afirmaron: “Que se maten entre ellos, después venimos a buscar el cuerpo”. Los prefectos abandonaron el lugar sin dejar consigna alguna. Minutos después las bandas se trabaron en un nuevo enfrentamiento, en el cual se dispararon más de 70 balas. Un disparo ingresó por la ventana de la casa 90 e impactó en la cabeza de Kevin, mientras el niño desayunaba. Su madre lo trasladó al hospital Pena, donde falleció poco después. Se denunció que mientras los familiares de Kevin estaban en el hospital, efectivos de Prefectura entraron a la casa y sustrajeron pertenencias. En la actualidad, hay tres causas judiciales en trámite, una por el asesinato de Kevin, otra por incumplimiento de deberes de funcionario público en la que están imputados siete prefectos, y una tercera por el hurto de efectos familiares.⁵⁹

El asesinato de Kevin Molina y la movilización social posterior pusieron de manifiesto graves problemas vinculados a las formas rutinarias de trabajo de Gendarmería y Prefectura en el Cinturón Sur. A dos años y medio del inicio del operativo, distintos testimonios sugieren la adopción por parte de los efectivos de seguridad federales de lógicas que caracterizaron el accionar de la Policía Federal en ese mismo territorio. Con el tiempo, gendarmes y prefectos redujeron su presencia en el interior de los barrios, que en los comienzos del operativo era constante, y pasaron al patrullaje perimetral, que identifica el modo de intervención tradicional de la seguridad en las zonas pobres. Cuando ingresan, lo hacen en el marco de la represión de un delito, en una persecución, a veces incluso disparan sin contemplar la presencia de niños y jóvenes, o bien para realizar allanamientos violentos. Es rara su intervención en las disputas entre bandas, actitud que los vecinos perciben como un modo de dejar hacer, o de “liberar la zona” y, en definitiva, un signo de connivencia con las redes ilegales de comercialización de drogas. Abundan los testimonios sobre el “verdugueo”, una forma de violencia que se podría caracterizar como de baja intensidad (insultos, golpes, humillaciones), pero que es un problema grave porque se instala como una forma abusiva de relación entre los efectivos

59 Agradecemos a los integrantes de la organización La Poderosa por la información para reconstruir las circunstancias del asesinato de Kevin Molina.

y los jóvenes que no trasciende ni da lugar a denuncias, y por lo tanto suele escapar a los mecanismos de control del desempeño de las fuerzas. Estas prácticas de integrantes de las fuerzas de seguridad no serían toleradas en barrios de mayores recursos económicos.

La organización La Poderosa motorizó en Zavaleta la implementación de una serie de acciones denominadas “Control Popular de las Fuerzas de Seguridad – Vecinos Sin Gorra”. Ni bien instalaron una garita en el barrio comenzaron a recibir denuncias de diferente tenor sobre las irregularidades en la actuación de gendarmes, prefectos y policías. Con la participación de la Procuraduría de Violencia Institucional (Procuvin) y del CELS se conformó un espacio de interlocución entre las organizaciones del barrio y el Ministerio de Seguridad de la Nación, responsable de registrar, investigar y sancionar a los responsables de estas irregularidades y de diseñar mecanismos de control efectivo de la actuación de las fuerzas de seguridad. En los primeros dos meses de funcionamiento de la iniciativa, los vecinos de Zavaleta registraron una serie de irregularidades y abusos que fueron incluidos en un informe presentado al Ministerio de Seguridad de la Nación en diciembre de 2013. El resumen de estos hechos provee un panorama de las rutinas problemáticas de las fuerzas de seguridad federales en el marco del Plan Cinturón Sur:

De los 40 hechos registrados hasta el momento en estos dos meses de funcionamiento de nuestra casilla de Control Popular de las Fuerzas de Seguridad, tenemos 16 casos en los que la denuncia radica en la falta o incorrecta identificación de los efectivos o sus móviles, 10 actas que denuncian golpizas y en 4 de ellas incluso robaron a los vecinos que estaban sufriendo el abuso; en dos ocasiones entraron a las viviendas particulares sin una orden judicial, en uno de ellos vestidos de civil y sin estar identificados y en el otro acusando falsamente a uno de los habitantes de la casa. Registramos 5 detenciones injustificadas, 3 casos de vecinos que fueron amenazados y en dos oportunidades las fuerzas de seguridad abrieron fuego, con balas de goma y de plomo, poniendo en riesgo nuestras vidas.⁶⁰

Por otra parte, la presencia de las fuerzas de seguridad federales no pareció afectar seriamente las dinámicas de los mercados ilegales (especialmente el tráfico de drogas) y de la violencia asociada a su expansión, lo cual de por sí constituye un obstáculo a la inclusión social y desgasta los consensos en torno

60 “Control Popular de las Fuerzas de Seguridad”, informe presentado al Ministerio de Seguridad de la Nación el 19 de diciembre de 2013.

de estas intervenciones. Particularmente graves resultan los dos casos ocurridos en agosto de 2014 en la Villa 20 (Lugano) y la Villa 21 (Barracas), zonas adscriptas al Plan Cinturón Sur.

