

3. Nuevas amenazas

Consecuencias del realineamiento geopolítico en la seguridad interior*

Aun no es posible caracterizar un modelo único, coherente y homogéneo de las políticas de seguridad de Cambiemos. En algunos aspectos, el recambio de autoridades nacionales y de la provincia de Buenos Aires no constituyó un punto de quiebre: las políticas de seguridad y las policías arrastran dinámicas de largo alcance, inercias institucionales y medidas que se repiten, ya observadas en la errática gestión de la seguridad ciudadana entre 2003 y 2015.¹ Por ejemplo, hay continuidad de algunas de las peores líneas de intervención de los últimos años, basadas en la saturación policial de los barrios pobres. También se vislumbran transformaciones importantes, que se derivan de los nuevos posicionamientos de la Argentina en los debates regionales y globales sobre narcotráfico y terrorismo y en la respuesta estatal a las protestas sociales. El gobierno nacional enfatiza el endurecimiento de la denominada “guerra contra el narcotráfico” y las amenazas de represión de la protesta. Todo ello coexiste con algunos mensajes de modernización policial e intolerancia a la corrupción. Aunque se trata de procesos de transición abiertos, en conjunto el cambio de administraciones tiene una tendencia a profundizar el abordaje punitivo, a retroceder en las

* Este capítulo fue escrito por Manuel Tufró, Victoria Darraidou, Florencia Sotelo, Agustina Lloret, Juliana Miranda y Ana Adelardi, integrantes del Equipo de Seguridad Democrática y Violencia Institucional del CELS. Agradecemos a Paula Litvachky y a Florencia Brescia.

¹ Véanse Máximo Sozzo, “Postneoliberalismo y política penal en la Argentina (2003-2014)”, en Máximo Sozzo (comp.), *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*, Buenos Aires, Clacso, 2016, disponible en <biblioteca.clacso.edu.ar>; y Marcelo Sain, “Un paso adelante, dos pasos atrás. El kirchnerismo ante la cuestión policial (2003-2012)”, *Delito y Sociedad*, n° 34, Universidad Nacional del Litoral - Universidad de Buenos Aires, 2012, disponible en <bibliotecavirtual.unl.edu.ar>.

políticas orientadas a reducir la violencia social e institucional y a garantizar derechos.

En su primer informe presentado al Congreso nacional en abril de 2016, el jefe de Gabinete Marcos Peña señaló:

La seguridad ciudadana no se encuentra dentro de las competencias asignadas al Ministerio de Seguridad de la Nación, toda vez que la investigación de los delitos comunes que se susciten en el ámbito de las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires [CABA] resultan ser competencia de los ministerios de seguridad locales.

Peña expresó allí una visión sumamente restrictiva de la seguridad ciudadana, al reducirla a la investigación de delitos comunes de competencia provincial. Pero, sobre todo, mostró que el gobierno nacional busca instalar una nueva visión sobre la seguridad, que se aleja tanto de la noción de seguridad urbana como de la ciudadana, más amplia, tal como la definen, entre otros, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH): la seguridad ciudadana implica que la protección de las personas y la construcción de ciudadanía son el objeto de las políticas de seguridad.² Esta concepción marcó un claro avance respecto de las tradicionales nociones policiales de orden público y de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), que colocan al Estado o a determinado statu quo como los bienes principales a ser protegidos. Los mensajes y acciones del gobierno nacional durante 2016 retomaron algunos aspectos de esas posiciones anacrónicas. Por ejemplo, presentan el delito y a diferentes actores como una amenaza a valores difusos que alternan entre la soberanía, la seguridad del Estado y la seguridad nacional. Con

2 "A los efectos de este informe, el concepto de 'seguridad ciudadana' es el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos, en lugar de los conceptos de 'seguridad pública', 'seguridad humana', 'seguridad interior' u 'orden público'. Este deriva pacíficamente hacia un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona humana como objetivo central de las políticas a diferencia de la seguridad del Estado o el de determinado orden político" (CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 2009, disponible en <www.oas.org>).

esta operación, se identifican enemigos internos como amenazas a bienes cuya defensa corresponde a las Fuerzas Armadas.

El narcotráfico y el terrorismo se tornaron los ejes estructuradores de discursos, de rediseños institucionales y de despliegues operativos. Una serie de medidas del Ministerio de Seguridad de la Nación mostró una nueva noción de seguridad apoyada en recetas extranjeras como la de las llamadas “nuevas amenazas”, que deja de lado la seguridad ciudadana y coloca la seguridad nacional y el orden público como bienes principales a ser tutelados. Esta posición, derivada del realineamiento con los Estados Unidos, puede tener consecuencias graves en el diseño de las políticas y en las prácticas de las fuerzas de seguridad: no se trata de un fenómeno que opera sólo a nivel de las relaciones internacionales, sino que impacta en la seguridad interior y, sobre todo, en los barrios pobres. La invocación simplificada y homogénea del “narcotráfico” saltea la elaboración de diagnósticos precisos sobre los fenómenos criminales. Con afirmaciones sin sustento, se pretende justificar peligrosos devaneos con las Fuerzas Armadas, allanamientos masivos en barrios pobres y la proliferación y el endurecimiento de los controles policiales callejeros. Las declaraciones de emergencia son el principal instrumento político elegido para llevar adelante estas medidas. Buscan fundar la necesidad de estas acciones en la “herencia recibida”, pero no se identifican objetivos claros y evaluables, de modo que repiten una simulación de actividad similar a la que se realizaba durante la gobernación de Daniel Scioli en la provincia de Buenos Aires.³

1. Nuevas amenazas

Para justificar el realineamiento con las directivas emanadas desde los centros globales de poder políticos y financieros, Cambiemos utiliza la idea de que durante el ciclo kirchnerista la Argentina estuvo aislada del mundo. Con el cambio de gestión se habría producido una reinserción en la política internacional. En el campo de la seguridad, implica el acercamiento a la agenda de países como los Estados Unidos e Israel, con resultados conocidos sólo en parte: intercambios de información,

³ CELS, “Realineamientos punitivos en los debates sobre seguridad y las derivaciones en la política criminal”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2015*, Buenos Aires, Siglo XXI - CELS, disponible en <www.cels.org.ar>.

capacitaciones, instancias de coordinación, compras de equipamiento. Una de las primeras acciones de la ministra de Seguridad de la Nación Patricia Bullrich fue viajar a los Estados Unidos con el objetivo de “abrir una puerta que estaba clausurada” y gestionar un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para financiar programas.⁴ Durante 2016 funcionarios estadounidenses visitaron la Argentina, entre los cuales se destacó el almirante Kurt W. Tidd, comandante del Comando Sur y principal promotor de la doctrina de las nuevas amenazas y de la intervención militar en asuntos de seguridad en América Latina.

Seguridad y defensa: límites desdibujados bajo el paradigma de las “nuevas amenazas”

Tras la caída del comunismo, las políticas promovidas por los Estados Unidos para América Latina señalaron un nuevo enemigo externo e interno, las nuevas amenazas, dada la ausencia de hipótesis de conflicto externo para las Fuerzas Armadas de la región. Estas presuntas nuevas amenazas a la estabilidad de los gobiernos y Estados incluyen una gama muy heterogénea de fenómenos criminales (narcotráfico, terrorismo), problemáticas sociales derivadas de la desigualdad (migraciones, conflictos sociales, indigenismo, populismo radical) e, incluso, de fenómenos naturales (inundaciones, terremotos). Para enfrentarlas, se prescribió el uso de las Fuerzas Armadas.

Durante los últimos años en la Argentina, los debates sobre seguridad estuvieron tensionados por este paradigma, que fue utilizado por quienes están interesados en liquidar la demarcación entre los ámbitos de la seguridad interior y la defensa externa. En diferentes ocasiones, estos sectores no lograron sus objetivos. El Decreto 727/2006, que reglamentó la Ley de Defensa, descartó la doctrina de las nuevas amenazas:

Deben rechazarse enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación de “nuevas

⁴ Véase N. Niebieskikwiat, “Patricia Bullrich va a Estados Unidos: narcotráfico y préstamos para seguridad”, *Clarín*, 22 de febrero de 2016, disponible en <www.clarin.com>.

amenazas”, responsabilidad de otras agencias del Estado, organizadas y preparadas a tal efecto, toda vez que la intervención regular sobre tales actividades supondría poner en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades, distintas de las típicamente policiales.⁵

Sin embargo, ciertas medidas del gobierno de Cristina Fernández, como los operativos Escudo Norte y Frontera Norte, debilitaron en la práctica la demarcación entre seguridad y defensa. Cambiemos dio un salto con su activa adhesión a la doctrina de las nuevas amenazas, que se expresó en discursos y normativas como el Decreto 228 de emergencia en seguridad de enero de 2016, en acuerdos de cooperación y en múltiples posicionamientos de funcionarios públicos.⁶ Esto, como parte de su voluntad de conseguir un estrecho alineamiento con los Estados Unidos.

La inscripción en el paradigma de las nuevas amenazas puede tener diferentes efectos. En algunos países derivó en la intervención directa de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior, según pregonaba el Comando Sur de los Estados Unidos. Formadores de opinión y equipos técnicos con puestos importantes en el Ministerio de Defensa presionan en este sentido. Pero también existe la posibilidad de que una perspectiva similar avance sin incluir el componente militar, o incluyéndolo de manera limitada. De este modo, las fuerzas de seguridad pueden pasar por un proceso de militarización, adoptar tácticas y armamento propios de despliegues militares. Problemáticas como las migraciones, ciertas protestas sociales o los conflictos protagonizados por los pueblos originarios pueden llegar a enmarcarse como problemas de seguridad nacional que requieren intervenciones policiales militarizadas. Durante 2016 hubo señales preocupantes tanto en el sentido de la ampliación de la participación militar como del abordaje policial de los conflictos emergentes de la desigualdad social.

5 Decreto 727/2006, Defensa Nacional, reglamentación de la Ley 23 554.

6 “La riesgosa política del gobierno para las fuerzas armadas”, CELS - Convergencia XXI - ILSED, octubre de 2016, disponible en <www.cels.org.ar>.

En enero de 2016, el gobierno nacional consagró la entrada al paradigma de las nuevas amenazas con la declaración de emergencia en seguridad, que considera al narcotráfico como un peligro para la soberanía. El decreto señala que se deben “adoptar las medidas que permitan extremar el uso de los recursos del Estado nacional” para combatir el delito, al tiempo que establece un protocolo para que las Fuerzas Armadas derriben “aeronaves hostiles”, cuando fueran sospechadas de transportar drogas. Si antes las Fuerzas Armadas sólo intervenían en tareas logísticas de los operativos, el protocolo de derribo constituye una autorización para la intervención directa y letal de los militares en temas de seguridad interior. Además, el abatimiento de una aeronave por la mera sospecha de su empleo para una actividad ilícita equivale a la aplicación de la pena de muerte sin juicio previo y una violación del derecho a la vida y a la integridad personal.

Al decreto de emergencia siguieron mensajes y medidas que tienden a correr el estricto límite sobre la participación de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad. El presidente Mauricio Macri declaró: “El pueblo argentino necesita que sus Fuerzas Armadas estén ahí, listas para reaccionar rápido y asistir, como también necesitamos trabajar juntos contra las amenazas del terrorismo”. El Ministerio de Defensa ordenó a sus agregados militares que recopilaran información sobre narcotráfico y terrorismo en los países donde se encuentren. En reuniones oficiales, el entonces ministro de esa cartera, Julio Martínez, afirmó que el narcotráfico y el terrorismo son temas importantes en la agenda de cooperación con otros países. En la reunión bilateral con el embajador de Canadá, declaró: “Nos interesa hacer intercambios en materia de formación, cooperación para emergencias y en la lucha contra el narcotráfico”. Asimismo, en un encuentro con la subsecretaria de Estado para el Control de Armas y Asuntos de Seguridad Internacional de los Estados Unidos, Rose Gottemoeller, señaló: “Avanzamos en una serie de temas que incluye la participación en misiones de paz, la cuestión antártica y la lucha contra el narcotráfico”.

