

CARTOGRAFIAS del SUR

Dossier: Seguridad ciudadana

Introducción
Alejandra Otamendi

Seguridad Ciudadana: la participación ciudadana y las lógicas en el territorio
Myriam Román M. y Sabina Cárdenas O.

Acciones colectivas y participación comunitaria en el marco de los reclamos de castigo. El caso de Belén y Franco en la ciudad de Neuquén
Emilia Alfieri

La prevención social del delito: entre la reinversión y el desinterés en dos municipios de la provincia de Buenos Aires
Candice Martínez

Entre la saturación y la inclusión. Los operativos territoriales de seguridad del gobierno nacional en barrios pobres de la Región Metropolitana de Buenos Aires
Marcela Perelman y Manuel Tufro

¿Quién planifica el sistema de seguridad pública en la CABA?
Andrés Pérez Esquivel



Equipo Editorial

Directora Académica: **Cecilia Schneider**

Editor Jefe: **Carlos Zelarayán**

Editora Asociada: **Julieta Bartoletti**

Asistente de edición: **Florencia Podestá**

Comité de Redacción:

Alejandro Abaca

Laura Calvelo

Marcelo Ferrero

Lucrecia Piatelli

Consejo Académico

Joan Benach (Universitat Pompeu Fabra)

Homero Bibiloni (Universidad Nacional de La Plata)

Guillermo Canale (Universidad Nacional de Lanús)

Paula Cicogna (Universidad de Belgrano, Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria)

José Luis Coraggio (Universidad Nacional de General Sarmiento)

Cecilia Cornelio (Unidad de Investigación, Superintendencia de Riesgos del Trabajo)

María de los Ángeles De Rueda (Facultad de Bellas Artes, Universidad Nacional de La Plata)

Mercedes Di Virgilio (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires)

Eduardo Estevez (Fundación de Estudios Económicos y Políticas Públicas)

Arturo Fernández (Centro de Estudios e Investigaciones Laborales,
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)

Julio Frydenberg (Centro de Estudios del Deporte, Universidad Nacional de San Martín)

Guido Galafassi (Universidad Nacional de Quilmes)

Oscar Galante (Instituto Nacional de Tecnología Industrial)

Liliana Giordano de Doberti (Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires)

Nora Gluz (Universidad Nacional de General Sarmiento)

Silvia Guemureman (Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad de Buenos Aires)

Ricardo Gutierrez (Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín)

Elizabeth Jelin (Instituto de Desarrollo Económico y Social)

Gabriela Karasik (Universidad del Salvador)

Paula Lenguita (Centro de Estudios e Investigaciones Laborales, Consejo Nacional
de Investigaciones Científicas y Técnicas)

Silvia Marcomini (Facultad de Ciencias Exactas, Universidad de Buenos Aires)

Adriana Martínez (Universidad Nacional de Luján)

Graciela Morgade (Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires)

Eduardo Rinesi (Universidad Nacional de General Sarmiento)

Daniel Jorge Sánchez (Facultad de Bellas Artes, Universidad Nacional de La Plata)

María Sanchez (Universidad Nacional de Misiones)

Jaime Sorin (Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires)

Ana Spivak L'Hoste (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas,
Universidad Nacional de San Martín)

Joan Subirats (Universitat Autònoma de Barcelona)

Diego Tatián (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Nacional de Córdoba)

Pablo Vain (Universidad Nacional de Misiones)

Yanina Welp (University of Zurich)

Entre la saturación y la inclusión. Los operativos territoriales de seguridad del gobierno nacional en barrios pobres de la Región Metropolitana de Buenos Aires (2010-2014)

Marcela Perelman* y Manuel Tufro**

Resumen

El artículo analiza operativos de seguridad implementados por el gobierno nacional en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) entre 2010 y 2014, cuya orientación central es la intervención sobre territorios delimitados, caracterizados por ser zonas pobres con altos niveles de violencia y acumulación de privaciones y violaciones de derechos. Estos operativos disponen modalidades de mayor presencia de agentes en barrios en los que el trabajo policial está tradicionalmente asociado a lógicas de irrupción, vigilancia y amedrentamiento, antes que a la provisión de servicios de seguridad para sus habitantes. La caracterización y evaluación de estos operativos plantea tensiones para una perspectiva de seguridad democrática, en la que el gobierno nacional los inscribe, dado que altos niveles de aprobación por parte de amplios sectores de la población destinataria de estas acciones conviven con la intensificación de la vigilancia sobre sectores históricamente sobrevigilados y subprotegidos, que resultan particularmente vulnerables a la acción punitiva del Estado.

Palabras clave: Políticas de seguridad - Gendarmería - Violencia institucional - Seguridad democrática

* Directora del Área de Investigación del Centro de Estudios Legales y Sociales. Doctoranda en Ciencias Sociales y licenciada en Ciencias Políticas (Universidad de Buenos Aires). Contacto: mperelman@cels.org.ar

** Coordinador del Equipo de Seguridad Democrática y Violencia Institucional del Centro de Estudios Legales y Sociales. Doctor en Ciencias Sociales y licenciado en Ciencias de la Comunicación (Universidad de Buenos Aires). Contacto: mtufro@cels.org.ar

Abstract

The purpose of this article is to analyze territorially focused security interventions deployed by the National Government in the Buenos Aires metropolitan area between 2010 and 2014, especially in poor neighborhoods with highly complex situations of violence and human rights violations. These interventions involve intensive police presence in areas where police work traditionally associates with in-and-out surveillance and intimidation towards its inhabitants. Characterizing and evaluating these interventions from the democratic perspective claimed by the government itself is not an easy task, since high approval levels coexist with the intensification of surveillance over poor populations, over policed and sub protected groups particularly vulnerable to State punitive action.

Keywords: Security Policies - Gendarmerie - Institutional Violence - Democratic Security

Resumo

O artigo examina as operações de segurança implementadas pelo governo nacional, na área metropolitana de Buenos Aires (RMBA) entre 2010 e 2014, cuja orientação central é a intervenção em territórios delimitados, caracterizada por ser áreas pobres com altos níveis de violência e acúmulo de privações e violações dos direitos. Essas operações têm modalidades para aumento da presença de agentes nos bairros em que o trabalho policial é tradicionalmente associado a lógica de surgimento, vigilância e intimidação, ao invés de prestação de serviços de segurança para os seus habitantes. Caracterização e avaliação destas operações gera tensões para uma perspectiva de segurança democrática, em que o governo nacional registra-los, uma vez que altos níveis de adoção por grandes sectores da população alvo destas ações coexistirem com a intensificação da vigilância sobre setores historicamente sobrevigilados e subprotegidos, que são particularmente vulneráveis à ação punitiva do Estado.

Palabras clave: Violência institucional de segurança condições - Gendarmaria - Segurança

Introducción

A partir de la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación en diciembre de 2010, el gobierno nacional ha implementado en la RMBA diferentes dispositivos de seguridad con una característica común: la intervención sobre territorios delimitados, zonas pobres con altos niveles de violencia y acumulación de privaciones y violaciones de

derechos. Si bien, como se verá, existen antecedentes de este tipo de intervenciones desde principios de este siglo, esta tendencia se acentuó tras la creación del Ministerio. Nos referimos concretamente al despliegue de fuerzas federales, principalmente de la Gendarmería Nacional (GN) pero también de la Prefectura Naval Argentina (PNA), y de grupos nuevos como el Cuerpo Policial de Prevención Barrial (CPPB) de la Policía Federal Argentina (PFA). Despliegues que implican modalidades de mayor presencia de agentes de seguridad en barrios en los que tradicionalmente el trabajo policial está asociado a lógicas de irrupción, vigilancia y amedrentamiento, antes que a la provisión de servicios de seguridad para sus habitantes.

Centraremos el análisis en las siguientes intervenciones:

- ⇒ Operativo Centinela, iniciado en diciembre de 2010. Implicó el despliegue de seis mil gendarmes en zonas específicas de 24 partidos del Gran Buenos Aires. Ese número se habría reducido posteriormente, para ser reforzado en agosto de 2013 con cuatro mil gendarmes más;
- ⇒ Plan Unidad Cinturón Sur, iniciado en julio de 2011. Se desplegaron 2500 efectivos de GN y PNA, con tareas de patrullaje en barrios de la zona sur de la CABA, donde se concentra la mayor cantidad de habitantes en condiciones de pobreza de esa Ciudad. Según datos del Ministerio de Seguridad de la Nación, en 2012 GN aportaba 1250 gendarmes y 200 vehículos entre patrulleros, camiones, motocicletas y ambulancias en los barrios de Nueva Pompeya, Bajo Flores, Villa Soldati y Villa Lugano, y PN desplegaba 1250 efectivos, 26 camionetas, 24 cuadríciclos y 10 patrulleros en los barrios de Barracas, La Boca y Parque Patricios. A su vez, en agosto de 2012 se anunció un refuerzo adicional de 300 gendarmes (Ministerio de Seguridad de la Nación, 2012a).
- ⇒ Plan AHÍ. En 2012, también se sumó el despliegue de GN a algunas zonas del Gran Buenos Aires, como Quilmes y San Martín, en el marco del Plan de Abordaje Integral (AHÍ), que será caracterizado más adelante. En el partido de San Martín 450 efectivos y 60 móviles de GN fueron desplegados en los barrios de Villa Hidalgo, La Cárcova y Villa Independencia, en la localidad de José León Suárez.¹
- ⇒ El Cuerpo Policial de Prevención Barrial de la PFA, que comenzó a operar en 2012 en algunas villas de la CABA. Su creación tuvo como objetivo la constitución de un nuevo cuerpo policial separado de la estructura tradicional de la PFA, con una formación específica para realizar un trabajo de proximidad en barrios pobres, con énfasis en la articulación multiagencial, la interacción con las organizaciones sociales locales y en el respeto a la idiosincrasia cultural de estos barrios, discriminados y maltratados durante décadas por la PFA.