En la noche del 7 de agosto, Brian Ayaviri, de 19 años, y Jonathan Mareco, de 17, fueron acribillados en el barrio de Lugano por efectivos de la Brigada de Robos y Hurtos de la PFA que se movilizaban de civil en un automóvil sin identificación. También participaron del operativo móviles de las comisarías 36^a y 52^a. El relato policial menciona el robo de un vehículo por parte de cuatro adolescentes, una persecución de 20 cuadras y un enfrentamiento a pocos metros de la Villa 20. La versión de los testigos, vecinos y de uno de los sobrevivientes del hecho es diferente: ante la intimación policial, los jóvenes bajaron del auto con las manos en alto, tras lo cual fueron acribillados. Brian habría recibido un impacto aún dentro del auto y murió poco después en el hospital Santojanni. Jonathan fue herido de gravedad en un pasillo de la villa y trasladado por la propia familia al hospital Piñero, donde también falleció. Uno de los sobrevivientes, Matías Zerpa, fue detenido y enviado al penal de Marcos Paz, mientras que el otro, de 17 años, recibió dos balazos en las piernas y otro en el pulmón, por lo que debió ser hospitalizado.⁶¹

Pocos días después, el 22 de agosto, los medios informaron sobre un enfrentamiento en la Av. Iriarte, frente a la Villa 21, en el que murieron dos personas.⁶² Haciéndose eco de los informes policiales, la prensa relató un intento de robo a dos efectivos de la PFA que circulaban de civil. Según esta versión, los policías habrían repelido a dos hombres armados, quienes murieron en el enfrentamiento. Los testimonios de quienes presenciaron el hecho sugieren que luego del enfrentamiento los policías de civil habrían bajado de su camioneta y blandiendo sus armas persiguieron a Gabriel Vaca, de 41 años, por los pasillos de la villa, donde lo ejecutaron. El mismo destino corrió Mario, de 43 años, primo de Gabriel, cuando quiso salir en su defensa. Vecinos de la villa obtuvieron fotografías que permiten identificar a los efectivos de civil con sus armas en actitud amenazante. Esto dio lugar a reacciones de vecinos de la zona, que destruyeron e incendiaron el móvil policial no identificado. Los dos policías fueron detenidos y luego liberados. En estos casos, los relatos de familiares y testigos sugieren un resurgimiento de los modos violentos de gestión del territorio históricamente asociados tanto a las brigadas de la PFA como a las comisarías de la zona sur de la CABA. Estas cuentan con una larga trayectoria de hostigamiento a jóvenes y ejecuciones,

61 Véanse “Matan a dos jóvenes en la Villa 20”, *Tiempo Argentino*, 9 de agosto de 2014; “Villa 20: habla uno de los sobrevivientes”, *Cosecha Roja*, 20 de agosto de 2014.

62 “Son dos los muertos por el tiroteo en la Villa 21”, *La Nación*, 22 de agosto de 2014.

como las de Camila Arjona en 2005⁶³ o Kiki Lezcano y Ezequiel Blanco en 2009.⁶⁴ Cuando a mediados de 2011 el Ministerio de Seguridad de la Nación desplegó a la Gendarmería y la Prefectura en el sur de la ciudad, resolvió desplazar a la Policía Federal del patrullaje por considerar que la fuerza mostraba prácticas violentas y altísimos niveles de corrupción y connivencia en el manejo de los mercados ilegales en barrios como la Villa 20, la 1-11-14 o la 21-24.⁶⁵ Hoy esa decisión se debilitó y permite la reanudación de las prácticas abusivas de la PFA.

Hasta pocos meses antes de su muerte, Gabriel trabajaba en la Cooperativa Renacer Solidario, que realizaba tareas para la Casa de la Cultura, cuya sede había sido inaugurada en la Villa 21 en septiembre de 2013 como parte de una política de inclusión a través de la cultura. Por su parte, Rosa, hermana de Jonathan, uno de los adolescentes asesinados en Lugano, trabaja junto al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación organizando actividades deportivas para jóvenes de la villa. Es decir, en ambos casos, las trayectorias vitales de víctimas y familiares muestran los aspectos más perversos de un Estado que por un lado procura ampliar derechos y oportunidades para los habitantes de los barrios pobres y, al mismo tiempo, al no controlar a las fuerzas de seguridad, habilita prácticas de violencia institucional que truncan o arruinan las vidas de los beneficiarios de las políticas de inclusión social.

El intento más articulado de modificar las lógicas de trabajo de la policía en los barrios pobres de la CABA y alinearlas con políticas inclusivas también se ha desdibujado en 2013 y 2014. Nos referimos al Cuerpo de Policía de Prevención Barrial (CPPB), que fue creado por el Ministerio de Seguridad de la Nación en 2012 como un cuerpo separado de la Policía Federal tradicional, entrenado para trabajar en villas, con el objetivo de modificar los modos históricos de relación entre las fuerzas de seguridad y los habitantes de los barrios pobres. El proyecto se proponía formar a sus efectivos en técnicas de mediación y dotarlos de recursos para integrarse a intervenciones multiagenciales y para articular con las organizaciones sociales.

Durante 2013, el programa del CPPB fue progresivamente capturado por las estructuras tradicionales de la Policía Federal y sus rutinas de trabajo cambiaron. Hoy sus modalidades de relación con los vecinos de las villas no difie-

63 “Los círculos de la violencia policial. Estadísticas y casos de la región metropolitana de Buenos Aires”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2005*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 219-248.

64 “Violencia institucional y políticas de seguridad: refuerzo de las corporaciones y estigmatización de los sectores más vulnerables de la sociedad”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2010*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 123-170.

65 “Seguridad y derechos humanos: el modelo de gobierno como clave”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit., pp. 97-182.

ren de las formas prepotentes que imponen Gendarmería, Prefectura o la propia Policía Federal. El primer síntoma de este cambio fue el nombramiento del Comisario Inspector Arnaldo Neira al frente del Cuerpo. Neira fue jefe del GEOF, el cuerpo de la Policía Federal encargado de las acciones más riesgosas y violentas, es decir, un perfil en las antípodas de lo que requiere un cuerpo de proximidad como el CPPB. Neira además estaba al frente del GEOF cuando un integrante de este cuerpo asesinó en su cama al joven Alan Tapia, en febrero de 2012. Estos cambios impactaron en las prácticas cotidianas del CPPB. En el proyecto original, sus efectivos debían patrullar las villas en trinomios, es decir, grupos de tres. Actualmente recorren esos barrios en grupos de nueve o diez efectivos, según una modalidad de saturación más parecida a los operativos militarizados de Gendarmería que a una policía de proximidad. En los últimos meses, sus modos de relación con los vecinos incorporaron el abuso verbal, la violencia física y los gases lacrimógenos. Por otro lado, los nuevos jefes del cuerpo no demuestran capacidad ni interés en desarrollar vínculos con las organizaciones sociales de estos barrios. Así, los vecinos de las villas no notan diferencias entre las lógicas del trabajo policial del CPPB y las de otras fuerzas como Gendarmería o Prefectura.