En noviembre de 2016, se anunció la firma de un convenio entre el Ministerio de Defensa y la Guardia Nacional de Georgia, uno de los estados de los Estados Unidos que se enmarca en el programa “National Guard State Partnership Program”. El convenio marco, tan escueto como ambiguo, establece que la Guardia Nacional de Georgia y el Ministerio de Defensa de la Nación se comprometen a cooperar en materia de “asistencia humanitaria, capacidad de respuesta a desastres

y para minimizar el sufrimiento humano”.⁷ Por sus características, este acuerdo no requiere pasar por el Congreso. Dada la amplitud y vaguedad de los términos y la ausencia de control parlamentario, existe el riesgo de que actividades de cooperación o formación de militares argentinos terminen siendo orientadas en un sentido que transgrede las leyes de defensa y seguridad interior, más aún si se tiene en cuenta que, en declaraciones públicas, tanto el entonces embajador argentino en los Estados Unidos, Martín Lousteau, como el brigadier general Joe Jarrad, segundo jefe a cargo de la Guardia Nacional de Georgia, incluyeron la seguridad fronteriza como tema de interés para el convenio, actividad que las Fuerzas Armadas tienen prohibido realizar.

El debilitamiento de la demarcación entre seguridad y defensa ya fue señalado como un problema en los últimos años de gestión de Cristina Fernández.⁸ Pero en 2016 se registraron al menos dos cambios cualitativos importantes: la asunción explícita del paradigma de las nuevas amenazas que promueve borrar ese límite y la llegada al Ministerio de Defensa de funcionarios que desde hace años abogan por devolverles relevancia política a las Fuerzas Armadas, quienes encuentran una forma de hacerlo mediante la intervención de los militares en asuntos de primer orden de la agenda pública, como aquellos vinculados con la seguridad.

La reestructuración de la Policía Federal Argentina en el marco del modelo de las nuevas amenazas

En la reestructuración de la Policía Federal Argentina (PFA) también pueden verse las consecuencias de la agenda de las nuevas amenazas. El traspaso a la órbita del gobierno de la CABA de casi 20 000 efectivos de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana significó la transformación de las funciones y los recursos que quedaron en manos del Ministerio de Seguridad de la Nación. También era necesaria una reforma profunda de los mecanismos de gobierno político y de control, que podría haber empezado por una nueva ley orgánica que derogara

7 El convenio fue consultado por el CELS en la sede del Ministerio de Defensa el 31 de enero de 2017.

8 CELS, “Nuevos embates al principio de demarcación entre seguridad y defensa. Lecciones de la historia de la Argentina y de la región”, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2015*, Buenos Aires, Siglo XXI - CELS, disponible en <www.cels.org.ar>.

el actual decreto de un gobierno de facto, que rige como normativa principal de la fuerza. Por el contrario, la reestructuración se realizó con resoluciones del jefe de policía que circularon como órdenes internas, sin visibilidad pública ni reforma normativa.

En algunas intervenciones previas al traspaso, distintos funcionarios, incluido el jefe de la fuerza Néstor Roncaglia, anunciaron que la reestructuración se orientaría hacia una mayor federalización⁹ y hacia la conversión de la PFA en una “agencia de investigación de delitos complejos”. En la práctica, la reestructuración muestra el reposicionamiento de una preocupante noción policial de orden público que, en convergencia con la interpretación del terrorismo y del narcotráfico como nuevas amenazas, coloca como bien máximo la protección del Estado y la seguridad nacional, y no la de los ciudadanos y sus derechos.

Entre las modificaciones de la estructura de la PFA, se destaca la Orden Interna 237 del jefe de policía, por medio de la cual se crea una nueva Superintendencia de Seguridad de Estado y Protección del Sistema Republicano, en cuya órbita está la Dirección General de Antiterrorismo. Esta superintendencia tiene la siguiente misión: “Entender en la prevención e investigación de los delitos que atenten contra el orden constitucional y la vida democrática, como también de aquellos que damnifiquen en forma directa los intereses del Estado nacional”. Es decir, el terrorismo deja de considerarse un delito federal complejo, para ser identificado como una amenaza a la “seguridad del Estado y del sistema republicano”.

Como cabeza de la Dirección General de Antiterrorismo se designó a Alejandro Oscar Sánchez, ascendido a finales de 2016 a comisario mayor. Sánchez estaba a cargo de la División Análisis de la PFA cuando se descubrió que uno de sus integrantes, Américo Balbuena, se había infiltrado en la agencia de noticias Rodolfo Walsh para realizar tareas de espionaje político y, por lo tanto, ilegal. Sánchez era su superior directo y, por este hecho, fue pasado a disponibilidad en mayo de 2012, junto con Balbuena. La nueva Superintendencia de Seguridad de Estado y Protección del Sistema Republicano amplía y da mayor jerarquía a aquella División Análisis, que tenía entre sus funciones analizar “factores de perturbación o alteración de la seguridad ciudadana”.

9 Según informó el jefe de Gabinete Marcos Peña al Senado nacional, se prevé la creación de 8 agencias regionales de la PFA y 31 divisiones antinarcotráfico en todo el país.

Casos como el de Balbuena evidencian que, entre esos factores, la PFA incluía a organizaciones políticas y sociales. Es grave que estos resabios de la DSN, que nunca fueron totalmente erradicados de la Federal, resulten ahora recuperados y resignificados en el marco del paradigma de las nuevas amenazas, con el terrorismo como hipótesis. Por ejemplo, en este nuevo organigrama no se define la ubicación y las funciones del denominado “Cuerpo de Informaciones” de la PFA, que llevaba a cabo tareas ilegales de espionaje político, cuya desactivación fue solicitada por los organismos de derechos humanos.

Al mismo tiempo, la Dirección de Asuntos Migratorios, antes dependiente del Departamento de Asuntos Extranjeros de la Superintendencia de Seguridad y Custodia, ahora está en la órbita de esta nueva Superintendencia de Seguridad de Estado. Bajo el paraguas de las nuevas amenazas, la noción de orden público, de larguísima trayectoria y vigencia en las policías argentinas y revalorizada hoy en términos políticos, favorece el abordaje actual de fenómenos como las migraciones como un problema de seguridad. Además, al no diferenciar entre actividades delictivas y políticas, se desdibujan los límites al espionaje ilegal. El modelo de las nuevas amenazas opera, así, no sólo en el *debilitamiento* de la demarcación entre seguridad y defensa, sino también en la reestructuración de las fuerzas de seguridad interior.

Los problemas sociales como asuntos de seguridad y el riesgo de construir presuntos enemigos del Estado

A fines de 2016 y comienzos de 2017, el gobierno nacional adoptó una serie de medidas sobre ciertas cuestiones sociales incluyéndolas como parte de las agendas de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Es decir, asociándolas a fenómenos criminales que el gobierno considera amenazas a la soberanía o a la seguridad del Estado.

Las autoridades eligieron abordar el problema del narcotráfico a partir del endurecimiento del sistema penal sobre algunos actores. Como parte de esta estrategia, a principios de 2017, con el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70/2017 modificó la política migratoria en un sentido opuesto al espíritu de la Ley de Migraciones, sancionada en diciembre de 2003.¹⁰ Este decreto endureció las condiciones de en-

10 Para un análisis de las consecuencias que esta medida puede tener para la vida cotidiana de extranjeros y migrantes en la Argentina, véase en este mismo Informe el capítulo “Migrantes: de la protección a la criminalización”.

trada y permanencia en el país de personas extranjeras con antecedentes penales. Para los casos de delitos graves, la ley vigente ya brindaba las herramientas necesarias para proceder, por ejemplo, a una expulsión.¹¹ Es decir que el endurecimiento no mejora las herramientas para enfrentar las mayores organizaciones criminales, sino que expande el sistema penal a toda la población migrante, al aumentar el poder de la policía sobre los migrantes que cometen delitos o transgresiones menores o para extorsionar a cualquiera de ellos bajo amenaza de expulsión.

La ministra Patricia Bullrich afirmó que al país “vienen peruanos y paraguayos y se terminan matando por el control de la droga”.¹² Para justificarlo, presentó información sesgada, incompleta y descontextualizada sobre la composición de la población carcelaria, lo que alimenta la idea de que existe una emergencia por la gran cantidad de extranjeros que estarían cometiendo delitos de narcotráfico. Los datos completos y contextualizados muestran que esa situación no existe: la participación de extranjeros en delitos de drogas no es mayoritaria. Del total de detenidos por drogas en el país, el 83% es de nacionalidad argentina y sólo un 17%, extranjero. Se trata de 1426 personas, lo que representa aproximadamente un 0,06% de los extranjeros que viven en el país. También en este caso el sistema penal se enfoca en los actores más débiles de las redes, que suelen ser migrantes pobres.¹³

El gobierno nacional decidió instalar, además, la cuestión del terrorismo en la agenda pública, dándole estatuto de asunto prioritario y un lugar central en la estructura de la PFA. Incluso algunos funcionarios plantearon la necesidad de una nueva “doctrina contra el terrorismo”.¹⁴ Las investigaciones sobre los atentados contra

11 Véase “Migrantes en jaque: una reforma migratoria fuera de la ley”, comunicado conjunto del CELS, Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF), la Red de Migrantes y Refugiados en la Argentina, la Red Nacional de Líderes Migrantes y Otrans Argentina, 20 de enero de 2017.

12 Véase “Patricia Bullrich: ‘Acá vienen ciudadanos peruanos y paraguayos y se terminan matando por el control de la droga’”, *La Nación*, 24 de enero de 2017, disponible en <www.lanacion.com.ar>.

13 Véase “Mientras el gobierno nacional profundiza la estigmatización de extranjeros, las organizaciones pedimos diálogo”, comunicado del CELS, 26 de enero de 2017.

14 Juan Félix Marteau, “Una doctrina contra el terrorismo”, *Clarín*, 2 de diciembre de 2016, disponible en <www.clarin.com>.

la Embajada de Israel en 1992 y la AMIA/DAIA en 1994 muestran que los ataques y el posterior encubrimiento fueron posibles por la participación de fuerzas de seguridad y servicios de inteligencia que operaron como conexión local. A pesar de ello, el gobierno centra su política contra el terrorismo en medidas que no tienen anclaje en la situación local argentina. Las estructuras de inteligencia que encubrieron el atentado a la AMIA/DAIA y que, muy tardíamente, habían sido desplazadas por el kirchnerismo fueron repuestas en la Agencia Federal de Inteligencia (AFI) a partir de la contrarreforma llevada adelante por la gestión de Cambiemos.

Como parte de ese desanclaje de la realidad local, no se definen cuáles son los diagnósticos o las hipótesis de terrorismo que justifican el lugar preponderante que el gobierno les otorga. Existe el riesgo de que se identifiquen “amenazas internas” para justificar la centralidad del terrorismo, como ocurre en Chile contra las comunidades mapuches. De hecho, en un documento de circulación interna titulado “Resultados de gestión - Ministerio de Seguridad de la Nación - 30 de agosto de 2016” se afirma que grupos mapuches “están protagonizando hechos delictivos como usurpaciones de territorios, incendios, daños, amenazas”, que “se arman comunidades y se toman tierras en zonas petroleras o gasíferas impidiendo constantemente la normal explotación de los pozos”, actividades que “afectan un servicio estratégico de los recursos del Estado” y que “son hechos particulares que tienen un denominador común que los transforma en delitos federales, ya que se proponen imponer sus ideas por la fuerza”.