¹"Gendarmería ya recorre las zonas calientes de Suárez", *Clarín Zonal San Martín*, 4 de junio de 2012. En esas zonas de José León Suárez, linderas con los basureros del CEAMSE, se produjeron hechos como el asesinato de los jóvenes Franco Almirón y Mauricio Ramos en febrero de 2011 que ponen de manifiesto los modos violentos del accionar de la policía bonaerense y las tramas de encubrimiento que se tejen en torno a los homicidios cometidos por efectivos de esa fuerza (CELS, 2012).

La caracterización y evaluación de este tipo de operativos presenta tensiones para una perspectiva de seguridad democrática, dado que altos niveles de aprobación por parte de amplios sectores de la población destinataria de estas acciones conviven con la intensificación de la vigilancia sobre sectores históricamente “sobrevigilados y sub-protegidos” (Reiner, 2000), poblaciones que son particularmente vulnerables a la acción punitiva del Estado. Durante el primer año de gestión del Ministerio de Seguridad de la Nación, entre una serie de medidas de fuerte impacto simbólico y operativo que se orientaban a la reafirmación de la autoridad política sobre las policías, se destacó el desplazamiento de la PFA de los barrios del sur de Buenos Aires con el reemplazo de Gendarmería y Prefectura, otras dos fuerzas de seguridad federales:

Entre los aspectos positivos de estas medidas se destacan, en primer término, la decisión de las autoridades de seguridad de incluir estas zonas en forma prioritaria. En segundo lugar, la incorporación de los vecinos de las villas y asentamientos como interlocutores de las autoridades políticas y destinatarios de las políticas de seguridad y no solamente, como históricamente se ha hecho, como factores amenazantes a ser controlados. En tercer lugar, diferentes indicadores coinciden respecto de la aprobación que estos operativos han recibido por parte de la población destinataria² (Litvachky, Perelman y Wigodsky, 2012: 186).

Sin embargo, las implicancias de estos dispositivos territoriales diferenciados de los que se disponen en el resto de la ciudad:

plantean tensiones especialmente delicadas en materia de derechos humanos, que implican un diagnóstico implícito de relaciones entre pobreza y delito, una cuestión poco esclarecida en el debate local, incluso entre actores partidarios de políticas democráticas de seguridad. La relación entre delito y pobreza ha sido un terreno complicado para el discurso de derechos humanos, entre otros motivos, porque los pobres son las víctimas centrales de los dispositivos represivos del sistema penal, y la sola exposición a sus agencias ha implicado serios riesgos para sus derechos fundamentales (Litvachky, Perelman y Wigodsky, 2012: 186-187).

Por otra parte, transcurridos cuatro años del despliegue de Cinturón Sur y del Operativo Centinela, y habiéndose producido intervenciones intensivas de fuerzas federales en otras ciudades como Rosario (Cozzi, Font, Marasca y Mistura, 2014), se evidencia

² En Capital Federal estos despliegues se articularon con mesas de participación comunitaria en seguridad vecinales. Según verificamos en el trabajo de campo realizado en esa época, la información de esas mesas ha permeado decisiones operativas en su momento, indicando que el despliegue territorial no está orientado solamente a contener el delito que ocurre en zonas más privilegiadas, sino especialmente en reforzar la seguridad propia de los barrios afectados por los operativos. La aprobación de amplios sectores surge de las mesas de participación, del reclamo de vecinos de barrios cercanos por ser incorporados al plan, de las referencias de funcionarios con trabajo territorial y del resultado electoral diferencial que el partido de gobierno nacional recibió en las comunas afectadas a Cinturón Sur; dato que ha sido interpretado por los especialistas como directamente relacionados a los operativos de seguridad territoriales.

una importante heterogeneidad entre “operativos territoriales” que, incluso, ponen en juego visiones contrapuestas sobre la seguridad. Nos proponemos por ello elaborar criterios emergentes para la evaluación de estos operativos desde el punto de vista de la seguridad democrática, entendida como un conjunto de políticas públicas que deben abordar las problemáticas de la violencia y las dinámicas delictivas con un horizonte inclusivo, de ampliación de derechos, perspectiva que el Ministerio de Seguridad de la Nación presenta como orientadora de sus políticas. El desarrollo de criterios propios de evaluación aparece también como un paso necesario para diferenciar dichos operativos de otros modelos de intervención territorial en seguridad implementados en países de la región, que cuentan con amplio consenso mediático y político y que se han propuesto como referencias a imitar en nuestro país.³

A partir de un trabajo de campo realizado en distintos barrios porteños⁴ y del Gran Buenos Aires⁵ en 2013 y 2014, nos proponemos realizar un aporte para la caracterización y evaluación de este tipo de operativos. Además, a través del análisis de casos en los que se registraron irregularidades y abusos de las fuerzas de seguridad, señalamos algunas consecuencias de la debilidad o ausencia de controles sobre la actuación de las fuerzas en el marco de estos operativos.

Comenzaremos con la caracterización de algunas experiencias que reconocemos como antecedentes o líneas de procedencia de este tipo de operativos en las mismas zonas del país. Luego, proponemos algunos criterios de clasificación y evaluación que consideramos relevantes para evitar una visión homogénea sobre estos operativos, que permiten establecer diferencias y matices sobre la orientación —más inclusiva o excluyente— de este tipo de políticas de seguridad. Finalmente, destacamos problemas en términos de respeto de los derechos de diferentes grupos afectados directamente por estos operativos —especialmente, jóvenes pobres— y caracterizamos cómo estos problemas se han ido agudizando con transformaciones del gobierno político y de las instituciones de seguridad a nivel federal.

³ Nos referimos a algunas lecturas simplistas sobre la experiencia de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) en las favelas de Río de Janeiro y la forma en que fueron promocionadas para su exportación a otros contextos. La intervención de las UPP —dispositivo de seguridad específico para algunas favelas de Río en el marco de grandes eventos deportivos— es compleja, diseñada para contextos de delito y violencia de una envergadura mayor que la de la Argentina, tanto en sus rasgos cuantitativos (muertos, heridos, armas) como cualitativos (Cano y otros, 2012). Defensores de los derechos humanos de Río han elevado sus voces críticas sobre los efectos del control social ejercido por los policías pacificadores en las favelas afectadas (Machado da Silva, 2010) y, más recientemente, los casos de gravísimas violaciones a los derechos humanos cometidas por efectivos de las UPP en estas favelas, incluyendo desapariciones forzadas seguidas de muerte, han erosionado el prestigio de estas intervenciones (Ganem Misse, 2014). Sin embargo, dicha experiencia ha sido invocada reiteradamente en el ámbito local como modelo a seguir para “intervenir” policialmente en las villas.

⁴ Villa 1-11-14, Villa 21-24, Villa 20, Villa 15 y Barrio Fátima (Villa Soldati).

⁵ Florencio Varela, Morón y San Martín.

Líneas de procedencia: experiencias que operan como antecedentes de los operativos territoriales analizados

Uno de los tópicos recurrentes de los debates locales en torno a la prevención del delito ha sido la escasa articulación, en las últimas décadas, entre políticas y acciones de prevención situacional y aquellas de prevención social (Sozzo, 2008; Ayo y Dallorso, 2011). Lejos de esa articulación que muchos actores han reclamado, la mayor presencia policial ha sido el recurso de prevención privilegiado por casi todos los gobiernos. Con el comienzo del nuevo siglo, la GN se incorporó a estas estrategias y comenzó a ser incrementalmente afectada a tareas de patrullaje urbano, lo cual dio lugar a diferentes interpretaciones que van desde un efecto de “militarización” de la seguridad interior que reforzaría tendencias represivas (Escolar, 2000; Salles Kobilanski, 2012) hasta la postulación de la GN como “fuerza de confianza” y “brazo armado del Estado nacional”, en contraposición a la desconfianza que la PFA generaría a los funcionarios de los gobiernos kirchneristas (Frederic, 2014). Mientras que el Estado nacional históricamente ha ejercido el poder de policía en la Ciudad de Buenos Aires, sus intervenciones en materia de seguridad en el Conurbano lo colocan también como un actor central de las políticas de seguridad en la provincia de Buenos Aires y, en situaciones críticas, en otras provincias. Si bien existe una tendencia registrada mundialmente a la concentración de las responsabilidades de seguridad en los gobiernos locales (Sozzo, 2009), estos operativos muestran un creciente peso del gobierno nacional en articulación con otros niveles de gobierno.