En estas condiciones, se evidencia el resurgimiento de las peores prácticas de la Policía Federal y la ausencia de mensajes claros del Ministerio de Seguridad de la Nación en el sentido de que tales prácticas no serán toleradas y serán investigadas y sancionadas. También se ven los límites de las políticas inclusivas en las villas porteñas, jaqueadas por el trato arbitrario de la policía, prácticas totalmente opuestas a la idea de compensación que tuvieron en su origen intervenciones como la de Cinturón Sur. Esto parece marcar el final de una experiencia de trabajo en los barrios pobres de la zona sur de la CABA en la que se procuró articular políticas sociales con políticas de seguridad democráticas que transformaran los modos tradicionales (violentos y corruptos) de trabajo policial en esos lugares.

4.2. LA POLICÍA BONAERENSE COMO OBSTÁCULO PARA LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN EN EL MUNICIPIO DE MORÓN⁶⁶

Un análisis de los patrones de prácticas policiales en los barrios pobres del municipio de Morón muestra las contradicciones entre las intervenciones coordinadas por el municipio y las prácticas de la Policía Bonaerense, que con frecuencia dificultan el trabajo social en el territorio.

⁶⁶ La información de este apartado fue recolectada en una investigación en curso realizada entre el municipio de Morón y el CELS focalizada en la

El gobierno municipal de Morón encabezado por Lucas Ghi implementa iniciativas de abordaje integral de las problemáticas que atraviesan a las poblaciones pobres. Estas políticas son coordinadas desde la Subsecretaría de Políticas Sociosanitarias y Abordajes Integrales, que articula en el territorio el trabajo en salud, niñez, juventud y cultura. Desde 2011 el componente de seguridad es parte de la agenda de inclusión social, a través de herramientas no policiales de prevención del delito y la violencia. Se decidió incorporar la cuestión de la seguridad al trabajo en el territorio porque los funcionarios percibieron que las rutinas violentas y corruptas de la Policía Bonaerense en los barrios constituían un obstáculo para las políticas de abordaje integral:

En el barrio Carlos Gardel urbanizamos, construimos jardines, centros de salud y garantizamos la presencia institucional a través de decenas de trabajadores que recorren el territorio cotidianamente. Sin embargo, un aspecto central y que hace al barrio quedó intacto: la relación y el poder de la policía con sus propias redes de delincuencia. A partir de nuestro trabajo en el territorio comenzamos a comprender desde la gestión (más allá de una visión ideológica y de principios) el impacto que tienen las prácticas de violencia policial sobre las poblaciones más vulnerables en los barrios más complejos. Y, en este sentido, el poder que la policía construye en esos territorios limita su desarrollo y su inclusión.⁶⁷

El obstáculo policial se manifiesta en el territorio, donde persisten las prácticas cotidianas violentas de la policía y las rutinas que tienen como blanco a los jóvenes de los barrios pobres, un sector importante de la población destinataria de las políticas municipales de inclusión. El trabajo de la policía en esos barrios se caracteriza por su presencia intermitente y violenta, y con frecuencia por el uso discrecional y desproporcionado de la fuerza. En lugar de proteger a los operadores municipales para que puedan desarrollar sus tareas, la policía resulta un factor fundamental en la creación de un ambiente de violencia que dificulta esa labor. Las trabajadoras de la Casa de la Juventud del barrio

identificación de patrones de violencia policial en el barrio Carlos Gardel. Agradecemos especialmente a Carolina Garber y Lara Carvajal, y a los equipos del programa Comunidad + Prevención (Andrea Casamento, Florencia Méndez y Ezequiel Strajman) y del Observatorio de Violencia(s) (Victoria Gallo y Mauro Vivas).

67 Presentación de la legisladora Mónica Macha en las Jornadas sobre las Facultades Policiales para la Detención de Personas, organizadas por la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, 22 de agosto de 2013.

Carlos Gardel indicaron que uno de los grandes problemas son los intercambios de disparos que se producen con la policía. Señalaron como ejemplo que mientras dos agentes del municipio realizaban tareas de educación física con jóvenes del barrio entró la policía a los tiros y ellos quedaron en medio del tiroteo. En este estado de cosas, los trabajadores municipales no recurren a la policía cuando sufren amenazas o aprietes, ni cuando son testigos del accionar de redes de ilegalidad:

Nosotros laburamos con una población de pibes que están constantemente hostigados o amenazados por la policía. Nos ha ocurrido que estamos en situaciones en las que decimos que alguien tiene que frenar todo esto, pero no es llamando a la policía que se va a solucionar.

Al hostigamiento, los golpes, las detenciones arbitrarias, los allanamientos ilegales y el armado de causas, se suma el papel que la policía desempeña en la protección de redes de comercialización ilegal de drogas y otros mercados ilegales asociados con el aumento de la violencia en los barrios. La Bonaerense actúa como una máquina de impedir, que deteriora los logros que obtienen los operadores territoriales del municipio. Así lo ve otra trabajadora municipal:

A veces sentimos que hacemos un trabajo de hormiguita y que de repente cae la policía y te pisa el hormiguero, y sentís que se fue todo al carajo; [...] porque lo balearon, o porque hicieron un allanamiento y le plantaron un arma, porque les armaron una causa... son cosas que te van derribando todo el laburo que vos hacés tan despacito, con los recursos que se tienen que son muchos, porque es un Estado muy presente, y de hecho somos muchos los trabajadores que estamos en el barrio, pero la realidad muchas veces es tan fuerte con la policía acá adentro, que te determina todo. A veces pienso, toda una política pública que está pensada te la derriban en un momento.