El conflicto con grupos mapuches de Cushamen (Chubut) escaló a causa de una serie de violentos operativos ilegales realizados por la Gendarmería Nacional y la policía provincial, que terminaron con varios heridos. Funcionarios provinciales jerárquicos, como el gobernador Mario das Neves y el ministro de Gobierno Pablo Durán, caracterizaron a los mapuches reprimidos como “delincuentes”, “terroristas” y “violentos que no respetan las leyes, ni la patria, ni la bandera”.¹⁵ Estas declaraciones fueron acompañadas por artículos y editoriales de medios de gran circulación local, que enfatizaron el carácter de enemi-

15 Véase F. Spinetta, “Para el gobierno de Chubut, los mapuches reprimidos son terroristas”, *Página/12*, 12 de enero de 2017, disponible en <www.pagina12.com.ar>.

gos del Estado y del orden jurídico.¹⁶ En 2015, la justicia provincial de Chubut ya había intentado aplicar la Ley Antiterrorista en Esquel, en un episodio en el que luego quedaron claras las tareas de inteligencia ilegal que un funcionario de la AFI había realizado contra mapuches y otros activistas. La Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) desestimó la aplicación de la Ley Antiterrorista. La investigación del caso de espionaje ilegal llevó al procesamiento del agente de la AFI, un comisario, un subcomisario y dos fiscales provinciales.

El 1° de agosto de 2017, Santiago Maldonado fue visto por última vez con vida mientras intentaba huir de un nuevo operativo violento e ilegal de la Gendarmería Nacional en la localidad chubutense de Cushamen. Permaneció desaparecido cerca de tres meses.

Abordar los problemas sociales como las migraciones o los conflictos por la tierra como si se tratara de asuntos de seguridad tiene como consecuencia la represión y la criminalización de los pobres. Aún más preocupante es que el Estado asocie la pobreza y a ciertos grupos con delitos que las autoridades identifican como amenazas a la seguridad nacional. El desvío de la atención pública hacia estos grupos pretende ubicarlos, en forma explícita o implícita, como enemigos del Estado.

2. Profundización de la demagogia punitiva y endurecimiento del trabajo policial en las calles

Narcotráfico: emergencia sin plan para “el problema más grave de la Argentina”

Durante la campaña de 2015, el partido Propuesta Republicana (PRO) presentó el narcotráfico como “el problema más grave” de la Argentina.¹⁷ Una vez en el gobierno, los funcionarios dejaron en claro que el paradigma prohibicionista no está en discusión y que su perspectiva es centralmente punitivista, más allá de algunas expresiones que in-

16 Véanse G. Sánchez, “Facundo Jones Huala, el mapuche violento que le declaró la guerra a la Argentina y Chile”, *Clarín*, 21 de enero de 2017, disponible en <www.clarin.com>; y “Violencia mapuche en Chubut”, *La Nación*, 30 de enero de 2017, disponible en <www.lanacion.com.ar>.

17 Eugenio Burzaco, “El problema más grave del país es el avance narco”, *La Nación*, 30 de septiembre de 2015, disponible en <www.lanacion.com.ar>.

cluyen la necesidad de una perspectiva de salud pública. Esta posición uniforme del oficialismo es diferente a la de los gobiernos anteriores, en los que existían matices entre sus distintos sectores (por ejemplo, entre el Ministerio de Seguridad y la Sedronar) que abrían diferencias y permitían discutir el paradigma basado en la intervención del sistema penal. Durante todo 2016 no fue posible plantear ese debate, pese al consenso revisionista que hay en buena parte del mundo y que tiene una amplia adhesión en la Argentina. De hecho, sólo a partir de un informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) de la ONU, que solicitó al gobierno modificar la Ley 23 737 y despenalizar la tenencia de sustancias para consumo, este sugirió que se podría discutir la cuestión.¹⁸

Resulta difícil evaluar las políticas sobre narcotráfico implementadas, en buena medida porque no existen o no se han hecho públicos programas de acción concretos que cuenten con diagnósticos, objetivos e indicadores que permitan ponderarlos. Aun así es posible caracterizar estas políticas señalando algunos de sus rasgos más prominentes:

Ausencia de diagnóstico

La afirmación por parte del gobierno y de otros actores sociales (como la Iglesia católica y la CSJN) de la gravedad del problema de las drogas y del narcotráfico se basa en impresiones y opiniones. No existen diagnósticos. Esa debilidad del gobierno anterior no fue corregida por la nueva gestión que, a pocos días de asumir, dictó por decreto la emergencia en seguridad pública,¹⁹ cuyo fundamento es una supuesta “situación de peligro colectivo creada por el delito complejo” y una “espiral creciente del delito”, valoraciones que no se apoyan en datos.

Magnificación del problema

Ante la ausencia de diagnóstico, se optó por magnificar el problema presentándolo como una amenaza a la soberanía nacional. El gobierno reflató estadísticas de la ONU de 2013, que indicaban que la Argentina era el tercer país con más menciones como lugar de proveniencia de

18 D. Gallo, “La ONU pidió despenalizar la tenencia de drogas para consumo”, *La Nación*, 5 de febrero de 2017, disponible en <www.lanacion.com.ar>.

19 Decreto 228/2016, del 19 de enero.

la sustancia en casos de incautaciones de cocaína.²⁰ La validez de esos datos ha sido discutida en todo el mundo, y la propia Union Nations Office on Drugs and Crime (Unodc) advierte que deben tomarse con cuidado ya que el ránking es poco fiable.²¹ Con información dudosa, las autoridades buscan instalar la idea de urgencia y justificar declaraciones varias de emergencia (en seguridad, en adicciones) que no aportan a una intervención seria y tienen consecuencias sobre la adquisición de equipamiento, la modificación de presupuestos y el endurecimiento de la política de seguridad.

Política de anuncios

El 19 de enero de 2016 se declaró la emergencia en seguridad pública. El 8 de abril se anunció la puesta en funcionamiento del plan Barrios Seguros.²² El 30 de agosto el presidente lanzó el plan Argentina sin Narcotráfico.²³ El 7 de diciembre se declaró la Emergencia Nacional en Materia de Adicciones.²⁴ Lo que todos estos anuncios tienen en común es la ausencia de un programa o plan con objetivos claros e indicadores explícitos que permitan evaluar su implementación e impacto, más allá de las incautaciones.

Uso de las incautaciones como indicador

La única información pública que brinda el Ministerio de Seguridad son los comunicados institucionales –por demás bizarros– que a diario anuncian presuntos logros de gestión sin ningún criterio que permita distinguir un hecho relevante de una actividad policial trivial.²⁵

20 UNODC, *World Drug Report 2013*, disponible en <www.unodc.org/unodc/secured/wdr/wdr2013/World_Drug_Report_2013.pdf>.

21 Juan Gabriel Tokatlian, “¿Argentina es el tercer exportador mundial de cocaína?”, *Página/12*, 14 de julio de 2016, disponible en <www.pagina12.com.ar>.

22 Véase la publicación del 8 de abril de 2016, disponible en <www.casarsada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/9-noticias/35958-el-estado-llega-a-los-barrios-para-combatir-el-narcotrafico>.

23 Acerca de este plan puede consultarse el documento del Ministerio de Seguridad de la Nación, disponible en <www.minseg.gob.ar/sites/default/files/Publicaciones/Doc_ArgSinNarcotrafico.pdf>.

24 Véase el Decreto 1249/2016, disponible en <www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/155521/20161212>.

25 Algunos ejemplos, entre muchos otros del género, son: “Operativo Narco Jinetes: detuvimos a dos hombres que transportaban 33 kilos de marihuana

También existe un mapa en línea²⁶ donde se cargan estadísticas sobre operativos y decomisos, aunque no permite realizar ningún análisis serio debido a la variabilidad de la información ofrecida, ya que en muchos casos no se informan cuestiones elementales y no se aclara el criterio de selección. Tanto en las gacetillas como en el mapa se utiliza la detención de una persona o la cantidad de droga decomisada como indicadores de efectividad, mientras, a nivel internacional, los especialistas impugnan ese tipo de indicadores dado que

crean incentivos perversos, animando a las autoridades a recurrir a la estrategia tradicional y automática de efectuar más detenciones y confiscaciones, y abren la puerta a prácticas policiales abusivas y violaciones de derechos humanos.²⁷

Imágenes dominantes

Por momentos el gobierno presenta el narcotráfico como un problema único, homogéneo, en el que no pueden reconocerse dinámicas específicas y diversificadas según territorios, sustancias o tipos de delito. Por ejemplo, la ministra Bullrich pone en un mismo nivel a grandes traficantes y a pequeños vendedores.²⁸ La adopción por parte de los más altos funcionarios de seguridad de un discurso de condena moral y demonización de las drogas lleva a una peligrosa indiferenciación de sustancias, de problemas de salud y de seguridad, así como de fenómenos delictivos de muy diversa envergadura.

Sin embargo, las principales medidas se concentran en dos ámbitos: las fronteras y los barrios pobres, a los que se señalan como escenarios privilegiados del narcotráfico. La amenaza viene siempre de un afue-

a caballo”, “Mafia china: tres hombres fueron detenidos”, “Desarticulamos a una banda de hackers que estafó a la Municipalidad de 25 de Mayo”, “Operativo jabones delincuentes: incautamos cocaína camuflada en artículos de limpieza”.

26 Disponible en <www.minseg.gob.ar/mapa-argentina-sin-narcotrafico>.

27 Juan Carlos Garzón Vergara, “Cómo reparar un sistema que no funciona. Modernización de la aplicación de las leyes sobre drogas en América Latina”, Transnational Institute, diciembre de 2014, disponible en <www.tni.org>.

28 “Patricia Bullrich, sobre el narcotráfico: ‘Vamos contra el chico también, porque le vende paco a la gente’”, *La Nación*, 15 de diciembre de 2015, disponible en <www.lanacion.com.ar>.

ra, ya sea de más allá de las fronteras o de ese afuera interior que las villas y los asentamientos representan para una parte de la sociedad. Es cierto que muchas sustancias ilegalizadas cruzan regiones fronterizas y es habitual que los grupos que las comercializan se instalen en barrios pobres. Pero simplificar la dinámica y trayectoria de lo que denominan “amenaza narco”, situándola en zonas limítrofes y villas, lleva a pensar que fenómenos como el narcomenudeo (en el que víctimas y victimarios se confunden de manera constante y muchas veces forman parte de las mismas tramas familiares o barriales) puede combatirse con la herramienta policial, que además suele participar del negocio.

Estas acciones, cabe destacar, se imponen en un contexto en el cual persiste el punitivismo contra consumidores y pequeños vendedores. Según los datos de la Procuraduría de Narcocriminalidad (Procurar) del Ministerio Público Fiscal de la Nación, la mitad de las causas iniciadas por estupefacientes en 2015 en la justicia federal fueron por tenencia para consumo personal o tenencia simple.²⁹ Si bien los funcionarios de la Procurar explican que este tipo de causas, en general, no sigue su trámite en la justicia, hay una gran cantidad de causas iniciadas, lo que muestra que el accionar policial se enfoca principalmente en los consumidores y en los delitos menores (es decir, en aquellos con los que puede toparse en la calle). Si se tiene en cuenta que las fuerzas de seguridad nunca dejaron de detener consumidores, mensajes del tipo “Vamos contra todos”, como el de la ministra, convalidan y promueven prácticas policiales que no distinguen entre narcotraficantes y otros actores que son también víctimas de las redes, como los consumidores y/o pequeños vendedores. Además de violar derechos humanos, esta práctica distrae recursos policiales y jurisdiccionales, un despilfarro irracional que debilita la seguridad.