Los operativos que analizamos presentan una ambivalencia entre su carácter compensatorio, al destinar mayores recursos de seguridad sobre territorios históricamente desprotegidos, y una tendencia a intensificar la saturación policial como principal herramienta de gobierno para abordar conflictos, violencias y delitos. Esta ambivalencia o tensión se corresponde con diferentes experiencias que identificamos como líneas de procedencia de los operativos territoriales analizados. Una primera línea se remonta a los operativos del Plan Integral de Protección de Barrios, implementado en diferentes barrios pobres localizados en partidos del Gran Buenos Aires. Este plan se puso en marcha a inicios del gobierno de Néstor Kirchner, entre 2003 y 2004, por parte de la Secretaría de Seguridad Interior, dependiente del entonces Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación. Los operativos tuvieron lugar en La Cava, en San Isidro, y en los barrios Ejército de los Andes, partido de 3 de Febrero, y Carlos Gardel, en el partido de Morón. Aquellas experiencias, por un lado, produjeron una sensible disminución de algunos delitos violentos en los barrios afectados y la posibilidad para algunos vecinos de volver a circular de noche. Por otro lado, esas experiencias también dejaron ver sesgos y límites de la intervención: un fuerte énfasis en los controles perimetrales, antes que en la seguridad interior de los barrios, y la ausencia de articulación con otras políticas públicas (CELS 2004 y 2009; GEPyFS, 2012). Consideramos que esta lógica tuvo continuidad en el Operativo Centinela, desplegado también en partidos del Gran Buenos Aires.

Otra línea de procedencia inscribe a las fuerzas de seguridad federales en intervenciones más amplias y complejas, a menudo denominadas “abordajes territoriales” o integrales por parte de funcionarios del gobierno nacional. Estos abordajes reconocen a su vez dos versiones, según la agencia que los lidera: una de ellas es la traccionada por el Ministerio de Seguridad de la Nación, desde su creación en 2010 y otra, anterior, vinculada con el Ministerio de Desarrollo Social y su Dirección Nacional de Asistencia Crítica con mucha experiencia de trabajo conjunto con la GN en la atención de situaciones de desastre y en misiones internacionales.⁶ Como se verá en el apartado siguiente, la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación en diciembre de 2010, al tiempo que aumentó estas intervenciones, las presentó como parte de un “modelo argentino de seguridad democrática”, lo cual coloca la pregunta acerca de cómo se han diferenciado en esos términos respecto de las experiencias anteriores.

La variante traccionada desde el Ministerio de Seguridad dio origen, en 2011, al Plan Unidad Cinturón Sur; cuyo propósito central consistió en implementar una política de seguridad que resultara compensatoria para sectores postergados de la CABA. Implicó el retiro operativo de la PFA, que tiene graves antecedentes de violencia y de connivencia delictiva en la zona. El diagnóstico sobre este historial abusivo formó parte del diseño del Cinturón Sur; el Ministerio consideró que “existen muy fuertes sospechas sobre la implicación institucional de instancias dependientes del gobierno federal” (Ministerio de Seguridad, 2011b) en lógicas delictivas. Si bien estuvo asociado desde el comienzo a las Mesas de Seguridad Barriales —que implicaban una concepción amplia de las problemáticas y conflictos sociales que hacen a la seguridad— (Tufro, 2012), en sus inicios el Cinturón Sur se presentaba como un despliegue de fuerzas de seguridad sin énfasis en propósitos multiagenciales o integrales.

Desarrollo Social lideró a partir de 2008 el Plan AHÍ, que en 2012 se extendió a barrios de la Ciudad y del Gran de Buenos Aires, en los que se incluyó a la seguridad entre los componentes de su “abordaje integral”. El Plan AHÍ se articuló, entonces, con la presencia de la GN en el Conurbano y con el Cuerpo de Prevención Barrial en algunas villas de la CABA. En marzo de 2012 las autoridades de la Dirección Nacional de Asistencia Crítica pasaron a ocupar cargos de máxima relevancia en el Ministerio de Seguridad de la Nación.⁷ Este pasaje de funcionarios licuó en parte la diferenciación en la impronta de los operativos según la agencia que los lidera. En parte porque trasladaron conocimientos y formas de hacer de una agencia a otra, y en parte porque los equipos de Desarrollo Social siguieron estrechamente ligados a quienes habían pasado a Seguridad, según

⁶ Esa Dirección está conformada por un equipo de intervención interdisciplinario especializado en la resolución de emergencias y catástrofes, que interviene desde un abordaje territorial sobre diversos conflictos sociales. Como veremos, en 2012, los máximos referentes de este equipo que había participado de la intervención en la resolución de un conflicto extremo de violencia en el contexto de la toma y represión ocurrido en un espacio público —el Parque Indoamericano— desde Desarrollo Social pasaron a integrar puestos clave en la Secretaría de Seguridad del Ministerio de Seguridad.

⁷ Dos ex directores de esa área, Sergio Berni y Cecilia Rodríguez, llegaron a ocupar los cargos de secretario de Seguridad, desde 2012, y de ministra de Seguridad, desde 2013, respectivamente.

surge de entrevistas a las máximas autoridades. Y en la práctica, por ejemplo, el Plan AHÍ fue implementado en algunos de los barrios donde ya funcionaba el Cinturón Sur, produciéndose la combinación de ambas políticas.

El “modelo argentino de seguridad democrática”

La emergencia de las cuestiones de seguridad e “inseguridad” como problema social de primer orden en la segunda mitad de la década de los años noventa en la Argentina, produjo respuestas estatales de diverso tipo pero que, en términos generales, dieron lugar a un marcado endurecimiento del sistema penal (Kessler, 2012; Sozzo, 2014). En los primeros años que siguieron a la crisis social, económica e institucional de diciembre de 2001, los debates en torno a las políticas de seguridad e intervención policial se fueron reestructurando en torno de la oposición entre el “modelo delegativo” o de autogobierno policial⁸ —entonces asociado al endurecimiento penal y el abuso policial— y el modelo de la “seguridad democrática”, una perspectiva que agrupó diferentes programas que tienen la reafirmación del gobierno político y el fortalecimiento de los mecanismos de control como marco compartido y general, así como un horizonte “inclusivo” o compensatorio respecto de la prestación de servicios de seguridad. En esa perspectiva de la “seguridad democrática” —a veces referida también como “paradigma”— conviven diferentes miradas sobre la formación y la carrera policial, los códigos y procesos disciplinarios, los protocolos de actuación y el diseño de políticas de seguridad, de reducción de la violencia, entre otras dimensiones. Sin dudas, la “seguridad democrática” en la Argentina se inscribe en la tradición de la denuncia antirrepresiva, al tiempo que refleja la convicción de algunos sectores que han considerado que la real transformación de las instituciones policiales requiere involucrarse en los debates sobre las políticas de seguridad y no solamente denunciar los abusos y el accionar ilegal. El decálogo del Acuerdo de Seguridad Democrática (ASD)⁹ suscripto en 2009 por un arco transversal de dirigentes políticos, de organizaciones de la sociedad civil y diversos expertos sintetiza, los acuerdos mínimos establecidos a través de años por estos actores. En un contexto en el que las fuerzas e institucionales federales de seguridad no han atravesado grandes transformaciones de su diseño institucional y marcos normativos en democracia, la perspectiva de la “seguridad democrática” conlleva una importante impronta reformista respecto de las normas, la cultura institucional y la práctica policial.

⁸ “Esto supone que lo que usualmente es referido como ‘autogobierno’ es una derivación de la renuncia de las autoridades políticas a involucrarse en la gestión de la seguridad, ya sea por la creencia de que son los propios policías quienes tienen el conocimiento válido, o de que esta renuncia es una condición para la gobernabilidad, dado el poder desestabilizador que han ejercido y que se ha predicado sobre las fuerzas policiales. Este ‘modelo delegativo’ supone una doble renuncia: tanto a ejercer el gobierno de la seguridad, como a ejercer el gobierno de las instituciones policiales” (Litvachky, Perelman y Wigodzy, 2012: 184, también ver Saín: 2008).
⁹ Documento fundacional disponible en http://www.asd.org.ar/wp-content/uploads/2010/12/acuerdo_para_la_seguridad_democratica.pdf.