Las relaciones institucionales del municipio con la policía, a través de los jefes distritales o departamentales varían en intensidad y cercanía según las épocas y las características personales de los jefes y de los funcionarios. Sin embargo, esas relaciones no impactan significativamente en las dinámicas territoriales de la Bonaerense. Es en ese nivel donde más se afectan los esfuerzos de inclusión social desplegados por la política territorial.

Mientras que muchos intendentes del Conurbano exigen más policías y más recursos y proponen a las policías municipales como solución contra la inseguridad, las políticas que apuestan a la prevención social del delito y al trabajo con los sectores vulnerados se ven limitadas por el accionar de la pro-

pia policía. El gobierno de la provincia de Buenos Aires privilegia el control del delito a través de la presencia masiva de una policía a la que no gobierna y que es connivente con las lógicas delictivas. Por este camino, renuncia a la prevención, una parte sustancial de las políticas de seguridad y, directa o indirectamente, boicotea los esfuerzos de gobiernos locales que deciden tomar a su cargo estos aspectos de las políticas públicas de seguridad.⁶⁸

La lectura que el municipio hizo de estas y otras problemáticas llevó a la creación de dos programas específicos: el Observatorio de Seguridad y Violencia(s)⁶⁹ y el programa Comunidad + Prevención. En sus inicios, este último se proponía facilitar la reinserción de los ex detenidos y apoyar a sus familiares, pero luego tuvo que incorporar una línea de trabajo para orientar y asistir a las víctimas de la violencia y la arbitrariedad policial. Es decir que si el abuso policial no fuera un problema que se presenta como emergencia permanente, los recursos municipales podrían estar destinados al trabajo sobre los egresos y la reinserción de las personas que estuvieron detenidas. Por otro lado, la decisión del municipio de desarrollar políticas territoriales inclusivas implica intervenir en temas que, aunque son responsabilidad de la provincia, fueron relegados por el gobierno de Daniel Scioli: el control de la violencia y los abusos policiales y las políticas post-penitenciarias.

Intervención del gobierno municipal de Morón en la causa por el asesinato de Héctor “Remo” González a manos de la Policía Bonaerense

El 22 de abril de 2013 Héctor González, “Remo”, de 37 años y de ocupación cartonero, estaba en su domicilio, en Presidente Ibáñez, Morón sur. Al escuchar ruidos, salió de su casa. En ese momento personal policial de la DDI de Morón vestido de civil y sin identificación intentó aprehenderlo; lo acusaban de haber robado un auto. Ante la negativa de Remo, lo golpearon hasta que quedó inconsciente. Un grupo de vecinos se acercó para separarlos. Uno de los policías de civil respondió sacando su arma y, tras amenazarlos, le disparó a Remo en el abdomen. Frente a la reacción de algunos vecinos, los policías dejaron el lugar y lo abandonaron

68 Una dinámica similar se observó en la provincia de Santa Fe, donde el programa de prevención del delito implementado durante la gestión de Enrique Font como secretario de Seguridad Comunitaria de la provincia fue discontinuado luego de su salida.

69 Véase <www.moron.gov.ar/seguridad/plan-integral-de-seguridad-democratica.php>.

muy malherido. Fue trasladado al hospital de Morón por su familia y falleció al día siguiente. Integrantes del programa Comunidad + Prevención recogieron pruebas (entre ellas, un *handy* y un arma reglamentaria que los policías dejaron al escapar) y testimonios, incluida la declaración del hermano de Remo que fue testigo del hecho. El municipio acercó la información al fiscal, de modo que el relato policial, que planteaba un enfrentamiento y un forcejeo entre Remo y los efectivos no fue la única versión de origen en el expediente. A través de una práctica usual para abogados u organismos de derechos humanos pero inédita para un gobierno local, el municipio intervino para denunciar la violencia policial en el territorio y solicitar que se apartase a la Policía Bonaerense de la investigación. El municipio también facilitó un abogado para la familia. La fiscal a cargo, sin embargo, no fue receptiva a la intervención del municipio y, por ejemplo, no solicitó nuevas medidas de prueba ni avanzó en la indagatoria y el procesamiento de los policías. El fiscal Claudio Oviedo, quien se hizo cargo de la causa en septiembre de 2013, la mantuvo paralizada durante un año. En septiembre de 2014 ordenó la detención de Roberto Fabián Aquino, el policía acusado de haber disparado, pero luego dispuso su liberación al calificar la causa como “exceso en legítima defensa”. La querrela solicitó al juez y a la Fiscalía General el apartamiento del fiscal Oviedo, sobre lo que no hay respuesta al cierre de este informe. Esto pone en evidencia que la falta de sanciones a las rutinas violentas no proviene sólo de la policía, sino también de sectores del Ministerio Público provincial.

4.3. SERVICIOS PENITENCIARIOS: LA EXCLUSIÓN DENTRO DE LA EXCLUSIÓN

La cárcel constituye una de las manifestaciones del fracaso o de la ausencia de políticas inclusivas y de la selectividad del sistema penal. La escasez y la privación estructural de derechos retroalimentan la violencia en el espacio carcelario. La falta de respuesta ante la ausencia de acceso a bienes básicos genera altos niveles de tensión entre los detenidos y el personal y entre los propios detenidos. Escasez, incertidumbre y violencia se potencian y configuran límites estructurales a cualquier intento de desarrollar políticas sociales de reducción de daños.⁷⁰

⁷⁰ En el contexto de una tendencia a la expansión de los sistemas penales sin afectar su cariz selectivo, entendemos que es necesario reformar los servicios

En 2012 en la provincia de Buenos Aires, las muertes posteriores a la visita a las unidades de San Martín mostraron que la capacidad de las estructuras penitenciarias de generar conflictos enraíza en situaciones cotidianas como la falta de reacción ante hechos de violencia o pedidos de atención médica, la decisión de reunir subpoblaciones que no se deben juntar, dejar espacios sin vigilancia o permitir la circulación de armas.⁷¹ Se trata de decisiones de los agentes penitenciarios que desembocan en situaciones de tensión con los detenidos, a las que responden con un uso desproporcionado de la fuerza. La represión y las requisas son las principales respuestas institucionales ante los conflictos. A su vez, el aislamiento y los traslados impiden la participación de los detenidos en actividades, y los alejan de sus familias y de otros detenidos. Se responde con más violencia a las situaciones en las que –por acción u omisión– están involucrados los propios agentes penitenciarios.