El gobierno puso mucho menos énfasis en otros aspectos íntimamente vinculados con la expansión de los mercados ilegales, como la connivencia policial, judicial y política, o la investigación de los circuitos de lavado de dinero. La participación de segmentos del Estado en el tráfico de drogas no se planteó como una prioridad, y su aparición en la agenda fue casuística y esporádica, ligada sobre todo a algunos casos de la Policía Bonaerense. Al mismo tiempo, medidas como el blanqueo

29 Procurar, “Informe estadístico sobre narcocriminalidad 2016”, disponible en <www.mpf.gob.ar/procurar/files/2016/10/Informe-estad%C3%ADstico-sobre-Narcocriminalidad-2016.pdf>.

de capitales o decisiones institucionales, como los cambios que sufrió la Unidad de Información Financiera (UIF), debilitan la posibilidad de ir tras los grandes actores, no sólo del narcotráfico, sino de la variada gama de prácticas de criminalidad económica.

La saturación policial y el control poblacional como políticas de Estado

A pocos días de asumir, la ministra de Seguridad anunció que los miembros de la Gendarmería afectados a operativos en el Conurbano bonaerense volverían a las fronteras porque “están muy devastadas con respecto a la seguridad”.³⁰ De este modo, buscaba cargar las tintas sobre la “herencia recibida” del kirchnerismo cuestionando el envío de gendarmes a patrullar zonas urbanas. Pero pocos meses después, la Gendarmería regresó al Conurbano con la misión de “parar la ola de delitos”.³¹ En la primera parte del año, la inflación y los despidos habían desplazado de la agenda la preocupación por cuestiones de seguridad y, al mismo tiempo, el gobierno había conseguido que las discusiones se centraran casi de modo exclusivo en el narcotráfico. Pero al promediar 2016 las situaciones de alarma social ligadas a delitos callejeros, contra la propiedad, secuestros y algunos homicidios en situación de robo volvieron a ocupar la escena. Los reclamos llegaron a los intendentes del Conurbano y de ciudades como La Plata y Mar del Plata, y desde entonces la presión se trasladó a la gobernadora María Eugenia Vidal y luego al gobierno nacional.

La respuesta fue intensificar los operativos de control poblacional y la saturación policial, medidas adoptadas repetidamente en los últimos quince años. Esto evidencia un consenso transversal a los partidos políticos que ejercieron o ejercen el poder en distintos niveles jurisdiccionales: la presencia masiva de policías en el territorio como principal y casi única medida de seguridad. Con sus variantes, esta sostenida política de Estado muestra desinterés en revisar sus resultados y los problemas adicionales que genera, y una alarmante ausencia de innovación en la intervención en seguridad. Ante la falta de políticas de fondo para la prevención del delito y de reformas estructurales de las fuerzas poli-

30 “Gendarmería dejará el Conurbano y volverá a las fronteras”, *Infobae*, 27 de diciembre de 2015, disponible en <www.infobae.com>.

31 Véase “Gendarmería regresó al Conurbano bonaerense para ‘parar la ola de delitos’”, *Télam*, 17 de octubre de 2016, disponible en <www.telam.com.ar>.

ciales, cuando la percepción de inseguridad genera crisis, se fortalece una y otra vez una herramienta policial que tiene controles débiles y problemas estructurales de corrupción y violencia.

A partir de mayo de 2016, el gobierno nacional implementó operativos callejeros en la CABA y zonas aledañas del Conurbano, denominados “Operativos de Control Poblacional Conjunto”, en los que participaron las cuatro fuerzas federales, la Policía Bonaerense y la Policía Metropolitana. Las estadísticas oficiales evidencian su orientación: hasta fines de agosto, se controlaron más de 160 000 vehículos y se identificó a 150 000 personas, el eufemismo policial para referirse a la retención arbitraria de una persona sin fundamentos, por lapsos variables y sin control judicial. El resultado fueron 560 vehículos secuestrados y 450 personas detenidas.³² Es decir, el 0,35% de los vehículos y el 0,3% de las personas controladas presentaban algún tipo de impedimento legal, sin que se especifique si se trataba de delitos graves o de, por ejemplo, tenencia de estupefacientes o problemas con la documentación.

La cantidad de recursos que se destinan a estos operativos con resultados nulos confirman, una vez más, que el objetivo no es la prevención efectiva de delitos, sino el “control poblacional” que les da nombre: la función policial difusa que marca presencia en las calles abordando a las personas de forma arbitraria. Los funcionarios suponen que este control poblacional tiene algún efecto disuasivo y resulta eficaz para reducir la percepción de inseguridad. Luego de los operativos de control territorial, los intendentes del Conurbano lograron que el gobierno nacional volviera a enviar contingentes de fuerzas federales. En general, estas fuerzas cumplen la misma función de ostentar presencia disuasiva, suelen estar ubicadas en las zonas céntricas de los municipios, y son pocas las ocasiones en que se las ve en los barrios con mayores niveles de violencia.

Decisiones judiciales y políticas que amplían los márgenes de discrecionalidad policial

Los operativos en los que se da luz verde a la policía para interceptar a cualquier persona en la calle coincidieron con medidas que ampliaron las facultades policiales o, lo que en la práctica es lo mismo, debilitaron los controles. Durante 2016 la discusión sobre este tema se retrotra-

³² “En tres meses hubo 450 detenciones”, *La Nación*, 21 de agosto de 2016, disponible en <www.lanacion.com.ar>.

jo a momentos previos a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) por la muerte de Walter Bulacio. El 23 de diciembre de 2015 el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de la CABA falló en favor de la facultad policial de exigir a cualquier persona el documento de identidad (DNI),³³ lo que en la práctica implicaría la obligatoriedad de circular con el documento, exigencia que no figura en ninguna ley. Pero además el fallo dice que la policía tiene “facultades implícitas” para llevar adelante tareas de prevención del delito. El TSJ extrae este argumento de la mal llamada Ley Orgánica de la Policía Federal Argentina, que en realidad es un decreto dictado por un gobierno militar en 1958 que continúa vigente. Esto constituye un antecedente peligroso en tanto las “facultades implícitas” suponen una lista abierta de atribuciones policiales que podrían ser invocadas en cada caso, lo que ampliaría así la arbitrariedad policial en las calles. Luego de este fallo comenzaron a multiplicarse los relatos en las redes sociales sobre múltiples interceptaciones policiales en las que los efectivos decían que era obligatorio llevar el DNI y ellos podían exigirlo, lo cual muestra que el fallo del TSJ operó como un mensaje de vía libre para las fuerzas de seguridad, no sólo en la CABA, sino también en la provincia de Buenos Aires y en otras jurisdicciones no alcanzadas por él. La Defensoría General de la CABA presentó el 29 de abril de 2016 una queja ante la CSJN para que revoque el fallo del TSJ. Al cierre de este Informe la Corte aún no se había pronunciado.

Estos mensajes de tolerancia y promoción de prácticas policiales arbitrarias son más graves aún en ausencia de una autoridad política que actúe como contrapeso. Por el contrario, el Ministerio de Seguridad de la Nación, al mismo tiempo que activaba los operativos de control territorial, aprobó el Protocolo de Actuación para la Realización de Allanamientos y Requisas Personales, mediante la Resolución 275/16. Este protocolo establece que corresponde la requisa sin orden judicial cuando haya

indicios suficientes fundados en información y/o conductas previas que permitan inferir que la persona sobre la cual recaerá la medida, haya cometido, se encuentre cometiendo o pueda cometer un ilícito penal.

33 Se trata del fallo correspondiente a la causa “Vera, Lucas Abel s. infr. art. 85, CC”.

La introducción de términos tan amplios y vagos como la “información y/o conductas previas” para fundamentar la sospecha brinda amplios márgenes de discrecionalidad a los policías. Por otra parte, esta formulación es mucho más amplia que los requisitos exigidos por el Código Procesal Penal de la Nación (CPPN), e incluso es más laxa que el estándar exigido para la requisa con orden judicial, por lo que constituye un incentivo para que los policías actúen siempre sin orden del juez porque eso es más simple que justificar la necesidad de la medida ante la autoridad judicial. Para fundamentar esta ampliación del estándar, usa como fundamentos, nuevamente, las facultades de detención por averiguación de antecedentes de la Ley Orgánica de la PFA, que fueron derogadas y sustituidas por otras a partir de la sanción de la denominada “Ley Lázara” (Ley 23 950/91). El CELS inició un litigio contra la vigencia del protocolo de requisas que, al cierre de este Informe, debe ser resuelto por el Juzgado Contencioso Administrativo Federal n° 3.

Tanto el TSJ de la CABA como el gobierno nacional se remiten a normativas dictatoriales para justificar ampliaciones de las facultades policiales. Es verdad que esas normas aún no han sido derogadas por completo, y ello constituye una deuda de todos los gobiernos democráticos; sin embargo, también existe una profusa jurisprudencia mucho más moderna (sentencia de la Corte IDH por el caso “Bulacio”, o el propio CPPN) que va en sentido contrario y fue ignorada en estos casos.

Ausencia de políticas territoriales multiagenciales

Las fronteras y las villas son el objetivo principal de las políticas contra el narcotráfico. Al mismo tiempo, la saturación policial de los barrios pobres y los operativos de control poblacional son las respuestas a las demandas punitivas.

Las fuerzas de seguridad y otros actores dedicados a diversas actividades ilegales aprovechan la vulnerabilidad de zonas fronterizas y barrios pobres para montar negocios y obtener ganancias extraordinarias. La complejidad de estas tramas territoriales requeriría una batería de políticas multiagenciales entre las que se cuentan políticas de seguridad muy específicas, con un riguroso control de la actuación policial. El gobierno nacional anunció algunas iniciativas en este sentido, pero, como de costumbre, sin explicitar programas concretos que puedan ser evaluados.

Por ejemplo, el Ministerio de Seguridad de la Nación creó una Secretaría de Fronteras, en línea con la doctrina de las nuevas amenazas.³⁴ A una consulta del CELS, el titular de la Secretaría, Luis Green, manifestó que se promovería el desarrollo económico y social de las zonas de frontera, antes que el endurecimiento del trabajo policial.³⁵ Sin embargo, las afirmaciones del secretario se contradicen con un documento del Ministerio de Seguridad que indica que no se liderará el desarrollo de zonas de fronteras, sino sólo los aspectos de seguridad.

En barrios pobres del Área Metropolitana de Buenos Aires, el Estado nacional impulsó dispositivos territoriales a partir de 2003. Con diferencias, en algunos de estos casos hubo tensiones entre los despliegues de política social y los operativos de seguridad. Sin capacitación ni controles adecuados, la policía termina erosionando lo que las agencias sociales buscan construir.

El caso más importante que muestra las potencialidades y los límites de estos abordajes fueron las políticas destinadas al sur de la CABA. Entre 2011 y 2015 convergieron allí iniciativas que articulaban distintos elementos: multiagencialidad a través del plan AHÍ; la presencia de Gendarmería y Prefectura para desplazar a la PFA de su dominio corrupto y violento del territorio, a través del plan Cinturón Sur; y equipos territoriales del Ministerio de Seguridad de la Nación con funciones de articulación con la comunidad y control sobre las fuerzas policiales. A partir de 2013 la lógica de control de las fuerzas de seguridad comenzó a debilitarse y se intensificaron los casos de violencia de las fuerzas federales.

Testimonios recogidos en las villas 21-24, 1-11-14 y 20 señalan que, con el inicio de la gestión de Cambiemos, hubo un retiro del Estado de estos barrios, debido en parte a la indefinición que se generó por el traspaso de la seguridad metropolitana de la PFA al gobierno de la ciudad. La falta de control y de presencia se evidenció en dos hechos gravísimos.

El 29 de enero de 2016 un grupo de gendarmes disparó con balas de goma contra la murga Los Auténticos Reyes del Ritmo, que ensayaba en una calle lindera a la Villa 1-11-14, e hirió a niños y jóvenes. Luego, en

34 "Declaran la emergencia nacional en seguridad y crean la Secretaría de Fronteras", *El Cronista*, 17 de diciembre de 2015, disponible en <www.cronista.com>.