A partir de 2003, el gobierno de Néstor Kirchner mostró su adhesión a políticas que se alineaban con demandas históricas y recientes compartidas por los actores que construían la agenda de la "seguridad democrática", como la reapertura del proceso de justicia por los crímenes de lesa humanidad y algunas demandas surgidas en el contexto de la crisis de 2001, como la reforma del procedimiento para designar a los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el control de la actuación policial en las protestas sociales. La receptividad e impulso sobre aquellas demandas coloca lógicamente la pregunta respecto del grado de coincidencia respecto de otras cuestiones, como la demanda de democratización de la seguridad y la reforma de las instituciones policiales que, en términos de cómo está estructurado este debate, puede traducirse en la pregunta por el posicionamiento de los gobiernos de Kirchner y de Cristina Fernández en la oposición entre modelo delegativo y de seguridad democrática.

La creación del Ministerio de Seguridad de la Nación en 2010 aumentó las expectativas de estos sectores, dada la adhesión explícita de esta nueva agencia a los programas de seguridad democrática, como se desprende de diversos discursos y documentos. La presidenta de la Nación anunció la creación del nuevo Ministerio bajo la responsabilidad de una mujer, la hasta entonces ministra de Defensa Nilda Garré, quien había llevado adelante la reforma de las Fuerzas Armadas para adecuar sus estructuras y reglamentos a un programa moderno y democrático. En el discurso de anuncio, las cuestiones de seguridad volvieron a ocupar el centro de la agenda de derechos humanos y se retomaron nociones que sólo habían estado presentes durante el primer año de gestión de Néstor Kirchner: Esta orientación tuvo continuidad en las referencias al ASD en los fundamentos de diferentes documentos estratégicos del Ministerio, como la publicación "El modelo argentino de seguridad democrática" (Ministerio de Seguridad de la Nación, 2011a) en el que se señala que "el modelo recoge las premisas subyacentes a los consensos y compromisos asumidos por nuestro país a nivel internacional"; refiere al Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos (2009) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, a nivel local: "también se inspira en las ideas del Acuerdo por una Seguridad Democrática, espacio de integración multisectorial y pluripartidario, que estableció en un documento fundante diez puntos básicos para el desarrollo de un gobierno democrático de la seguridad" (Ministerio de Seguridad, 2011: 8). Entre los puntos salientes del documento del ASD, se destaca la responsabilidad indelegable del Estado en la gestión democrática de las instituciones de seguridad (lo cual supone el ejercicio efectivo del gobierno político) y también la necesidad de contar con una concepción integral de la seguridad, que incluya pero exceda a la herramienta policial, articulando con otras políticas públicas.

El nuevo Ministerio surgió de un diagnóstico sobre la necesidad de recuperar el gobierno político de las fuerzas federales, especialmente de la PFA, luego de su involucramiento en hechos violentos ocurridos en 2010, como el asesinato de Mariano Ferreyra y el desalojo del Parque Indoamericano.¹⁰ Entre las diversas medidas que se tomaron durante los primeros

¹⁰ El 20 de octubre de 2010 Mariano Ferreyra, militante del Partido Obrero, fue asesinado por una patota al servicio de la Unión Ferroviaria. El juicio posterior demostró la participación necesaria de la Policía Federal en

meses de gestión con el fin de afectar varios núcleos de poder y autonomía de la PFA (CELS, 2012), los funcionarios de aquel momento incluyen la decisión de desplegar a la GN y la PNA en los barrios del sur de la CABA, retirando a la PFA del control territorial de esas zonas. Como dijimos, el retiro de la PFA implicaba un diagnóstico respecto de la participación de esa fuerza en lógicas delictivas. La propia ministra Garré describió que en las comunas afectadas al operativo, amplios sectores de la PFA se encontraban involucrados en extorsiones “a los comerciantes, a los que les pide dinero a cambio de protección, a los inmigrantes que no tienen sus papeles en regla, a los vendedores ambulantes para no molestarlos y a las cocinas de droga para hacer la vista gorda”.¹¹ La decisión de correr a la PFA fue en sí misma valorada como una muestra de autoridad y de recuperación del gobierno político. De esta forma, una herramienta que ya venía siendo utilizada (el despliegue de GN en barrios pobres) fue resignificada en el marco del nuevo “modelo de seguridad democrática”.

Existen algunos intentos por responder los interrogantes acerca de las tendencias generales en materia de políticas de seguridad de los gobiernos kirchneristas y, en particular, cuál fue el alcance de las reformas derivadas de la creación del Ministerio, el perfil de las gestiones de esa agencia y si —o en qué medida— se adoptó en algún momento la agenda democrática de la seguridad. Los diferentes análisis muestran en conjunto que los pares dicotómicos tales como delegación *versus* gobierno político o autonomía policial *versus* control civil, son categorías ordenadoras del debate pero que, a la hora de analizar políticas públicas concretas, asoman los matices, las contradicciones y las hibrideces. Marcelo Saín ha considerado que

La gestión gubernamental del kirchnerismo en materia de seguridad pública y, en su marco, en relación con la cuestión policial, supuso la combinación de dos tendencias contrapuestas con respecto a la pauta tradicional de abordaje y gestión de la cuestión policial. Por un lado, la tendencia conservadora orientada a la reproducción de los dispositivos y las prácticas institucionales de la pauta tradicional delegativa y policialista. Y, por otro lado, la tendencia revisionista de dicha pauta a través de la reformulación de los dispositivos y prácticas policiales tradicionales y, en algunos casos, de la formulación o implementaciones de reformas institucionales (2012: 83).

Por su parte, Máximo Sozzo sostiene que “a nivel nacional las respuestas estatales en el ‘sector seguridad’, han navegado por carriles diversos en momentos distintos” (2014: 3). El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) también ha matizado y periodizado este tipo de balances, diferenciando el análisis de las grandes tendencias de la valoración de experiencias y reformas específicas (CELS, 2011 y 2012). En este trabajo, trasladamos esa pregunta general hacia la cuestión concreta y específica de los operativos territoriales.

el hecho, protegiendo a los asesinos. Pocas semanas después, el 7 de diciembre, la Policía Federal participó junto a la Policía Metropolitana del intento de desalojo del Parque Indoamericano. Dos personas fueron muertas por balas policiales (ver CELS, 2011). Estos hechos precipitaron la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación, con la misión de recuperar el gobierno político sobre las fuerzas federales.

¹¹ “El problema más complejo es la policía”, La Nación, 9 de abril de 2011.

Criterios para diferenciar y evaluar operativos territoriales desde una mirada de seguridad democrática

No está disponible información oficial que permita realizar una evaluación sistemática o estadística de la efectividad de estos operativos en términos de disminución del delito. Los escasos datos estadísticos dados a conocer por el Ministerio al cumplirse un año del lanzamiento del Cinturón Sur mostraban interesantes avances: una disminución de un 48,7% en los robos a mano armada, un 22,5% en robos; un 38,5% en robo de automotores y un 32,1% en el hurto de automotores en la zona de implementación del operativo (véase Ministerio de Seguridad de la Nación, 2012a). Por su parte, la investigación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre homicidios dolosos en la CABA, en 2011, señala que en las comunas afectadas al Cinturón Sur desde julio de 2011, se presentó una drástica disminución de los homicidios en el segundo semestre de ese año,¹² aunque el 73% siguió concentrándose en la zona sur de la ciudad.

Por otro lado, la ambivalencia presente en las líneas de procedencia descritas en el apartado anterior; entre un horizonte inclusivo y un aumento de la saturación policial y la vigilancia, permanece activa en los operativos territoriales. La presencia intensiva de las fuerzas federales en territorios delimitados es un recurso que, aun dentro de una misma gestión política, puede asumir orientaciones diferentes, más punitivas o más compensatorias. Por eso nos parece importante proponer criterios para poder diferenciar y evaluar estos operativos desde el punto de vista de un abordaje de seguridad democrática. Se ha señalado que

dada la homogeneidad que ha adquirido la retórica dominante en los debates sobre seguridad —ya sea democrática o autoritaria—, se impone la necesidad de aportar contenidos analíticos y empíricos para identificar criterios de evaluación de políticas que intervienen sobre estas cuestiones, en las que frecuentemente el diagnóstico queda implícito. Se trata de criterios que permitan evaluar de qué manera estas políticas de despliegue territorial afectan los derechos de las personas que viven en esos territorios, mayoritariamente pobres (Litvachky, Perelman y Wigodsky, 2012: 187).

Con ese propósito, a partir de la información relevada proveniente de distintas fuentes (registros de campo, entrevistas, documentos, información periodística), proponemos a

12 En la Comuna 8, en el primer semestre, se registraron 23 hechos lesivos, mientras que en el segundo semestre fueron sólo cuatro los casos registrados: lo que equivale a una reducción del 83%. En la Comuna, en el primer semestre, se registraron 16 muertes violentas, y en el segundo semestre seis hechos, una reducción del 63%. En la Comuna 9, en el primer semestre ocurrieron 11 homicidios dolosos, mientras que en el segundo período fueron 6 casos; una reducción de un 46%. Por otro lado, en la Comuna 4 se registraron 24 homicidios en el primer período, mientras que en el segundo fueron quince los hechos, con una reducción de un 38% (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2012).

continuación tres criterios para caracterizar este tipo de intervenciones en términos de su acercamiento o alejamiento de los polos compensatorio y represivo de las políticas de seguridad.