Hasta el momento, las políticas de prevención de la violencia penitenciaria fueron superficiales e ineficaces. Por ejemplo, el Programa Provincial de Prevención de Violencia en Cárceles podría ser una iniciativa útil, pero es la estructura penitenciaria misma la que boicotea su desarrollo mediante traslados a otras unidades y sanciones.

Las burocracias penitenciarias tienen un poder de afectación de las relaciones humanas y personales de los detenidos y sus familiares mucho mayor que el que ejerce la policía en las calles. La posibilidad de que los detenidos accedan a atención médica, estudios, actividades laborales o culturales está mediada de diferentes maneras por estructuras que dan lugar a amplios márgenes de arbitrariedad y a la utilización de estos recursos como moneda de cambio. Para atenuar los daños del encierro, se deben enfrentar estructuras penitenciarias que regulan todas las actividades de una población cautiva y que funcionan como instancias mediadoras omnipresentes.

Con frecuencia los funcionarios penitenciarios impiden que los detenidos vayan a estudiar, trabajar o al médico utilizando como excusa temas de “seguridad” o disciplinamiento. Esta tendencia se acentúa cuando se trata de actividades fuera de las unidades. Con la excusa de la supuesta falta de móviles o de combustible se desincentiva o impide que los detenidos salgan para recibir atención médica extramuros, para contactarse con su juez o defensor o para una visita. Estas decisiones forman parte de un sistema de “premios y castigos”

penitenciarios. En tanto, damos por sentado el fracaso del paradigma “resocializador” o “rehabilitador”; en materia de políticas penitenciarias, consideramos pertinente hablar de políticas de reducción de daños y no de inclusión social.

71 Por ejemplo, en octubre de 2013 agentes del SPB publicaron fotos de detenidos con armas caseras en la Unidad 41 del Complejo Penitenciario de Campana.

que, en la práctica, es manejado por los penitenciarios de manera discrecional y arbitraria. El contacto de los detenidos con el exterior⁷² queda a merced de ese sistema.

La gestión de la vida carcelaria incluye la regulación de diferentes economías ilegales que se desarrollan dentro de las cárceles en contacto fluido con el afuera. Algunos de estos mercados tienen un impacto directo sobre la calidad de vida de los detenidos: producen y reproducen las condiciones para excluir dentro de la exclusión y también pervierten la posibilidad de acceder a diversos bienes, aun los provistos por el Estado. Las mercancías comercializadas por los servicios penitenciarios incluyen desde el lugar en un pabellón⁷³ hasta la posibilidad de acceder a visitas de familiares, pasando por cupos de medicamentos, traslados, teléfonos celulares, y los informes criminológicos que posibilitan a los detenidos las salidas transitorias.

En el caso del SPB, el régimen de los “limpiezas”⁷⁴ es un obstáculo en sí mismo a cualquier intento de abandonar la lógica de la extorsión y la construcción de otro tipo de llegada a los detenidos con políticas que garanticen un trato digno y herramientas de inclusión social. La regulación de espacios como el lugar de visitas y el patio y la provisión de alimentos y agua están en manos de detenidos seleccionados por el propio SPB. Los agentes eligen a algunos detenidos para que estén a cargo de tareas y “formalizan” esa elección con la entrega de carnets. Este sistema informal genera altos índices de conflictos entre detenidos, ya que en las condiciones de vida en las unidades acceder a un carnet es un privilegio que incentiva las peleas.

La ausencia de otras agencias estatales –salud, educación, trabajo– en las cárceles favorece el monopolio penitenciario del manejo de la vida de los detenidos. La ausencia de un abordaje integral o multiagencial responde tanto al hecho de que las cárceles no integran las agendas de los poderes ejecutivos por fuera de los ministerios de Justicia y/o Seguridad como a la sistemática obstrucción de la administración penitenciaria al ingreso de otras instituciones. Las dificultades para implementar el Plan Nacional de Salud en las cárceles bonaerenses⁷⁵ o la obstrucción directa o indirecta a la entrada de las

72 A esto deben sumarse los diferentes recursos de los servicios penitenciarios para impedir, habilitar o condicionar el acceso a todo tipo de derechos sociales: visitas, educación, trabajo, etc. Entre ellos está el aislamiento de detenidos y los maltratos a familiares y visitas.

73 Con frecuencia recibimos denuncias del tipo “el jefe de la unidad me pidió 5000 pesos para subir a piso”.

74 Véase la sección 2.3.2 de este mismo capítulo.

75 El SPB obstaculizó el despliegue del “Plan Estratégico de Salud Integral en el Servicio Penitenciario Federal 2012/2015”, del Ministerio de Salud de la Nación y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

universidades en ellas son ejemplos de estas prácticas que limitan o impiden otras políticas públicas. Por otro lado, incluso cuando logran insertarse ciertos profesionales provenientes de otras disciplinas y supuestamente poseedores de saberes diferentes del penitenciario, la propia burocracia penitenciaria los absorbe y permea sus prácticas. Esto se advierte en diversos casos en que profesionales médicos participaron de las dinámicas de maltratos a los detenidos, e incluso fueron señalados como cómplices de prácticas de violencia y torturas.