35 Entrevista de investigadores del CELS con Luis Green, secretario de Fronteras del Ministerio de Seguridad de la Nación, 15 de diciembre de 2016.

otro hecho ocurrido en un lugar cercano a aquel y en un horario similar, dos gendarmes fueron heridos de bala. La ministra Bullrich difundió la noticia de su visita a estos dos gendarmes en el hospital, la utilizó como una forma de respaldar a la Gendarmería y justificó la represión a la murga como si se hubiera tratado de un único hecho, cuando estaba públicamente cuestionada por haber herido a los niños. Posteriormente, el Ministerio de Seguridad informó que los gendarmes habían sido “desplazados” a otros destinos, como si esa fuera una solución.

El segundo caso ocurrió meses más tarde, el 24 de septiembre, cuando efectivos de la PFA detuvieron en la Villa 21-24 a Iván Navarro y a Ezequiel Villanueva Moya, dos jóvenes de 18 y 15 años respectivamente, y los entregaron a un grupo de prefectos que los golpearon y los subieron a los móviles para trasladarlos a una garita, situación ilegal por tratarse de una persona menor de edad. Los maltratos continuaron en la garita y luego también en los móviles mientras los trasladaban a orillas del Riachuelo. Allí los torturaron con golpes de puño y de tonfas, los amenazaron con tirarlos al río e incluso hicieron simulacros de fusilamiento. Luego fueron liberados, sin que la detención haya quedado asentada en registro alguno. *La Garganta Poderosa* y organizaciones sociales hicieron público el caso, y quedó en evidencia que no había ninguna presencia del Ministerio de Seguridad en el barrio que pudiera responder al reclamo y reforzar el control sobre los prefectos. Tanto es así que, pocos días después del hecho, luego de que Iván Navarro participara de un programa de televisión, se produjeron nuevas intimidaciones a jóvenes del barrio, con la amenaza de que “van a cobrar todos, por habernos escrachado en los medios”. Navarro, que observó uno de estos hechos en la calle, se identificó ante un grupo de prefectos como la persona que había hecho la denuncia mediática, a lo cual los agentes le respondieron: “¿Así que fuiste vos, pedazo de hijo de puta? Empezá a correr”. El joven huyó a refugiarse a su casa. Tanto la detención ilegal y las torturas como las amenazas posteriores en plena calle muestran el nivel de impunidad con que actúan las fuerzas por la ausencia de control político.³⁶

36 El CELS, junto con los abogados Gabriela Carpinetti y Nahuel Berguier, representan a Iván y a la madre de Ezequiel en la causa penal iniciada por estos hechos. El 8 de mayo de 2017 la causa que involucra a seis de los siete prefectos fue elevada a juicio por el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional n° 6.

A partir de abril de 2016, el Ministerio de Seguridad de la Nación comenzó a mencionar un plan denominado “Barrios Seguros”, destinado a actualizar el abordaje en barrios pobres. Su presentación es similar a la de otros programas, como Argentina sin Narcotráfico: declaraciones de intenciones (“instaurar y promover la convivencia pacífica de los ciudadanos, el desarrollo integral de la comunidad”) sin diagnósticos ni planificación concreta de actividades, con objetivos poco serios como “erradicar el delito”. El plan contempla tres etapas de intervención calcadas de las Unidades de Policía de Pacificación (UPP) de Río de Janeiro: una primera etapa de invasión del barrio (aquí denominada “allanamientos”) a cargo de “grupos tácticos”, para “acabar con todas las organizaciones criminales radicadas en el territorio”; luego, una etapa de “saturación”, en la que el barrio permanecería ocupado por grupos policiales, como las unidades de investigación de narcotráfico, robos y hurtos, es decir, las “brigadas” que manejan los mercados ilegales. En esta etapa también se concentrarían grandes cantidades de policías en las entradas y salidas de los barrios, para realizar un control poblacional que considera a todos los habitantes como sospechosos. La tercera etapa alcanzaría la “pacificación”, a través de la llegada de los “Cuerpos de Permanencia” de las fuerzas federales, cuya misión es realizar “tareas de pacificación y reconciliación del Estado en todas sus facetas con la comunidad”, y del desembarco de múltiples agencias estatales cuyas modalidades concretas de articulación no se especifican.³⁷ Este modelo de “pacificación”, cuya genealogía se remonta a las intervenciones militares de los Estados Unidos en Vietnam, Irak y Afganistán,³⁸ mostró sus límites en Río de Janeiro. Allí fue concebido como una alternativa al modelo de la “guerra contra las drogas” llevada adelante por la Policía Militar. Tuvo logros iniciales en la reducción de homicidios, pero luego fueron ensombrecidos por el aumento de la violencia policial, que incluyó ejecuciones y desapariciones forzadas; por el desplazamiento del delito a otras favelas; por la insuficiencia de los recursos sociales y económicos que se destinaron a los barrios, y porque la llamada “policía

37 “Programa Barrios Seguros”, documento de la Subsecretaría de Participación Ciudadana del Ministerio de Seguridad de la Nación, 2016.

38 María Eugenia Contursi y Manuel Tufro, “Si buscas la paz, prepárate para la guerra. El tropo de la *pacificación* en la gestión política del delito y la violencia”, en Stella Martini y María Eugenia Contursi (comps.), *Crónicas de las violencias en la Argentina. Estudios en comunicación y medios*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2015.

pacificadora” comenzó a regular todos los aspectos de la vida barrial, desde las actividades culturales hasta el acceso a servicios, entre otros problemas.³⁹

Así, el programa Barrios Seguros se inspira en modelos violentos, fracasados y, además, inadecuados para el contexto argentino. La idea de realizar allanamientos masivos para “erradicar el delito” en barrios pobres muestra un desconocimiento de la dinámica de los negocios ilegales: no se trata de ejércitos que puedan ser desalojados, sino de mercados con profundas conexiones con la propia policía y que, muchas veces, emplean a los propios vecinos, que no tienen mejores alternativas de vida. El allanamiento puede ser un instrumento necesario para desarticular una banda específica, pero de ninguna manera es una forma de recuperar zonas que en realidad nunca fueron perdidas, sino que son reguladas por acuerdos entre bandas y policías.

En 2016, Barrios Seguros se implementó en la Villa 31 de la CABA. El 7 de abril se produjo un allanamiento masivo en el que participaron más de 500 efectivos, y cuyo resultado fue la detención de 13 personas, la mayoría de ellos pequeños vendedores. Este allanamiento fue presentado públicamente como parte de un “giro radical”, ya que se trataba de “recuperar el territorio” para luego “hacer trabajo social”.⁴⁰ Los testimonios de vecinos y referentes sociales coinciden en que los allanamientos fueron violentos: los funcionarios judiciales y policiales exigían que los vecinos señalaran los lugares de venta de drogas. Los testimonios también indican que “las personas detenidas eran perejiles” y que los principales jefes habían dejado el barrio días antes. Luego, se implementaron duras medidas de control que muestran que, lejos de tener un mapa claro de los negocios ilegales, se tomó a todo el barrio como sospechoso. Por ejemplo, se colocó un escáner en la entrada de la villa por el que se pasaban las pertenencias de los transeúntes interceptados según la decisión policial.

Los datos oficiales del Ministerio de Seguridad indican que, en el marco del plan, en la Villa 31 fueron identificadas 20 905 personas (es

39 Ignacio Cano, “Buscando una alternativa a la guerra a las drogas en Río de Janeiro”, *Opendemocracy*, 17 de mayo de 2016, disponible en <www.opendemocracy.net>; y Diego Ferrari, “Brasil, la ‘pacificación’ de Río de Janeiro y la intervención militar en las escuelas”, *Upside Down World*, 7 de julio de 2015, disponible en <upsidedownworld.org>.

40 “Megaoperativo de 40 allanamientos contra los narcos en las villas 31 y 31 bis”, *Infobae*, 7 de abril de 2016, artículo disponible en <www.infobae.com>.

decir, interceptadas y demoradas por la policía, y en ocasiones requisadas), lo que representa alrededor de un 50% de la población del barrio. Para dimensionar el nivel de estigmatización que implicó este programa, basta imaginar lo que ocurriría en cualquier barrio de clase media o media alta si la mitad de su población fuera interceptada por la policía para ser “identificada” y si, además, se obligara a los vecinos en las calles a escanear sus pertenencias. Según las autoridades, el plan fue un éxito porque en el segundo semestre de 2016 se registró una baja de los homicidios en el barrio, tras lo cual presentaron el modelo de “pacificación” de la villa como un ejemplo a ser replicado en todo el país.⁴¹ Vecinos consultados indican que la venta de drogas continúa sin mayores inconvenientes, aunque ya no es tan ostensible como antes. Los mismos resultados (baja en los homicidios, invisibilización de la venta y del consumo de drogas) había alcanzado el plan Cinturón Sur en sus primeros meses.

Producidos los allanamientos masivos en la primera etapa de Barrios Seguros, la articulación multiagencial se limitó a la apertura de un centro para emprendedores, la instalación de una oficina de la Jefatura de Gobierno de la ciudad, y algunas actividades culturales. La percepción de muchos vecinos e incluso de algunos funcionarios es que “Barrios Seguros” es un título ideado para acompañar los allanamientos masivos y que su contenido sustantivo se construye sobre la marcha.

En el documento oficial del programa se mencionan como antecedentes experiencias internacionales como las de Río de Janeiro y Medellín, pero no hay ninguna referencia a los planes de este tipo desarrollados en la Argentina a nivel nacional y municipal en los últimos años. El desprecio por la experiencia y la ausencia de revisión sobre las políticas públicas ya implementadas suponen una forma de amnesia estatal que aumenta de forma notable la posibilidad de ignorar aciertos y repetir errores. Por el contrario, las fuerzas de seguridad tienen mayor estabilidad y memoria de las experiencias, lo que las transforma, en ausencia de una conducción y control políticos efectivos, en mediadoras privilegiadas entre las autoridades y el territorio, posición que aumenta su autonomía.

41 “Replicarán el modelo de “pacificación” de la Villa 31 en otras zonas peligrosas del país”, *La Nación*, 14 de diciembre de 2016, disponible en <www.lanacion.com.ar>.

La nueva perspectiva sobre la protesta y otros conflictos sociales

En la transición entre el kirchnerismo y Cambiemos, una de las transformaciones más importantes se dio en el enfoque estatal sobre los conflictos sociales en general, de las protestas en particular y fundamentalmente respecto de los cortes de ruta. Durante 2016, la materialización de este giro en políticas o medidas concretas fue parcial, pero tomó impulso en los primeros meses de 2017. El modelo de abordaje de la protesta social construido durante el kirchnerismo puede caracterizarse, a grandes rasgos, por su privilegio de la negociación política y la contención de la violencia policial en estos contextos, a partir de diferentes mecanismos de gobierno, control y acuerdo con las fuerzas federales de seguridad. Estas características generales tuvieron como resultado que, entre 2003 y 2009, las fuerzas federales no produjeran la muerte de manifestantes y una serie de normativas protectoras del derecho a la protesta social. Sin embargo, los cambios alcanzados en las prácticas de las fuerzas federales nunca permearon de igual modo en las diferentes jurisdicciones. Además, el modelo tuvo etapas contradictorias, y a partir de 2010, las fuerzas federales volvieron a causar homicidios en el contexto de conflictos sociales.