Situación de la fuerza de seguridad local. Retiro o articulación con las fuerzas locales de seguridad

Mientras que algunas de las intervenciones descriptas han implicado el reemplazo operativo de una fuerza de seguridad por otra, otros despliegues suponen el refuerzo con personal de una fuerza que se articula con la que tiene jurisdicción en el área afectada. La decisión de retirar a la fuerza que habitualmente patrulla una zona supone que las lógicas de actuación de estas fuerzas son consideradas como parte del problema de delito y violencia que se busca afectar. Si la policía tradicional no es retirada o subordinada operativamente, la intervención tiene el carácter de refuerzo operacional, sin un mensaje político que reoriente el tipo de prácticas policiales en el territorio.

El Cinturón Sur y las intervenciones de GN en la provincia de Buenos Aires asociadas al Plan AHÍ implicaron el retiro de las fuerzas que ejercían la seguridad localmente. La PFA en el primer caso y la Policía Bonaerense, en el segundo. Dichas decisiones remitieron a diagnósticos más o menos explícitos, que reconocen los gravísimos problemas asociados al trabajo rutinario de las fuerzas policiales retiradas: abusos y hostigamientos que en casos extremos derivan en ejecuciones, uso irracional de la fuerza, allanamientos violentos, participación en diversas redes de ilegalidad. Los mismos diagnósticos asumieron que estos problemas, en principio, no afectan a las fuerzas recién llegadas. Este rasgo tuvo mayor notoriedad en el Cinturón Sur, cuando las comisarías de la PFA históricamente asociadas a la violencia y a la corrupción, como la 52 o la 36,¹³ fueron retiradas del control de la calle. Según Sabina Frederic (2014), los propios gendarmes consideran que el modo en que patrullan las calles de estos barrios se diferencia de las lógicas de las policías tradicionales, oponiendo un estilo *proactivo* propio de la GN, con circulación constante por las calles internas, a un estilo *reactivo*, de paradas fijas y en respuesta a demandas, propio de la PFA y otras policías.

El CPPB, si bien forma parte de la PFA, fue desarrollado especialmente por el Ministerio de Seguridad de la Nación para realizar tareas de patrullaje y prevención en aquellas zonas pobres en las que la PFA no solía ingresar. Puede considerarse que la estructura tradicional de la PFA fue de todos modos retirada, de las zonas que fueron controladas por el nuevo cuerpo en sus primeros despliegues. El diseño de los programas de formación y del despliegue operativo de este cuerpo implicó una interpretación de algunos problemas que emergieron con el despliegue masivo de la GNA en estos barrios. Funcionarios del Ministerio de Seguridad a cargo del diseño y la implementación del CPPB barrial consideraron que el concepto de seguridad implícito en el tipo de despliegue de

¹³ Estas cuentan con una larga trayectoria de hostigamiento a jóvenes y ejecuciones, como las de Camila Arjona en 2005 (CELS, 2005) o Kiki Lezcano y Ezequiel Blanco en 2009 (CELS, 2010).

la GN tenía “un tinte militarizado” que, entre otros factores, estaba relacionado con el desplazamiento en grupos de cinco o más personas: “Se patrulla como quien ocupa un territorio”. Según Guadalupe Basualdo (2012), el objetivo al desplegar el nuevo cuerpo era no sólo tener presencia permanente en los barrios, sino también transformar las relaciones entre la policía y las comunidades, formando a los efectivos en el conocimiento y respeto de la idiosincrasia de estos barrios:

(...) se adoptó un concepto de seguridad como un fenómeno dinámico, como parte integrante de un conjunto de otras problemáticas que habitan en el territorio que deben ser tenidas en cuenta para comprender qué significa la “seguridad” en ese lugar; cómo se define y qué cosas define la seguridad. Esta concepción se plasmó en la forma de ocupar el territorio por parte de la policía (Basualdo, *op. cit.*: 8).

El despliegue en el territorio tuvo como unidad central las Unidades de Prevención o trinomios que recorrían el barrio las veinticuatro horas. La racionalidad de la decisión del patrullaje en trinomios tuvo que ver con otorgar seguridad a los propios policías, favorecer el control intrainstitucional,¹⁴ reducir el uso de la fuerza y, finalmente, posibilitar la actuación ante un conflicto puntual con un grupo de seis a nueve policías, al converger dos o tres trinomios (Basualdo, *op. cit.*).

En el Operativo Centinela, en cambio, los gendarmes no desplazaron a la Policía Bonaerense, sino que comparten el territorio y se complementan en el patrullaje. Según lo informado por la GN,¹⁵ el refuerzo del Operativo Centinela en agosto de 2013 implicó el despliegue de 4031 efectivos cuyas tareas específicas incluyen rutinas de patrullaje y la ejecución diaria de “operativos sorpresivos, aleatorios y simultáneos” en todo el Conurbano, “caracterizados por su alta movilidad, consistente en patrullajes intensivos de control selectivo de personas y vehículos”. Es decir: se trata de un operativo en el cual la GN aparece como un recurso más que se integra al esquema de saturación policial y control poblacional propio de la provincia de Buenos Aires (CELS, 2015a).

Modos de articulación con otras políticas públicas

La articulación del componente policial con otras políticas públicas constituye una diferencia entre los “abordajes integrales” y la lógica de la saturación policial.¹⁶ Este tipo de

¹⁴ La tipificación penal de “asociación ilícita” se aplica a grupos de tres personas o más. Se supone entonces que la presencia de tres efectivos reduciría la posibilidad de que alguno de éstos entable vínculos con redes de ilegalidad, habilitando una suerte de vigilancia cruzada entre los efectivos (Basualdo, *op. cit.*).

¹⁵ Respuesta de la Gendarmería Nacional Argentina al pedido de informes presentado por el CELS al Ministerio de Seguridad de la Nación, del 30 de octubre de 2013.

¹⁶ No consideramos que la articulación entre agencias conduzca necesariamente a políticas más democráticas. De hecho, hemos identificado formas regresivas de articulación entre agencias de desarrollo social y de seguridad, con intercambios de información que resultan vulneratorios de derechos. La necesidad de implementar “políticas integrales de prevención” es ya un lugar común de los discursos de todo el arco político. El argumento del vínculo entre desigualdad e inseguridad —sin mayor análisis ni profundidad— sostiene tanto programas protectores de los derechos de los sectores empobrecidos, como intervenciones criminalizantes que cargan

coordinación tuvo lugar en aquellos barrios en los que la llegada de las fuerzas federales fue un componente del Plan AHÍ¹⁷ o en los lugares donde este plan se superpuso con el Plan Cinturón Sur o con el despliegue del Cuerpo de Prevención Barrial, específicamente formados para trabajar de manera multiagencial. Nuevamente, aquí el contra-ejemplo es el Operativo Centinela, que ni en su formulación original de 2010 ni en su ampliación de 2013 supuso la llegada de otro tipo de recursos a los barrios afectados.

El plan AHÍ da lugar a una articulación entre la presencia intensiva de fuerzas de seguridad en territorios delimitados y el desembarco de recursos provenientes de diferentes agencias estatales. No es, en conjunto, una política de seguridad, sino que articula esta dimensión como un aspecto de un “abordaje integral”, una característica definitoria e históricamente débil o ausente no sólo de las intervenciones, sino también de los diseños de política pública de seguridad. En este sentido, el “abordaje integral” que supone el plan —no libre de tensiones y heterogeneidades en el territorio— aparece traccionado desde el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y no desde las agencias de seguridad.

Hemos registrado diversas situaciones en las que la actuación policial ha operado como un obstáculo para el desarrollo de políticas inclusivas. La población destinataria de diferentes programas sociales (por ejemplo, los jóvenes) es también el blanco principal de distintos tipos de abuso policial, por lo que algunos efectores de tales programas encuentran en la mera presencia policial y, a veces, en sus abusos, una fuerza contraria a sus objetivos de inclusión social. De este modo, a través del hostigamiento, la violencia, las detenciones arbitrarias o el armado de causas, fuerzas de seguridad con bajos niveles de control y gobierno político erosionan los esfuerzos inclusivos que llevan adelante otras agencias estatales (Medan, 2014; CELS, 2015a). Al conocido problema de la falta de articulación y coordinación entre políticas públicas, se suman diferentes situaciones y modalidades de colisión de intereses entre policías y efectores de políticas sociales. Se incorpora así una dimensión crítica para el diseño y la implementación de políticas públicas: el control de las fuerzas de seguridad en el territorio.

más violencia sobre los mismos sectores que se dice querer proteger. Excede el análisis del presente artículo, pero sí planteamos aquí la necesidad de analizar la naturaleza y los efectos concretos de la articulación entre agencias y políticas públicas.