Este escenario se refuerza por la falta de políticas post-penitenciarias que faciliten la salida del encierro, colaboren en la inserción en programas de trabajo y/o educación, articulen en el exterior las experiencias de formación y trabajo o los tratamientos médicos que se iniciaron en el encierro y presten asistencia a los familiares de los ex detenidos.

Existen algunas instituciones encargadas de esta tarea, entre ellas el Patronato de Liberados de la Provincia de Buenos Aires. Este organismo depende del Ministerio de Justicia provincial y fue concebido como “la institución que se ocupa de toda persona que por disposición judicial deba estar bajo la tutela, asistencia, tratamiento y control judicial de este organismo”, además de ocuparse de “aquellos que han cumplido sus condenas y aún necesitan o requieren asistencia social o de tratamiento”.⁷⁶ En la práctica, el Patronato tiene serias limitaciones y aparece más ligado a las tareas de monitoreo y control que a las asistenciales. En los últimos años fue recortándose la cantidad de recursos en relación con la población que tienen que atender.

Trabajadores del Patronato de Liberados de la Provincia de Buenos Aires denunciaron su virtual parálisis y las condiciones laborales que les impiden realizar un acompañamiento real de los liberados más allá del mero control administrativo. Con el personal actual, cada uno de los trabajadores sociales debería, en promedio, acompañar la reinserción de 43 personas (número que en algunas zonas del Conurbano asciende a 70 u 80), cuando el artículo 212 de la Ley 12 256 de Ejecución Penal Bonaerense establece una proporción de 30 personas bajo supervisión por cada trabajador social, teniendo en cuenta “el riesgo, las exigencias éticas, intelectuales y físicas, y la dedicación que su misión social requiere”.⁷⁷ Frente a la protesta laboral, en lugar de aumentar los recursos y el personal el gobierno provincial propuso recortar la población destinataria de las acciones de Patronato, excluyendo a las personas con libertad condicional o suspensión de juicio a prueba, es decir, a más del 70% de los destinatarios. Los trabajadores rechazaron este ofrecimiento.

⁷⁶ Disponible en <www.plb.gba.gov.ar>.

⁷⁷ Citado en el “Proyecto de Trabajo” elaborado por las delegaciones de Lanús I y II del Patronato de Liberados de la Provincia de Buenos Aires.

Las deficiencias y limitaciones respecto del trabajo social con los ex detenidos son parte de las falencias estructurales de la casi inexistente política post-penitenciaria. Esto pone en jaque la inclusión de las personas que estuvieron detenidas y las expone a nuevas situaciones de riesgo y vulnerabilidad frente a la extorsión policial,⁷⁸ al tiempo que favorece la perpetuación extramuros de las lógicas de violencia carcelaria. Las mismas autoridades políticas provinciales que recortan recursos para el acompañamiento post-penitenciario –dimensión crucial para trabajar sobre el problema de la reincidencia– son las que en los debates públicos sobre temas de seguridad vinculan reincidencia y crecimiento del delito.

En el Servicio Penitenciario Federal, durante la experiencia de la gestión de Víctor Hortel (2011-2013) se introdujo en cierta medida la discusión sobre la posibilidad de extender hacia las políticas penitenciarias la impronta incluyente de muchas políticas del gobierno nacional. Esto se expresó a través de la incorporación de actividades culturales, laborales y educativas⁷⁹ y en el hecho de que, por primera vez, primó la idea del detenido y sus familiares como sujetos de derechos, por sobre la idea del “delincuente” que merece ser “castigado”.

Sin embargo, lo fugaz de esta experiencia da cuenta de los límites que impone la estructura a los intentos de incorporar nuevos paradigmas. Fue justamente la debilidad del gobierno político sobre la fuerza penitenciaria la que dificultó y finalmente dio por tierra con estas iniciativas. Durante la gestión de Hortel fue importante el cambio en el discurso, el reconocimiento y la denuncia institucional de las prácticas de tortura y la idea de promover derechos en el interior de la cárcel. Esto le valió también una fuerte presión mediática, a partir de casos como el de “Vatayón Militante”.⁸⁰ La experiencia de Hortel en el SPF mostró que cualquier intento de avanzar en un sentido democratizador que busque reducir los daños que la prisión produce en los detenidos requiere mucho más que cambios en la retórica. En el marco de instituciones totales y cerradas, con un corporativismo fuerte que impide cambios, parece poco probable la implementación de políticas de promoción de derechos sin que se avance al mismo tiempo en reformas institucionales que desactiven los entramados que las boicotean. El efectivo gobierno político de las fuerzas peni-

78 “El sistema de seguridad como ámbito...”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, ob. cit., pp. 133-275.

79 Por ejemplo, entre 2011 y 2013 aumentó casi un 25% la cantidad de detenidos que trabajaban en el SPF, mientras que la población total detenida se incrementó un 5%. Además, amplió el Centro Universitario de Devoto y promovió actividades culturales en las unidades que incluían la participación de los familiares.

80 Véase, por ejemplo, “Del Vatayón Militante a la renuncia: todos los escándalos de la gestión Hortel”, *Clarín*, 20 de agosto de 2013.

tenciarias, la democratización de sus estructuras y sistemas administrativos de control interno son condiciones ineludibles para la viabilidad de un programa sustentable de políticas sociales que apunten a un cambio de paradigma. Si bien esto requiere especialmente iniciativas de los poderes ejecutivos, el Poder Judicial y el Poder Legislativo tienen también mucho por hacer. La reforma de las leyes orgánicas, la limitación de la población carcelaria y respuestas judiciales que restrinjan el umbral de tolerancia al trato cruel e inhumano y envíen mensajes contrarios a la impunidad de los efectivos involucrados en hechos de violencia son fundamentales para la transformación de las estructuras penitenciarias.