El gobierno actual tiene otra mirada sobre el conflicto y la protesta social. La nueva perspectiva implicó mensajes políticos muy negativos sobre el derecho a la protesta, que dieron el marco a las diferentes estrategias de represión y criminalización que diversos actores judiciales y políticos promovieron en distintas partes del país.⁴² La gestión de Cambiemos se inauguró con episodios muy violentos de represión a manos de las fuerzas federales y de la Policía Bonaerense. El 22 de diciembre de 2015 la Gendarmería utilizó balas de goma y carros hidrantes para desalojar a los trabajadores de la empresa Cresta Roja que cortaban la Autopista Ricchieri. Pocos días después, el 8 de enero de 2016, la Bonaerense intentó disolver una manifestación de trabajadores municipales despedidos en La Plata disparando a mansalva balas de goma y gases, lo que causó más de una decena de heridos. Estos episodios fueron seguidos por mensajes políticos opuestos: en el hecho de La Plata, la primera reacción oficial del gobierno municipal fue justificar la represión, pero desde el gobierno provincial se informó que

42 Véase, en este mismo Informe, el capítulo “La criminalización de la organización social, política y sindical”.

nadie había dado la orden de reprimir y se anunció una investigación para determinar la responsabilidad y sancionar al jefe del operativo. El gobierno nacional, por el contrario, avaló el desalojo de la autopista, anunció que debía producirse “un cambio cultural” en las manifestaciones y señaló el corte de rutas como un formato de protesta que no es posible tolerar.⁴³

La perspectiva restrictiva del gobierno sobre la protesta social no es novedosa: fue sostenida por el PRO durante las dos gestiones de Mauricio Macri en el gobierno de la ciudad de Buenos Aires, con la Policía Metropolitana, el Ministerio de Espacio Público y el Ministerio Público Fiscal de la ciudad como principales impulsores. Se trata de una visión conservadora que privilegia el “orden en el espacio público”, por lo que la protesta aparece, antes que como un derecho o una práctica democrática esencial, como una anomalía, un obstáculo a la circulación y una situación en la que se cometen faltas contravencionales e incluso delitos penales.

La canalización normativa de esta posición limitante del derecho a la protesta fue un proyecto del Ministerio de Seguridad de la Nación. La oficina de prensa dio a conocer el 17 de febrero de 2016 un texto titulado “Protocolo de Actuación de las Fuerzas de Seguridad en Manifestaciones Públicas”, que había sido presentado en una reunión del Consejo de Seguridad Interior. A pesar del título, sólo se centraba en algunos aspectos vinculados al desalojo de piquetes y la criminalización de manifestantes. Establece que el “orden público”, la “armonía social” y la “libre circulación” son valores superiores a las obligaciones del Estado en materia de respeto y protección de la integridad física de las personas, el derecho a la libertad de expresión, de reunión o el ejercicio de la libertad de prensa, lo que resulta incompatible con la Constitución nacional y los tratados internacionales sobre derechos humanos. Por un lado, amplía las facultades policiales para detener personas sin orden judicial; por otro, presenta regresiones gravísimas en la regulación de la actuación policial, el supuesto objeto del protocolo. Entre otras cuestiones, no prohíbe de manera explícita que los policías que intervienen en las manifestaciones porten y/o utilicen armas de fuego y/o municiones letales, ni tampoco que usen balas de goma para dispersar, cuestiones incluidas en la normativa sobre este

43 “Queremos que en cuatro años el piquete no sea la forma diaria de protestar”, *Télam*, 7 de marzo de 2016, disponible en <www.telam.com.ar>.

ámbito de actuación. Tampoco impone medidas acerca de la identificación de los policías, como la obligatoriedad de uso del uniforme o de llevar la placa con su nombre visible. Lo mismo ocurre respecto de la prohibición que rige de utilizar en los operativos autos sin patente e identificación ostensible de la institución de pertenencia. Todas estas omisiones atentan contra la posibilidad de controlar la labor policial y de determinar responsabilidades en el ejercicio de sus funciones. Por otra parte, habilita a la fuerza policial a dispersar o desalojar manifestaciones públicas sin dar previa intervención a autoridad judicial alguna; simplemente establece que debe avisar al juez de turno que se procederá a disolver la manifestación. El texto ya define que las conductas de los manifestantes violan el art. 194 del Código Penal y deben recibir el tratamiento de una conducta delictiva cometida en flagrancia. Es decir, resuelve la colisión de derechos optando por la interpretación más formalista y en contra de la mejor jurisprudencia, que niega tal alcance a ese tipo penal. A todo esto se suma el poder que el protocolo da a la policía para determinar cómo, cuándo y dónde los periodistas pueden cubrir una manifestación, lo que debilita una forma clave de control de la actuación policial.

El texto no hacía referencia a los “Criterios Mínimos para el Desarrollo de Protocolos de Actuación de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad Federales en Manifestaciones Públicas”, aprobados por la Resolución 210/2011 del Ministerio de Seguridad de la Nación. Esa normativa refleja las mejores regulaciones de la actuación policial en la protesta social alcanzadas en el período anterior, y lo contradice en puntos críticos como la prohibición de portar armas de fuego.

En contraste, en la nueva ley que creó la Policía de la Ciudad, votada por la Legislatura porteña en noviembre de 2016, se incluyó la prohibición de portación de armas de fuego para los efectivos policiales que puedan entrar en contacto con manifestantes y la obligatoriedad de que todos los policías que participen de los operativos estén identificados. De esta manera, formalizó para el ámbito de la CABA algunos estándares avanzados de regulación de la actuación policial que habían sido ignorados por el proyecto de protocolo. Estos avances normativos fueron reiteradamente incumplidos en 2017. El gobierno de la CABA tuvo ambivalencias: en un primer momento afirmó que el supuesto protocolo nacional era inaplicable y no sería utilizado en su jurisdicción, pero luego también adoptó un perfil represivo.

Luego del anuncio del Ministerio de Seguridad, el protocolo no fue publicado como una normativa oficial y el marco para la actuación po-

licial en manifestaciones permanece en un limbo que generaliza la incertidumbre. Los funcionarios, según la conveniencia del momento, responden que el proyecto de protocolo está vigente o bien que aún está abierto a observaciones. A una consulta del CELS, el secretario de Seguridad Interior respondió que el proyecto no tenía rango normativo alguno.

Este texto fue acompañado por mensajes amenazantes por parte del Ministerio de Seguridad, como anunciar que, en una situación de corte, se daría a los manifestantes de cinco a diez minutos para retirarse, tras lo cual se procedería al desalojo por la fuerza.⁴⁴ Más allá de su estatus normativo, el texto del llamado protocolo fue el modo con que el gobierno emitió el mensaje a las fuerzas de seguridad y a las organizaciones sociales sobre cómo considera las conductas de manifestantes y policías en los cortes de calle.

En 2016, los márgenes de tolerancia al uso del espacio público para reclamar o trabajar dependieron de la correlación de fuerzas y del poder relativo de los actores sociales.

La movilización realizada por ATE, pocos días después de que se diera a conocer el supuesto protocolo, fue un test en este sentido. El Ministerio de Seguridad convocó a los referentes sindicales para informarles cómo se aplicaría el protocolo, y los dirigentes asistieron para comunicar que no limitarían de ningún modo la medida de protesta. La movilización fue muy convocante y no fue reprimida. En los meses posteriores se sucedieron diversas marchas y cortes de calle sin episodios graves de violencia policial. Con el empeoramiento de la situación socioeconómica, y ante la presión de las organizaciones sociales, el gobierno nacional activó mecanismos de gestión de la conflictividad que privilegiaron la negociación.

Sin embargo, ya en 2016 los manteros y vendedores ambulantes, por ejemplo, sufrieron la represión sin atenuantes en la CABA. A pocas semanas del recambio de gobierno, se produjeron grandes despliegues policiales para desalojarlos de la calle Avellaneda. Al mismo tiempo, se escenificaron operativos y allanamientos contra supuestas “mafias”, y se intentó mostrar la persecución a los manteros como parte del combate contra el crimen organizado. La organización Vendedores Libres denunció: “En la ciudad somos perseguidos como si fuéramos

44 “Bullrich: ‘Les vamos a dar 5 o 10 minutos a los manifestantes, si no se van, los sacamos’”, *Télam*, 18 de febrero de 2016, disponible en <www.telam.com.ar>.

ladrones (cuando no lo somos, como así tampoco redes, ni mafia ni punteros), con la policía, la Interpol, Migraciones”.⁴⁵ Medidas semejantes tomó el gobierno municipal de La Plata contra los vendedores ambulantes de origen senegalés, repetidamente hostigados por la Policía Bonaerense y por grupos de choque municipales. En 2017 la nueva Policía de la Ciudad se sumó a la práctica de hostigamiento sistemático, armado de causas y ejercicio de la violencia física contra vendedores ambulantes, utilizando figuras como la “resistencia a la autoridad” o la “ley de marcas” como excusa para correrlos del espacio público.

Un caso extremo de violencia policial en contexto de represión ocurrió en Chubut. El conflicto que grupos mapuches de la zona de Esquel sostienen con empresas privadas por la posesión de tierras ya había dado lugar a episodios de violencia a manos de la policía provincial en 2015. El cambio cualitativo que se observa con el nuevo gobierno nacional es la utilización de una fuerza federal (Gendarmería Nacional Argentina, GNA) para intervenir de manera violenta en un conflicto local, escenario que no se había registrado en los últimos años. En mayo de 2016, Gendarmería y el Grupo Especial de Operaciones de Chubut allanaron el territorio reivindicado como tierras ancestrales de los mapuches. En el allanamiento se utilizaron autos particulares sin identificación y parte del personal de las fuerzas de seguridad estaba encapuchado. En la comunidad había varias mujeres con niños a quienes se las intentó detener sin orden judicial y sin intervención del asesor de menores. En enero de 2017 se produjeron tres operativos violentos, uno protagonizado por Gendarmería y dos por la policía provincial. El día 10, cerca de 200 efectivos de la GNA llegaron al lugar y realizaron un operativo cerrojo de cuatro kilómetros para impedir el ingreso de cualquier persona. La GNA reprimió con balas de goma y golpes a los integrantes de la comunidad que se encontraban en el lugar. Los efectivos utilizaron matafuegos para apagar las fogatas que los integrantes de la comunidad usaban para calentarse; mujeres y niños fueron afectados por el polvo irritante. Ese mismo día y al siguiente, la Policía de Chubut reprimió dos veces a los integrantes de la comunidad, disparando balas de goma y de plomo

45 “Caballito ciudad sitiada por las fuerzas de seguridad para reprimir trabajadores manteros”, comunicado de Vendedores Libres (línea fundadora), 1º de febrero de 2016.

directo al cuerpo de los mapuches, lo que les ocasionó heridas de gravedad al menos a dos de ellos.⁴⁶ En el contexto de otro operativo violento e ilegal realizado el 1º de agosto de 2017, se produjo la desaparición de Santiago Maldonado.

En 2017 hubo movilizaciones y acciones de protesta protagonizadas por actores con peso político propio –como los sindicatos docentes o el movimiento de mujeres– que fueron blanco de episodios violentos de represión y criminalización. Luego de la movilización del 8 de marzo por el paro internacional de mujeres, y con la excusa de reprimir incidentes que habían tenido lugar horas antes frente a la catedral metropolitana, el gobierno nacional ordenó una cacería de militantes lesbianas y feministas en las calles aledañas a la Plaza de Mayo. Efectivos de la Policía Federal y la Policía de la Ciudad, en muchos casos de civil y sin identificación alguna, detuvieron a quince mujeres, la mayoría sin razón o por el simple hecho de estar filmando el accionar policial o solicitar a los efectivos que se identificaran. A quince mujeres y cinco varones se les abrieron causas penales. A su vez, las víctimas de la violencia policial presentaron una denuncia penal contra los efectivos y sus responsables.⁴⁷

El 6 de abril el gobierno nacional reprimió y disolvió cortes en la Autopista Panamericana. Las protestas formaban parte del paro nacional de ese día. Tres días después, el 9 de abril, el gobierno de la CABA reprimió con dureza a docentes de la educación pública que, en el marco de un prolongado conflicto salarial, intentaban instalar una “escuela itinerante” en la plaza frente al Congreso. Los policías utilizaron gas pimienta y golpearon a los docentes.⁴⁸ La escalada represiva de los primeros meses de 2017 fue acompañada por mensajes de altos funcionarios que buscaron desprestigiar la protesta como acción colectiva social y sindical, e incluso la puesta en duda de la legitimidad del derecho a huelga.