¹⁷El Plan AHÍ surgió en 2008 en el seno del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. A través del decreto 621/2008 se conformó una mesa nacional compuesta por representantes de ocho ministerios. El plan, desde un enfoque de derechos, tiene por objetivo declarado implementar políticas integrales en comunidades de alta vulnerabilidad social, a través de la “implementación de estrategias conjuntas de intervención” planificadas de “abajo hacia arriba”. Cada ministerio coordina las actividades de un barrio en particular; donde se implementa una “mesa de gestión”, espacio de articulación entre “el Estado, las organizaciones sociales y las redes comunitarias” (Ministerio de Seguridad de la Nación, 2012b). En 2012, con la implementación del plan en zonas de la CABA y del Conurbano, se incorporó la seguridad como otras de las dimensiones del abordaje integral. Asimismo el Ministerio de Seguridad de la Nación tiene a su cargo la coordinación del abordaje territorial en la Villa 15, en el barrio porteño de Villa Lugano. Una primera etapa del Plan AHÍ abarcó las villas 31, 15 y Cildañez de la Capital Federal y los barrios Villa Hidalgo, Cárcova e Independencia del partido bonaerense de San Martín, la segunda etapa está extendiendo el plan a las villas 1-11-14 y 21-24 de Capital y a algunos barrios de Quilmes, Lanús y Avellaneda, en la provincia de Buenos Aires.

Mecanismos de control de la actuación policial por parte de la autoridad política en el territorio

Históricamente, las fuerzas de seguridad federales y de la provincia de Buenos Aires han sido débilmente controladas, salvo en los contextos de reforma, bajo gestiones políticas que se propusieron específicamente desarrollar herramientas en este sentido. En su primera gestión, el Ministerio de Seguridad de la Nación tuvo una fuerte impronta de gobierno político y control civil de la actuación policial, Entre las importantes medidas de control pueden mencionarse la investigación por parte de la autoridad política y el desplazamiento de personal policial que presentaba irregularidades en sus legajos, a partir tanto de investigaciones puntuales como de las sistemáticas políticas de control destinadas a evaluar los ascensos anuales, y la intervención sobre casos graves de arbitrariedad y violencia policial.

En el transcurso de 2013, algunos de estos mecanismos, como el Programa sobre Uso de la Fuerza y Empleo de Armas de Fuego¹⁸ fueron perdiendo facultades e influencia, como una indicación de que los cambios de conducción institucional ocurridos en ese tiempo implicaron un freno a la fuerte afirmación del gobierno político que había caracterizado al primer periodo del Ministerio. Otro ejemplo de este cambio de tendencia se puede ver en la modificación de las instancias que se habían creado expresamente para facilitar la recepción de denuncias por mal desempeño policial como la línea telefónica gratuita cuyo número está visible en todos los móviles policiales. Después del primer año, ese canal fue también habilitado para realizar denuncias por todo tipo de delitos, por lo que se desdibujó el mensaje institucional orientado al control del desempeño policial.¹⁹

En cuanto a control rutinario de los operativos, debemos decir que estos mecanismos no son formas de monitoreo y control del desempeño cotidiano de las fuerzas en el territorio. Los operativos que nos ocupan suponen una exposición inédita de los vecinos de barrios pobres a la vigilancia y a la presencia física de fuerzas de seguridad antes ausentes. Esta sobre-exposición deriva en diferentes tipos de problemas asociados con los modos de ejercer la autoridad de gendarmes y prefectos, que dan lugar a formas específicas de abuso, diferentes de las protagonizadas por la PFA o por la Bonaerense. De ello se desprende la necesidad de contar con mecanismos de control específicos, de

¹⁸ La resolución 933/12 del Ministerio de Seguridad de la Nación, que creó el programa en agosto de 2012, le asigna —entre otras— la facultad de “Cooperar con la Subsecretaría de Políticas de Seguridad e Intervención Territorial y la Dirección Nacional de Derechos Humanos, en el marco de sus competencias, en cuanto al régimen disciplinario de las Fuerzas Policiales y de Seguridad, en la investigación de casos graves de violación a la integridad física de las personas y a los derechos humanos, para que sean tratados acorde a su relevancia, con mecanismos ágiles que permitan otorgar transparencia, imparcialidad e inmediatez con el fin de brindar una respuesta estatal rápida y eficiente”.

¹⁹ Actualmente, “La línea 0800-555-5065 es un canal telefónico institucional gratuito del Ministerio de Seguridad para la recepción de denuncias, sugerencias y reclamos en materia de seguridad. Es un servicio de acceso masivo e irrestricto durante las 24 horas, los 365 días del año, para denuncias, irregularidades en el desempeño y la actuación del personal de las Fuerzas de Seguridad, y todo delito o situación que afecte a la seguridad pública” (<http://www.minseg.gob.ar/denuncias>).

presencia territorial permanente, que puedan captar prácticas abusivas que en general no implican usos de armas de fuego, frecuentemente no llegan a canalizarse en denuncias formales, ni quedan registradas en los legajos de los funcionarios, por lo que este tipo de hechos no se detectan a través de los mecanismos de control mencionados.

En el territorio de la CABA, a partir de 2011, funcionan las Mesas Barriales de Seguridad, dispositivos con potencial para ejercer un control ciudadano de las fuerzas (Tufró, 2012). Sin embargo, estas mesas nunca existieron en la provincia de Buenos Aires, donde históricamente se han concentrado los mayores niveles de violencia policial. Y aun en la CABA, donde estas mesas se convocaron con regularidad durante al menos dos años, en general estuvieron integradas por organizaciones comunitarias que expresan los puntos de vista de los sectores más legitimados, mientras que las víctimas de los abusos de la GN y la PNA son en general jóvenes con poca o nula llegada a las redes asociativas barriales y discriminados en sus propios barrios por ser considerados problemáticos, por lo que sus voces no llegan a los ámbitos participativos.²⁰ Al momento de realizar la primera parte de esta investigación (2013) existían, además, otros mecanismos de control políticos, ejercidos por diferentes equipos del Ministerio de Seguridad que realizan acciones de seguimiento de la actuación de la GN y la PN, así como del nuevo Cuerpo de Prevención Barrial (CPPB), en el marco del Plan AHÍ y de Cinturón Sur. Estos mecanismos dependen de la fluidez de los vínculos existentes entre funcionarios y referentes territoriales. Por eso no sorprende que resulten más efectivos en los casos de operativos que presentan mayor complejidad interagencial, ya que las relaciones entre referentes y funcionarios (y efectores) presenta otro nivel de vinculación y confianza. Al mismo tiempo, estos mecanismos pierden efectividad cuando se trata de víctimas que, por diversas razones, no construyen vínculos o no tienen acceso a los funcionarios. Requiere especial atención y control el desempeño de fuerzas federales a lo largo del Operativo Centinela en las zonas del Gran Buenos Aires en las que no se superpone con el Plan AHÍ. Este es el operativo al que se destina mayor cantidad de recursos humanos de seguridad y aquel sobre el que recaen las instancias más precarias de control y de articulación interagencial. Se despliega en zonas históricamente relegadas, con poblaciones aun más estigmatizadas, en las que el Ministerio de Seguridad de la Nación no tiene una jurisdicción natural, que le cabe a la provincia de Buenos Aires. Allí, las fuerzas federales —al igual que la propia Policía Bonaerense— son menos observadas por las

²⁰ La incorporación de las voces de los jóvenes en relación con situaciones de abuso cotidiano que sufren por parte de estas fuerzas requiere pensar mecanismos de participación y control específicos. Una experiencia en este sentido, breve pero interesante, tuvo lugar durante 2011 en el barrio Ejército de los Andes (conocido como "Fuerte Apache", en la localidad de Ciudadela). Allí, grupos de jóvenes y de militantes que sufrían abusos de Gendarmería tomaron contacto con la Secretaría de Relaciones con la Comunidad del Ministerio de Seguridad de la Nación. Desde esta repartición se propuso conformar un espacio participativo similar a las mesas barriales de seguridad (que no existen en el barrio Ejército de los Andes, jurisdicción de la provincia de Buenos Aires) para trabajar específicamente el problema de la relación de las fuerzas con los jóvenes y para recibir y canalizar denuncias. La experiencia no llegó a consolidarse por un cambio de funcionarios ministeriales, lo cual dice también sobre el carácter informal de estas iniciativas. Agradecemos a los integrantes de la revista Todo Piola la información sobre esta experiencia.

autoridades políticas. En resumen, las intervenciones del Operativo Centinela no tienen (o lo tienen en un grado mucho menor), el carácter de abordaje integral, y la articulación con agencias provinciales o municipales es mínima, no están presentes las instancias formales de control de las fuerzas y las informales son mucho más débiles.

Estabilidad del operativo: ¿Dispositivo de emergencia o política de seguridad permanente?