5. CONCLUSIONES. COSTOS SOCIALES Y POLÍTICOS DE NO REFORMAR LAS ESTRUCTURAS DE SEGURIDAD

Las fuerzas policiales y penitenciarias autogobernadas tienen prácticas que implican graves violaciones a los derechos humanos, concentradas en especial sobre las poblaciones pobres y, más específicamente, sobre los jóvenes. Se trata de rutinas de hostigamiento, abuso, torturas y connivencia con redes delictivas que socavan las políticas de inclusión social y producen violencia en las calles y en las cárceles.

La gravedad de estas prácticas de violencia institucional quedó reflejada en la evaluación del Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU sobre el cumplimiento por parte de la Argentina de la Convención contra la Desaparición Forzada de Personas,⁸¹ difundida en noviembre de 2013. El Comité expresó su preocupación por casos de desaparición forzada que afectan “a personas jóvenes en situación de extrema pobreza y marginación social” y que “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”. Recomendó al Estado nacional que “promueva 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”.⁸² “Las desapariciones forzadas que se producen en la actualidad están, en gran medi-

81 Antes de la evaluación, el CELS presentó al organismo un informe que describe el patrón de hostigamiento policial a jóvenes pobres. Véase <www.cels.org.ar/common/documentos/CELS_Informe_Alternativo_CED2013.pdf>.

82 Véase <http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/ARG/INT_CED_COC_ARG_15779_S.pdf>.

da, relacionadas con detenciones administrativas que se practican de un modo arbitrario”, señaló el organismo, y expresó su preocupación por “la existencia de normas nacionales que permiten la detención administrativa, sin orden judicial previa o control judicial posterior y fuera de los supuestos de flagrancia”.

Distintos organismos internacionales mostraron preocupación por las violaciones a los derechos humanos producidas por los servicios penitenciarios. En este sentido, puede señalarse la vigencia de las mesas cautelares ante la CIDH, iniciadas en abril de 2012, en vistas de la continuidad de la situación de riesgo para la vida e integridad de las personas privadas de la libertad en el SPB (en las unidades 46, 47 y 48 del complejo San Martín). El Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (SPT) en su último informe dejó constancia de las múltiples denuncias recibidas contra agentes penitenciarios.

Las estructuras de seguridad autogobernadas son una amenaza a la gobernabilidad democrática que se activa cíclicamente. Las crisis policiales de diciembre de 2013 y los episodios extorsivos protagonizados por los servicios penitenciarios evidencian que la falta de penetración del gobierno político sobre los lineamientos estratégicos y las lógicas cotidianas de estas estructuras supone, en los hechos, la renuncia a tener políticas públicas para la gestión del delito y la violencia en los barrios y las cárceles y, además, implica un factor de desestabilización.

El análisis muestra una tercera dimensión a los problemas causados por el autogobierno de las estructuras de seguridad, aspecto crítico tanto para una mirada de derechos humanos como para un proyecto político inclusivo: los obstáculos que las prácticas cotidianas de estas fuerzas en los barrios y en las cárceles suponen para los esfuerzos de inclusión social implementados desde otras agencias estatales. La colisión entre políticas sociales y estructuras de seguridad manifiesta que las dos caras del Estado (inclusiva y punitiva) avanzan en sentidos contradictorios

Las lógicas policiales y penitenciarias presentan diferencias que se observan también en las distintas formas en que su accionar afecta a las políticas sociales. El control que los servicios penitenciarios ejercen sobre las poblaciones detenidas es más exhaustivo que el que despliega la policía en las calles. Los penitenciarios son mediadores entre la población carcelaria y las agencias del Estado, lo cual aumenta de manera exponencial las oportunidades que tienen para obstaculizar políticas y administrar la exclusión de quienes ya están excluidos. Sin embargo, existe una necesidad en común: democratizar estas estructuras. La democratización implica el fortalecimiento o instauración del gobierno político de las fuerzas, el desarrollo de herramientas de control y de saberes diferentes de los policiales y penitenciarios para gestionar estas poblaciones, y la articulación de abordajes integrales que multipliquen en los

barrios y en las cárceles la presencia permanente de las agencias del Estado encargadas de implementar políticas sociales.

Las respuestas que, frente a este conjunto de problemas, presentan el endurecimiento penal y la mayor presencia policial como soluciones ponen en evidencia los límites del modelo de desarrollo con inclusión desplegado en los últimos once años. El modo en que se problematizó la cuestión de la reincidencia es un ejemplo. Mientras que por un lado se debilitaron las políticas post-penitenciarias, por otro lado en los debates públicos se señala (sin datos concretos que lo demuestren) la reincidencia como una causa del crecimiento del delito. Este argumento se enfoca en casos individuales en los que se presenta la decisión de volver a delinquir como un rasgo esencial de la persona, sin incluir en el análisis los factores asociados a la reincidencia, entre ellos el hecho de que la policía extorsiona a los ex detenidos. En lugar de pensar políticas específicas para trabajar sobre el problema de la reincidencia se propuso ampliar el uso de la prisión preventiva y limitar las excarcelaciones, sin tener en cuenta que en las condiciones actuales la cárcel produce reincidencia.

La necesaria cooperación entre la nación y las provincias para democratizar las estructuras de seguridad debe ir más allá de una adopción retórica de la “seguridad democrática” o de presentar al “gobierno político” de las fuerzas como un hecho ya consumado cuando resulta evidente que, en mayor o menor medida, las prácticas cotidianas de las fuerzas de seguridad y penitenciarias escapan al escrutinio de la autoridad política. Se debe pensar en intervenciones concretas sobre estas estructuras, que permitan afectar su cultura institucional. Como dice la antropóloga Mary Douglas, las decisiones importantes (como matar o no matar, torturar o no torturar, extorsionar o no extorsionar) no son tomadas por cada persona en forma individual, sino que dependen de espacios institucionales que las habiliten y legitimen en uno u otro sentido.⁸³ Sin una afectación de este nivel institucional de las corporaciones policiales y penitenciarias no se puede hablar de gobierno político orientado a restituir derechos y modificar la histórica relación de las policías con los sectores populares.