46 Para un relato pormenorizado del conflicto y de los operativos policiales violentos, véase <www.cels.org.ar/common/Nota_Represion_Cushamen.pdf>.

47 El CELS defiende a tres de las mujeres imputadas y, a la vez, las representa como querellantes.

48 Véanse los detalles en el capítulo “La criminalización de la organización social, política y sindical”, en este mismo Informe.

3. Cambios institucionales en las fuerzas de seguridad

Fuerzas de seguridad: reestructuraciones y purgas sin reforma

La reforma estructural e integral de todas las fuerzas de seguridad del país estuvo ausente de la agenda en este período. Apenas asomó cuando, a principios de 2016, el gobierno de la provincia de Buenos Aires acusó recibo del impacto en su gobernabilidad de la fuga de los condenados por el triple crimen de General Rodríguez, con la evidente complicidad de penitenciarios y policías bonaerenses. Sin debate público alguno, ese año se produjeron modificaciones importantes en la Policía Federal y la creación de la nueva Policía de la Ciudad. Los cambios en la PFA implicaron una reestructuración sin reforma ni modernización normativa, con una preocupante tendencia a centrarse en perseguir “enemigos del Estado” y factores de desestabilización del orden público desde la perspectiva de las nuevas amenazas.

El traspaso de la estructura de Seguridad Metropolitana y otras áreas de la PFA al gobierno de la CABA cumplió con una cuestión pendiente desde la autonomización de la ciudad de Buenos Aires, establecida en la reforma constitucional de 1994. Unos 20 000 efectivos quedaron bajo la órbita del gobierno de la ciudad, en un proceso que fue en extremo opaco, salvo en su tramo final, cuando se discutió y aprobó la Ley 5688/16 del Sistema de Seguridad Pública de la CABA, que crea la nueva Policía de la Ciudad.

El traspaso de la Policía Federal a la CABA se centró en una división de recursos y bienes basada en la distinción entre asuntos federales y locales, en un proceso que se hizo a puertas cerradas. En octubre, el gobierno porteño presentó el proyecto de una nueva ley de seguridad para la ciudad. Recién entonces fue posible que los legisladores y la sociedad civil opinaran sobre la creación de una nueva policía. La Ley de Seguridad Pública de la CABA, sancionada en noviembre, incluyó la creación de la Policía de la Ciudad. Sus puntos más valiosos son el establecimiento de un escalafón único para personal policial, la creación de una oficina de control externo integrada por funcionarios no policiales, la prohibición de portar armas de fuego en las manifestaciones públicas, el establecimiento de normas de elaboración de estadísticas y la publicación de información, la referencia a estándares internacionales sobre el uso de la fuerza, entre otros. Por otro lado, constituyen aspectos problemáticos la persistencia de la estructura de adicionales y del estado policial con portación del arma fuera del servicio, ya que

implican el arrastre de las condiciones estructurales para las lógicas corruptas y violentas de la PFA.

El traspaso se saldó de manera positiva en lo normativo, ya que cerca de 20 000 efectivos que respondían a un decreto vetusto y autoritario se encuentran ahora encuadrados bajo una ley mejor. Sin embargo, las buenas normativas y diseños institucionales no alcanzan para modificar las prácticas si la voluntad política impone un modelo policial violento, los mecanismos de control no funcionan y los jefes reproducen los modos de las viejas policías, tal como muestra la experiencia reciente de la Policía Metropolitana. En este sentido, la corrupción y el uso irracional de la fuerza son problemas estructurales de las comisarías que pertenecían a la Policía Federal y que permanecen luego del traspaso.

Cuando el adolescente Brian Aguinaco fue asesinado durante un robo, diferentes grupos del barrio porteño de Flores demandaron mayor seguridad y realizaron serias acusaciones contra la Comisaría 38, históricamente ligada a negocios ilegales. Como respuesta, el gobierno de la ciudad anunció una mayor presencia policial, la intensificación de los controles en el barrio y la “separación” del comisario, pero nada dijo sobre cuestiones como la corrupción policial sistemática y la connivencia de las fuerzas de seguridad con las redes delictivas y el mercado ilegal de armas de fuego.

Con miles de ex policías federales ahora bajo su jurisdicción, el gobierno debe establecer un mecanismo efectivo y proactivo de control externo que reemplace el esquema de controles débiles que aplicó con la Policía Metropolitana. Los efectivos policiales traspasados ya no estarán sujetos a la jurisdicción del Programa de Uso Racional de la Fuerza del Ministerio de Seguridad de la Nación. Sin embargo, arrastran los problemas graves de uso abusivo de la fuerza, como quedó demostrado por una sucesión de intervenciones con resultados graves cuando no letales, ocurridos en la CABA en diciembre de 2016. Y la Policía Metropolitana, en menor escala debido a su dimensión, presentó los mismos problemas. Por todo ello, resulta urgente la adopción por parte del gobierno de la ciudad de un programa integral que aborde la problemática del uso de la fuerza para la nueva policía.

En la provincia de Buenos Aires, la gobernadora María Eugenia Vidal y el ministro de Seguridad Cristian Ritondo comenzaron su gestión con señales claras de que seguirían el camino de la negociación con la Policía Bonaerense y de delegación en la fuerza que recorrieron Daniel Scioli y sus ministros durante ocho años. Ignorando los pésimos resultados de esa política, los funcionarios recién asumidos alabaron la gestión

del ex ministro de Seguridad Alejandro Granados y mantuvieron en sus puestos a personas clave de la administración anterior. Incluso el primer jefe de la Policía Bonaerense nombrado en esta administración, Pablo Bressi, venía de ocupar un lugar central en la cúpula policial como jefe de la Sección Drogas Peligrosas de una fuerza cuya extendida connivencia con el narcotráfico está más que probada. De hecho, en mayo de 2017 Bressi renunció tras una acumulación de escándalos de corrupción y fue reemplazado por su segundo, Fabián Perroni.

La fuga de los condenados por el triple crimen de General Rodríguez modificó en parte el panorama inicial en el que dominaba la continuidad con el gobierno anterior: Vidal incorporó a su discurso la crítica al autogobierno de la Bonaerense y una referencia a la reforma policial, pero la redujo a cuestiones de transparencia, formación y compra de equipamiento.⁴⁹ Vidal insistió con que hay “una minoría de la policía que quiere convivir con el delito” mientras que por otro lado existe otra policía, “que está en la calle dando la pelea”.⁵⁰ Este argumento oculta las dinámicas de corrupción y violencia institucionalizadas, y las presenta como una tensión entre muchos policías buenos y algunos malos.

Las tramas delictivas que integran a funcionarios policiales de todas las jerarquías vienen siendo documentadas y denunciadas desde hace años por organizaciones sociales, políticas y de derechos humanos, algunos funcionarios judiciales, periodistas, investigadores e incluso policías. A pesar de esto, buena parte del campo político parece haber descubierto el fenómeno en 2016, a partir de casos escandalosos como el de la Jefatura Departamental de La Plata. En la capital provincial, el hallazgo durante un allanamiento a la jefatura policial de sobres con dinero confirmó lo que todos sabían: la existencia de un sistema de recaudación ilegal institucionalizado en la Policía Bonaerense. El presunto suicidio de uno de los imputados en su lugar de detención y la inmediata puesta en libertad del resto empeoraron el panorama.

El gobierno provincial impulsó algunas medidas contra la corrupción, como la obligatoriedad de que los altos mandos policiales presenten su declaración jurada, fundamentalmente, mediante investigaciones de la Auditoría de Asuntos Internos del Ministerio de Seguridad. A pesar de

49 M. E. Vidal, “Un año de esperanza”, *Perspectiva Sur*, 30 de diciembre de 2016, disponible en <www.perspectivasur.com>.

50 “La provincia registró una baja de homicidios, pero más robos”, *El Día*, 17 de noviembre de 2016, disponible en <www.eldia.com>.

que este organismo de control se mostró más activo en ciertos temas durante 2016, hasta el momento las autoridades provinciales hablan de “reforma policial” pero no anunciaron modificaciones estructurales en la Policía Bonaerense ni en las policías locales. La depuración de “malos policías” es necesaria, pero no tiene fin si no se modifican, a la vez, las lógicas del trabajo policial y no se desarrollan herramientas para restablecer la conducción política de la fuerza. Algo similar ocurre con los cambios en la preparación policial: es indispensable reformar los programas de formación y capacitación de los funcionarios de seguridad bonaerenses, pero la reforma educativa es sólo una parte de los cambios necesarios para transformar el diseño, la cultura y las prácticas policiales, ya que el quehacer cotidiano de la fuerza depende de otras condiciones que con rapidez neutralizan cualquier avance en la formación que vaya contra las lógicas institucionales establecidas.

Nuevos mecanismos de auditoría y control

Durante 2016 se crearon nuevas oficinas de auditoría y control a nivel federal y en la CABA. En general, presentan correctos diseños normativos. Estas nuevas áreas tienen mayores atribuciones para el control externo de las fuerzas, lo que resulta un avance en el diseño institucional. Sin embargo, esos cambios pueden resultar neutralizados si no existe la voluntad política para llevarlos a cabo y conducir a las fuerzas, como ha ocurrido en la experiencia reciente de la Policía Metropolitana.

En el Ministerio de Seguridad de la Nación, la nueva Dirección Nacional de Control de Integridad de las Fuerzas de Seguridad cuenta, según la normativa,⁵¹ con facultades para recibir, analizar e intervenir en denuncias contra efectivos de las fuerzas federales, y también para implementar acciones orientadas a garantizar el cumplimiento de los códigos de ética y conducta, los estándares nacionales e internacionales y los protocolos que regulan la actuación policial. Si, en efecto, se desarrollan líneas de trabajo en este sentido, será un avance importante porque implicaría empezar a superar uno de los límites que históricamente han presentado los mecanismos de auditoría y control policial en la Argentina: trabajar, en el mejor de los casos, de manera reactiva, interviniendo caso por caso y, sobre todo, cuando existe un proceso penal que avanza, en lugar de desarrollar un trabajo proactivo y preven-

51 Decisión administrativa 421/16 y Resolución 225/16 del Ministerio de Seguridad de la Nación.

tivo de detección, análisis e intervención sobre patrones problemáticos del comportamiento policial.

El Ministerio de Seguridad de la Nación suprimió la Dirección de Derechos Humanos, que cumplía una labor importante en el seguimiento de causas de violencia policial y también aportaba información de relevancia en juicios por delitos de lesa humanidad, que involucran a personal de las fuerzas federales.⁵² Además, en la cartera federal existe una Dirección de Seguimiento de Causas de Violencia Institucional y Delitos de Interés Federal. Esta dirección intervino en el caso de Iván Navarro y Ezequiel Villanueva Moya, los jóvenes detenidos de forma ilegal y torturados por efectivos de Prefectura Naval en la Villa 21-24. El Ministerio de Seguridad no se pronunció sobre el caso durante diez días. El mismo día en que se realizaba una manifestación en la villa, se anunció que los siete prefectos que habían sido identificados por la justicia serían echados de la fuerza. Esa decisión evidencia rasgos típicos del funcionamiento problemático de las oficinas de control policial en la Argentina: se avanza atrás de la causa judicial y el reclamo social, sin atender a las materias específicas y diferenciadas de la investigación penal y de la administrativa. Por ejemplo, no se investiga a los responsables de un operativo o a los jefes de unidad bajo cuya responsabilidad el grupo de prefectos detuvo ilegalmente y torturó a jóvenes; tampoco se investigan las condiciones estructurales para este tipo de prácticas. Los funcionarios de la Dirección de Violencia Institucional negaron, en una reunión con el CELS, que existiera relación entre las prácticas de detenciones arbitrarias y torturas de los prefectos y las políticas de control poblacional, ampliación de facultades policiales arbitrarias y mensajes de endurecimiento del trabajo en las calles. La detención ilegal y la tortura se explican, según ellos, por la conducta desviada y puntual de esos agentes, como en la “doctrina de las manzanas podridas” por la que, ante un hecho de violencia ilegal que trasciende, la máxima respuesta esperable es la separación del policía involucrado de manera directa.