Como se mencionó, hay diferentes visiones sobre la seguridad ciudadana que sustentan los operativos territoriales. Mientras que las visiones punitivistas encuentran en ellos un recurso que se suma a la estrategia general de saturación policial, las perspectivas más democráticas e inclusivas los consideran una oportunidad para que el Estado tenga una nueva forma de inserción en barrios con altos niveles de violencia y otras deficiencias en materia de derechos. Sin embargo, ambas visiones coinciden en la ausencia de una proyección de mediano y largo plazo, así como en la planificación del retiro del despliegue. Ya sea como dispositivo de saturación policial o como elemento de un abordaje integral, la presencia de las fuerzas federales en los barrios pobres aparece como una medida de emergencia que ha sido extendida cada año desde 2011 e, incluso, ha sido reforzada, como ocurrió con Cinturón Sur en 2012 y con el Operativo Centinela en 2013.

La falta de un horizonte temporal y de definición de escenarios de salida que otorguen sentido a estos operativos más allá de la gestión de la emergencia, suscita una serie de interrogantes en torno a su sostenimiento. Una primera cuestión remite a la sustentabilidad económica, ya que estos operativos son despliegues muy costosos en materia de recursos humanos, logística y materiales. Una segunda cuestión remite a que si bien algunas de estas intervenciones reconocen que las fuerzas policiales locales son parte de la situación crítica sobre la que se debe intervenir, aun cuando se las retira del territorio afectado, no han sido sometidas a programas efectivos de transformación.²¹ Finalmente, si estas intervenciones no van acompañadas de políticas claramente orientadas a intervenir sobre las redes de ilegalidad que cuentan con participación policial, su legitimidad ante la población destinataria se ve erosionada. La falta de eficacia en afectar los negocios ilegales frecuentemente se percibe como una falta de voluntad para intervenir sobre los poderes fácticos locales. Más tarde o más temprano las fuerzas con jurisdicción local volverán a dominar operativamente estas zonas y ninguna de las vertientes analizadas presenta un horizonte de transformación normativa, cultural y de prácticas para esa instancia.

²¹ Podría alegarse que la creación del CPPB fue una forma inicial de transformación de los modos de intervención territorial de la PFA, pero debemos decir que no tuvo la escala ni la continuidad para ser considerada una vía de reforma institucional que consolidara una salida posible al Cinturón Sur.

El verdugueo. Formas particulares de abuso presentes en los despliegues territoriales de la Gendarmería

La presencia de GN en los barrios del sur de la CABA fue positivamente valorada por distintos grupos de habitantes de estos barrios. El punto de vista de quienes apoyan la idea de una presencia intensiva de fuerzas de seguridad se sustenta en las transformaciones cotidianas que esa presencia supuso en términos de reducción de algunos tipos de delito, invisibilización del consumo de drogas antes ostensivo y recuperación de la capacidad de circulación. Un activista de derechos humanos de la Villa 21-24, resume esta posición a partir de lo que denomina el punto de vista de *las familias*: “Con el cambio, con esto de bajar a Prefectura y Gendarmería, en un principio las familias del barrio se sintieron bastante bien. ‘La escoba nueva barre bien’, por lo que las familias se sintieron más seguras. Pueden salir temprano a laburar o volver tarde”.

El punto de vista de *las familias*, o de *los vecinos*, o de *la gente que trabaja*, es el constructo simbólico que permite expresar una aprobación mayoritaria pero no unánime hacia los operativos territoriales allí donde éstos se despliegan. Esta satisfacción mayoritaria no está exenta de tensiones. Por un lado, en los primeros momentos del despliegue se registran las derivadas de la lucha política territorial entre macrismo y kirchnerismo, que atravesaron la valoración pública del operativo. Por otro lado, se percibe que no apunta a erradicar lo que muchos consideran como el núcleo básico del problema, es decir, el narcotráfico. Ninguno de los operativos territoriales desplegados en el AMBA se propuso como objetivo explícito la erradicación del narcotráfico. Pero la percepción de la inacción en relación con este problema rápidamente lleva a construir relatos sobre la connivencia entre narcos y política como modo de explicar lo que consideran como serias limitaciones del operativo.

Los operativos generan tensiones también entre los propios efectivos de las fuerzas desplegadas. Frederic (2014) muestra cómo la “adaptación de los gendarmes a un nuevo ambiente operativo” encuentra límites concretos que se manifiestan en distintas formas de descontento por las nuevas tareas asignadas, la distancia geográfica con sus provincias de origen, la incertidumbre sobre los plazos de la movilización y las condiciones precarias de alojamiento. Este malestar no debe ser subestimado como elemento que incidió en los reclamos de octubre de 2012 (CELS, 2013).

Quizás el problema principal para una perspectiva de seguridad democrática se relaciona con el trato de los agentes hacia la población joven, blanco principal de controles rutinarios con diferentes grados de violencia. Los jóvenes son destinatarios de una gama de acciones que incluyen abusos y violencia física que en diferentes barrios se describen como *verdugueo*, en referencia a formas permanentes de maltrato, de menor intensidad en comparación con los abusos más extremos a los que solía llegar la policía, pero que se percibe como arbitraria e inmotivada.

Entre los abusos más corrientes, se refieren insultos, controles de la circulación, cacheos injustificados bajo diferentes pretextos (por ejemplo, consumo de drogas o denuncias

inexistentes), demoras por la noche con el argumento de que “es muy tarde para estar en la calle”, etc. Entre las formas de violencia física y directa, golpes a personas menores de edad o a los adultos que intervienen en su defensa, el corte de las viseras de los gorros, forzar a jóvenes a tragar marihuana o a apagar las pipas de “paco” sobre sus propios cuerpos. Se ha señalado que la característica distintiva de los abusos de la GN y de la PN se inscribe en una suerte de “disciplinamiento moral”:²² el ejercicio de una moralidad de tipo castrense, centrada en el carácter “inapropiado” de determinados comportamientos que no guardan relación necesaria con prácticas delictivas. Los gendarmes, en particular, perciben como ofensas graves las provocaciones, los comentarios peyorativos o desafiantes o el simple hecho de discutir una orden. Se trata de actitudes que forman parte de los modos en que los jóvenes de estos barrios se relacionan con las fuerzas de seguridad. Por otro lado, se ha argumentado que la tolerancia de los jóvenes hacia estas “micro violencias” es cada vez menor en un marco de una creciente conciencia sobre sus propios derechos y la problematización pública de la violencia institucional (Kessler y Dimarco, 2013).

Los jóvenes son las víctimas principales, aunque no las únicas, del *verdugueo* y del disciplinamiento moral. Las prácticas de la GN muchas veces tienen que ver con que sus agentes desconocen los códigos y el “quién es quién” en los barrios, rasgo que los diferencia de la policía. Las víctimas del *verdugueo* rara vez son formalmente detenidas. En general, porque con frecuencia no existen motivos legales que justifiquen un arresto. En el caso particular de Cinturón Sur, la PFA conserva el control de las comisarías, por lo que los gendarmes se verían obligados a articular estas detenciones con la policía. Algunos relatos señalan que los gendarmes intentan evitar esta situación, porque las relaciones entre las fuerzas son “muy malas”. Frente a la posibilidad de que policías federales encuentren en un joven golpeado y trasladado a una comisaría la oportunidad de realizar una denuncia contra los gendarmes, éstos optarían por no detenerlos, como una forma de encubrir sus propias prácticas violentas y de prevenir una forma de control inter-fuerzas. En este contexto, ante situaciones en las cuales la víctima del *verdugueo* reacciona con cierta violencia o rebeldía, en lugar de proceder al típico arresto por resistencia a la autoridad, los gendarmes pueden recurrir a prácticas de “darle una pasada” a la víctima, es decir, subirla a un móvil, darle golpes mientras se recorre la zona y liberarla en otra parte del barrio.²³ Estas prácticas evaden las mínimas medidas de registro y control que

²² La noción de que la GN y la PN tienen modos específicos de ejercer la autoridad en los barrios, de características disciplinarias “morales y castrenses”, diferenciables de las prácticas conocidas y documentadas de la PFA, es compartida por diferentes expertos en seguridad, como funcionarios e investigadores del campo. Entre 2011 y 2013 en diferentes encuentros entre equipos de trabajo de organismos de derechos humanos, investigadores académicos y funcionarios hemos compartido ejemplos concretos, trabajos de observación y experiencias que coinciden en esta caracterización.

²³ Hacia fines de 2013 un joven estudiante de periodismo denunció que cuando se encontraba cubriendo una protesta vecinal un grupo de gendarmes intervino y redujo a una persona. Según su relato, al notar su presencia, un grupo de gendarmes le gritó que no sacara más fotos. Cuatro gendarmes le quitaron la cámara, le taparon la cara con su propia remera y lo subieron a una camioneta de GN. Dentro del móvil lo obligaron a agacharse y recibió distintas amenazas: que lo iban a matar; que lo iban a tirar al Riachuelo, que lo iban a violar; que le iban a

rigen toda circunstancia de privación de la libertad. La propia naturaleza del *verdugueo* como conjunto de prácticas violentas en las calles que no desembocan en detenciones formales dificulta la formulación de denuncias.