Con estructuras de seguridad corporativas que mantienen intacta su autonomía puede haber pactos de gobernabilidad, siempre efímeros, pero nunca un gobierno político efectivo de las fuerzas. Desde el punto de vista del sistema político, la gobernabilidad supone alcanzar una estabilidad en la que las estructuras de seguridad y los niveles delictivos no impliquen un obstáculo para la subsistencia de ese sistema. A cambio, se otorga autonomía y se renuncia a

83 Mary Douglas, “Las instituciones toman decisiones de vida o muerte”, en *Cómo piensan las instituciones*, Madrid, Alianza, 1996, pp. 161-183.

diseñar y/o implementar políticas de seguridad, criminales, penitenciarias.⁸⁴ Estos pactos implican no afectar las lógicas violentas, autoritarias y corporativas de las fuerzas de seguridad y penitenciarias, y obstaculizan cotidianamente los esfuerzos por hacer efectivas otras políticas no punitivas y de mayor inclusión social. Se trata además de pactos que, cuando se rompen, redoblan la amenaza a la gobernabilidad. Por el contrario, el gobierno político de las estructuras de seguridad implica la capacidad de conducir estas estructuras en todos sus niveles, de integrarlas a una cadena de mandos efectiva y de convertirlas en instrumentos para implementar políticas dictadas por la autoridad soberana. Es decir, conlleva la capacidad de mandar y ser obedecido por las fuerzas, de moldear su cultura y modificar sus prácticas. Esto no se logra de un día para el otro, ni se alcanza sólo a través del ascendente que transitoriamente puedan tener sobre las fuerzas ciertos “hombres fuertes”. Supone una agenda de transformaciones institucionales para instalar y sostener el gobierno político en el mediano y largo plazo, y el desarrollo de instrumentos y dispositivos de gobierno específicos para las diferentes áreas de las diversas fuerzas. Exige, por ejemplo, la formación de una burocracia civil especializada en la conducción de la seguridad.

La consigna de reforma estructural de las policías y los servicios penitenciarios aparece en el contexto político actual como un ideal regulador. Puede ser productivo plantear un camino que, orientándose hacia el horizonte de esa reforma general, comience con modificaciones parciales que procuren afectar algunas zonas de las prácticas policiales y penitenciarias, para luego, una vez establecidas y legitimadas, buscar su institucionalización normativa. La experiencia del Ministerio de Seguridad de la Nación en sus primeros dos años de existencia logró modificar algunas prácticas y lógicas de intervención. No se encaró en esa gestión una reforma integral de las fuerzas federales, pero se apostó en algunas áreas a la construcción de saberes para la gestión de la seguridad distintos del saber policial, como forma de intervenir las estructuras de seguridad federales desde la generación de nuevas prácticas que podrían institucionalizarse en diferentes niveles (prácticas cotidianas, protocolos o principios de actuación, normativas, leyes orgánicas).

Pero aun en el caso de un escenario de reformas parciales, acumulativas e incrementales, el respaldo normativo y el apoyo político resultan decisivos para que esas intervenciones se sostengan y profundicen, y no sean fagocitadas

84 Marcelo Sain, “La regulación del narcotráfico en la provincia de Buenos Aires”, ponencia presentada en el seminario “*What Happens When Governments Negotiate with Organized Crime? Cases Studies from the Americas*”, organizado por el Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC, Estados Unidos, 30 de octubre de 2013.

por las estructuras tradicionales y la cultura institucional corporativa.⁸⁵ La trayectoria del Ministerio de Seguridad de la Nación ilustra también este último punto: cuando las prioridades se reorientaron hacia la presencia policial masiva en las calles y la Policía Federal volvió a definir las políticas de seguridad y los discursos, los intentos de producir ámbitos parciales de democratización y profesionalización de las fuerzas federales ya no recibieron apoyo político y no pudieron ser profundizados o sufrieron retrocesos.

Las iniciativas implementadas en los servicios penitenciarios también muestran, además, cómo medidas interesantes pero superficiales son absorbidas por la institución misma. La necesidad de una reforma se agudiza también frente a los problemas estructurales de las condiciones de vida de los detenidos. Cualquier intento de política de inclusión debe garantizar, como primera medida, el acceso a la salud y los derechos económicos, sociales y culturales. Sobre esta base se debe avanzar sobre políticas de prevención de la violencia institucional y entre detenidos.

La política debe construir una autonomía en relación con los poderes fácticos para obtener márgenes de maniobra. En el caso de las estructuras de seguridad, esto es aún más importante, ya que la decisión política de no afectar el autogobierno de las estructuras de seguridad tiene elevados costos políticos y sociales. Las estructuras de seguridad intocadas obstaculizan, limitan o impiden el desarrollo de políticas de inclusión social, y cíclicamente representan una amenaza para la gobernabilidad. Y en tanto siguen siendo el ámbito donde se registran las peores violaciones a los derechos humanos, su reforma es una deuda insoslayable de un proyecto que se quiere inclusivo y reconstitutivo de derechos.

85 Un ex funcionario del Ministerio de Seguridad de la Nación dio este ejemplo: la gestión política decidió encarar una línea de trabajo centrada en el control del uso abusivo de la fuerza y en capacitar a los policías en métodos para la resolución de conflictos. Desde la lógica policial, se entendía que la capacitación en el uso de la fuerza implicaba más prácticas de tiro. Se decidió entonces implementar un programa de capacitación que incluyera las prácticas de tiro en un contexto que permitiera introducir otros saberes. La falta de respaldo político llevó a que la lógica policial fagocitara la lógica de la iniciativa. Los policías decidieron mantener las prácticas de tiro, y el resto de las prácticas no tuvo continuidad.