En el ámbito de la CABA, la nueva ley de seguridad pública creó la Oficina de Transparencia y Control Externo, con facultades para investigar casos, proponer sanciones y elaborar políticas de prevención, aunque la ley explicita esto último sólo en relación con problemas de

52 Véase, en este mismo Informe, el capítulo “Memoria, verdad y justicia. Rasgos de un cambio de época en el discurso, las sentencias y las políticas”.

corrupción y no de violencia. La Oficina deberá publicar un informe anual sobre el desempeño de la Policía de la Ciudad en materia de promoción de los derechos humanos. Una vez más, se trata de una normativa y de un diseño interesantes que deberán ser acompañados de la voluntad política de prevenir patrones de corrupción y violencia policial, para evitar experiencias como la de la Auditoría de Asuntos Externos de la Policía Metropolitana, que prácticamente no intervino en los casos más importantes de violencia policial (como la represión en el Indoamericano o en la Sala Alberdi) y delegó las investigaciones sumariales en el área de asuntos internos de la fuerza.

La nueva ley de seguridad de la ciudad otorga un lugar importante a los Foros de Seguridad Pública (Fosep) como espacios de participación ciudadana. Las experiencias anteriores en este sentido muestran que, si estos se guían por la idea de “acercar a la policía y los vecinos” o “colaborar con la policía”, terminan sin excepción siendo cajas de resonancia de los reclamos policiales por mayores recursos y la ampliación de facultades. Para evitar esto, debe existir una fuerte presencia de las autoridades políticas, que configuren estos ámbitos como mecanismos para controlar el desempeño policial. Al mismo tiempo, la participación ciudadana requiere otros dispositivos que impliquen la presencia permanente de funcionarios políticos en los barrios pobres en los que es necesario un control cotidiano del accionar policial. Esto se volverá aún más urgente a medida que el plan Cinturón Sur sea desarmado y la policía se haga cargo de la seguridad en los barrios del sur de la CABA. En esas zonas, los dispositivos tipo foro que se reúnen cada dos o tres meses no han servido para monitorear a la policía.

En la provincia de Buenos Aires, la Auditoría de Asuntos Internos del Ministerio de Seguridad informó que en 2016 se abrieron 8071 sumarios administrativos, el doble que en 2015, y fueron “apartados” de la fuerza 3018 efectivos, tres veces más que el año anterior. Además, 272 policías fueron detenidos, y se iniciaron 204 investigaciones patrimoniales.⁵³ En relación con la revisión de hechos de violencia policial, los datos que la Auditoría informó al CELS también muestran una mayor actividad que en años anteriores. En 2014 se iniciaron 380 sumarios por hechos de violencia, en 2015 fueron 844 y hasta noviembre de 2016 se

53 Según información aparecida en J. Blanck, “Un crimen desnuda el mayor desafío de la política en el GBA”, *Clarín*, 22 de diciembre de 2016, disponible en <www.clarin.com>.

habían iniciado 1200. Sin embargo, de estos 2424 sumarios iniciados en los últimos tres años, sólo 65 acarrearón sanciones suspensivas y 12 sanciones expulsivas. La mayor parte continúa en trámite (2074) y otros 274 tuvieron resoluciones de archivo, sobreseimiento, incompetencia o extinción de la acción.⁵⁴ Además, esos números no permiten saber si estas investigaciones derivaron en la identificación de patrones estructurales de corrupción, lo que debería dar lugar a transformaciones en las lógicas institucionales que posibilitan la participación policial en el delito. Un ejemplo positivo en este sentido fue la intervención sobre las plantas verificadoras de vehículos, una de las formas de recaudación ilegal millonarias de la policía. Resta también saber cuál será el destino y estado de los policías apartados, ya que esa figura no existe en el código disciplinario y no equivale a una exoneración.

Reanudación de la publicación de estadísticas sobre seguridad y ausencia de datos sobre violencia institucional

En abril de 2016 el Ministerio de Seguridad de la Nación difundió públicamente los informes del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) de 2014 y 2015. Significó un avance en términos de acceso a datos, ya que su publicación había sido interrumpida en 2009, lo que generó múltiples problemas institucionales e incluso a nivel internacional, ya que la Argentina no ofrecía una tasa oficial de homicidios. Los funcionarios que integran la Subsecretaría de Estadística Criminal y la Dirección Nacional de Gestión de la Información Criminal anunciaron que se mejorará la producción de datos de las provincias, procesos muy precarios en varios casos, y también la realización de una encuesta nacional de victimización, a inicios de 2017.

Tras la publicación de los datos de 2014 y 2015, no fue posible acceder a otra información ni a una mayor desagregación de lo ya publicado. La difusión no depende sólo del ministerio nacional, sino también de los gobiernos provinciales, que reaccionaron de manera negativa a la publicación del SNIC 2014-2015 y son reticentes a cumplir con su obligación de dar a conocer los datos porque lo consideran un riesgo político. En julio de 2017 fue publicado el informe correspondiente a 2016 y a

⁵⁴ Respuesta de la Auditoría de Asuntos Internos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires a un pedido de informes realizado por el CELS, 19 de diciembre de 2016.

través de la prensa se divulgaron algunos resultados de la encuesta de victimización.

El gobierno de la provincia de Buenos Aires también difundió algunos datos producidos por la Policía Bonaerense, que señalaron una reducción de los homicidios y un incremento de los robos para 2016. Más allá de las ironías que generó el ministro Ritondo al anunciar que los homicidios habían disminuido un 150%, lo cual implicaba la resurrección de la mitad de las víctimas, sólo se dieron a conocer datos parciales por la prensa y la información estadística no está disponible para ser corroborada. A los pedidos de informes que el CELS presentó al Ministerio de Seguridad provincial sólo respondieron con información sobre aprehensiones por algunos delitos para 2010, 2011 y 2012.

El panorama es más precario aún en cuanto a la producción de información sobre violencia policial. El Ministerio de Seguridad de la Nación no permitió el acceso a los datos sobre detenciones realizadas por las fuerzas de seguridad federales y tampoco su Programa de Uso Racional de la Fuerza respondió las consultas de información sobre letalidad policial, que en teoría produce.

En la provincia de Buenos Aires, informaron que en su sistema no figura el dato de la cantidad de personas muertas por las policías provinciales, aunque sí nos brindaron el número de policías muertos. Entre 2004 y 2007, el Centro de Operaciones Policiales (COP) de la provincia registraba e informaba ese dato. Su interrupción indica un retroceso grave en la producción estadística, o una decisión política de no difundir información sobre violencia policial.

4. Tendencias y riesgos que asoman en un período de transición

En la transición entre el kirchnerismo y Cambiemos, se vislumbra el riesgo de la adopción, por parte del gobierno argentino, de una noción de seguridad que asuma que el Estado o la seguridad nacional se ven desestabilizados por “nuevas amenazas”. Según esta visión, el Ministerio de Seguridad de la Nación, ya sin la responsabilidad de gestionar la seguridad en la CABA, debe desentenderse de la seguridad ciudadana para concentrarse en el combate contra enemigos mal caracterizados como “narcotráfico” y “terrorismo”. Se los presenta como fenómenos que requieren un abordaje que difumina la distinción entre seguridad y defensa. Esta nueva noción de seguridad se plantea a través de fórmulas como “peligro colectivo”, en las que “el delito” se presenta como una

amenaza generalizada a toda la sociedad, en lugar de reconocer y caracterizar las dinámicas criminales, las formas de victimización y las vulnerabilidades específicas.⁵⁵ Por otra parte, esta idea de seguridad, que asume que ciertos delitos constituyen serios riesgos para la soberanía y la seguridad nacional, se articula con naturalidad con otra idea restrictiva de derechos: la noción policial de orden público. El realineamiento detrás de los Estados Unidos bajo el paradigma de las nuevas amenazas y el cambio en el abordaje estatal de la protesta convergen en la idea de que brindar seguridad es usar la fuerza para resguardar el orden en las calles y preservar el statu quo.

La confusión entre los ámbitos de seguridad y defensa y las prácticas policiales arbitrarias en las calles se agravan a la luz de estas tendencias. Al mismo tiempo, este abordaje tampoco garantiza efectividad contra el crimen organizado. Al centrarse sobre todo en la herramienta represiva, se aumenta el poder de fuerzas policiales que son parte del problema o, directamente, se instala la cuestión de la intervención militar, una opción que ha mostrado un total fracaso en otros países.

La “reinserción internacional” a través de la “guerra contra las drogas” se produce en un momento en que buena parte del mundo ya exige el fin de esas políticas y el reemplazo del programa prohibicionista y punitivista por uno de regulación y despenalización, acompañado por políticas de salud e inclusión social. La Asamblea de la ONU sobre el problema de las drogas (Ungass) dejó en claro que se ha agotado el consenso prohibicionista.

Al mismo tiempo, se consolidan viejas recetas, como las políticas de saturación policial, el control poblacional, los allanamientos masivos y la ampliación de las facultades policiales, de derecho o de hecho. Mostrar presencia y actividad policial en las calles es un aspecto de las políticas de seguridad que tiene sentido desde una lógica de gestión que es, en última instancia, electoral. El problema es que en los últimos años este aspecto devino casi en el único criterio. Los consensos políticos se concentran en la necesidad de un incremento, en apariencia ilimitado, de la dotación de efectivos policiales, en la acumulación de recursos tecnológicos y en la saturación como medidas que impactarían

55 El Decreto 228/2016 que declara la emergencia en seguridad establece como uno de los objetivos de la medida “revertir la situación de peligro colectivo creada por el delito complejo y el crimen organizado, que afecta a la República Argentina”.

de manera positiva en la percepción de seguridad y, con muchísima menos certidumbre, en la reducción de algunos delitos callejeros. Las graves consecuencias que estas medidas acarrearán en términos de abusos policiales para amplios sectores de la población no son problematizadas por las autoridades.

En 2016 el consenso político sobre estas cuestiones fue transversal a las principales fuerzas con posibilidades de acceder a cargos de gobierno. Por ejemplo, el decreto de derribo surgió de proyectos de ley presentados por legisladores del Frente Renovador, la Unión Cívica Radical, el PRO y el Peronismo Federal. La ausencia o debilidad de políticas destinadas al desarrollo de los barrios pobres y a la reducción de la violencia también es un dato que muestra la continuidad y profundización de tendencias ya agotadas. Para ser eficaces, compatibles con la vida democrática y herramientas de ampliación y no de vulneración de derechos, las políticas de seguridad tienen que ir mucho más allá de la acumulación de policías y patrulleros, por más que algunas demandas ciudadanas se orienten, en una primera reacción, en ese sentido. La discusión sobre esas dimensiones extrapoliciales de las políticas de seguridad, que no son marginales, sino centrales, permanece fuera de agenda, mientras los esfuerzos oficiales se orientan de forma peligrosa a la construcción de nuevos enemigos de la sociedad.