El choque entre la moralidad castrense de fuerzas como la GN y los códigos de los diversos grupos de jóvenes, es una consecuencia esperable del despliegue de fuerzas de seguridad no especialmente preparadas para la actuación en contextos urbanos con altos niveles de violencia institucional e interpersonal, pobreza y hacinamiento. Sin embargo, la explicación del disciplinamiento moral no debería clausurar la problematización de las relaciones entre las fuerzas y los jóvenes, habida cuenta de la circulación de otras narraciones en las cuales el tipo de abuso relatado se asemeja más a las formas del abuso policial, históricamente relacionadas con prácticas de corrupción y connivencia criminal antes que con una moralidad de cuartel.²⁴ Si bien desde el Ministerio de Seguridad de la Nación se trabaja en el reentrenamiento de la GNA para trabajar en estos entornos, esta "adaptación" no está en sí misma exenta de tensiones y resistencias de los propios gendarmes (Frederic, 2014).

Regresiones en los operativos del sur de la CABA

A mediados de 2013, a partir de una serie de hechos acontecidos en los barrios de la CABA en los cuales está desplegado el Cinturón Sur, identificamos problemas que sugieren regresiones en un operativo que, a pesar de sus tensiones, había mostrado algunos resultados interesantes en su primer año en términos de reducción del delito y despliegue de formas novedosas de patrullaje en zonas habitualmente sin presencia policial, a partir del desplazamiento de la PFA del territorio y de la presencia permanente de la GN y del Cuerpo Policial de Prevención Barrial (CPPB) de la PFA.

romper todos los dedos. Luego de unos 40 minutos, se detuvo la camioneta y lo hicieron descender del vehículo, lo golpearon, lo arrojaron al piso y le pisaron la cara. Lo obligaron a incorporarse y a borrar las fotos que había tomado, tras lo cual recibió un golpe en la nuca y cayó al piso. Lo volvieron a subir a la camioneta para iniciar otro recorrido, donde nuevamente lo amenazaron, diciéndole que si hacía públicos estos hechos lo iban a ir a buscar a su casa y que tenían su dirección. Pasada casi una hora, lo volvieron a hacer bajar en un descampado, lo obligaron a acostarse boca abajo en el piso con la cara tapada y le colocaron una rueda de camión sobre la espalda para evitar que se levantara. Los gendarmes se retiraron y tras unos minutos pudo quitarse de encima la rueda y liberarse. El caso fue visibilizado por algunos medios de comunicación; ver por ejemplo "Un fotógrafo denunció que fue torturado por gendarmes luego de cubrir una protesta", *Clarín*, 2 de enero de 2014, y "Un fotógrafo denunció agresiones por parte de la Gendarmería", *Infobae*, 2 de enero de 2014.

²⁴ Estos relatos, que circulan de manera informal y hasta el momento no se cristalizan en denuncias concretas, han sido relevados especialmente en la Villa 21-24 e involucran a efectivos de la Prefectura Naval. Por ejemplo, Nadine, una mujer de 40 años, narró que su hijo de 17 años, que trabaja haciendo repartos en bicicleta, fue interceptado por un grupo de prefectos quienes lo obligaron a ir a comprar droga, señalándole el lugar donde debía hacerlo, tras lo cual lo golpearon y sometieron a un simulacro de fusilamiento. Según relatan los habitantes de la Villa 21-24, la práctica de obligar a jóvenes a ir a comprar drogas se inscribe tanto en una forma de identificar puntos de venta, como en otros abusos que no tienen más objetivo por parte de los uniformados que conseguir drogas para su propio consumo o para la venta.

No se puede dejar de señalar que estas transformaciones tuvieron lugar o se vieron aceleradas a partir de los cambios de gestión que se sucedieron en el Ministerio de Seguridad de la Nación desde 2012. Entre 2011 y 2012 el Ministerio de Seguridad de la Nación llevó adelante políticas para gobernar y democratizar a las fuerzas de seguridad (CELS, 2012). Las medidas impulsadas por la ministra Nilda Garré mantuvieron su vigencia a pesar del declinante apoyo político con el que contaban ya a principios de 2012, cuando Sergio Berni fue nombrado secretario de Seguridad (CELS, 2013). En 2013 dos cambios sucesivos de ministros aceleraron estos cambios. El 30 de mayo de 2013 la presidenta de la Nación designó a Arturo Puricelli —hasta entonces ministro de Defensa— como ministro de Seguridad. El 3 de diciembre de 2013, Puricelli fue reemplazado por María Cecilia Rodríguez, con trayectoria en asistencia crítica en emergencias en el Ministerio de Desarrollo Social y en el Ministerio de Seguridad. Estos movimientos ratificaron el lugar dominante de la línea operativa dirigida por el secretario de Seguridad Sergio Berni y paralizaron o diluyeron las transformaciones al interior de las fuerzas de seguridad y en el fortalecimiento del gobierno y del control político sobre la policía. Desde una mirada de seguridad democrática, los cambios que mencionaremos a continuación constituyen regresiones.

El 7 de septiembre de 2013 en horas de la mañana, tuvo lugar un tiroteo en la manzana 55 del barrio Zavaleta (Pompeya, CABA), zona afectada al Cinturón Sur, en presencia de gendarmes y prefectos. Según testimonios, dos bandas mantenían una disputa por la posesión de un local situado frente a la casa 90, en la que vivían varios niños, entre ellos, Kevin Molina, de 9 años. Luego de una primera e intensa balacera, algunos vecinos realizaron llamados al 911. Cuando llegó el personal de la PNA, no delimitó ni protegió la escena del tiroteo, ni tomó en cuenta a los vecinos que indicaban dónde estaban escondidos los autores de los disparos. Según una vecina, los prefectos afirmaron: "Que se maten entre ellos, después venimos a buscar el cuerpo". Los prefectos abandonaron el lugar. Minutos después hubo un nuevo enfrentamiento y se dispararon más de 70 balas. Un disparo ingresó por la ventana de la casa 90 e impactó en la cabeza de Kevin, mientras el niño desayunaba. Su madre lo trasladó al hospital Pena, donde falleció poco después. Se ha denunciado que mientras los familiares de Kevin estaban en el hospital, efectivos de Prefectura entraron a la casa y sustrajeron pertenencias.²⁵

El homicidio de Kevin Molina y la movilización que se produjo en el barrio Zavaleta pusieron de manifiesto una serie de graves problemas vinculados con las formas rutinarias de trabajo de la GN y la PNA en el marco del Cinturón Sur. Con el tiempo, gendarmes y prefectos limitaron su presencia en el interior de los barrios, que en los comienzos del operativo era frecuente, y se limitaron al patrullaje perimetral que caracteriza el modo de intervención tradicional de la seguridad en barrios pobres (como vimos también en la experiencia del Plan de Protección Integral de Barrios, de 2003). Cuando ingresan, lo

²⁵ Actualmente hay tres causas judiciales en trámite; una por el asesinato de Kevin, otra por incumplimiento de deberes de funcionario público en la que se investiga la inacción de los efectivos de Prefectura, y una tercera por el hurto de efectos familiares.

hacen en el marco de la represión de un delito, en una persecución, a veces incluso disparan sin contemplar la presencia de otras personas, incluso niños, o bien para realizar allanamientos violentos. Raramente intervienen en las disputas entre grupos, actitud que es percibida por los vecinos como un modo de dejar hacer, o “de liberar la zona” y, en definitiva, un signo de connivencia o participación en redes ilegales de venta de drogas. Asimismo, abundan los testimonios sobre el *verdugueo* de las fuerzas hacia los jóvenes. La organización La Poderosa²⁶ motorizó en Zavaleta la implementación de una serie de acciones denominadas “Control Popular de las Fuerzas de Seguridad - Vecinos Sin Gorra”. Una garita fue instalada en el barrio y los vecinos comenzaron a recibir denuncias de diferente tenor en torno a irregularidades en la actuación de gendarmes, prefectos y policías. En los primeros dos meses de la iniciativa, registraron una serie de irregularidades y abusos que fueron incluidos en un informe presentado al Ministerio de Seguridad de la Nación en diciembre de 2013. El resumen de estos hechos provee un panorama de las rutinas problemáticas de las fuerzas de seguridad federales en el marco del Cinturón Sur:

De los 40 hechos registrados hasta el momento en estos dos meses de funcionamiento de nuestra casilla de Control Popular de las Fuerzas de Seguridad, tenemos 16 casos en los que la denuncia radica en la falta o incorrecta identificación de los efectivos o sus móviles, diez actas que denuncian golpizas y en cuatro de ellas incluso robaron a los vecinos que estaban sufriendo el abuso; en dos ocasiones entraron a las viviendas particulares sin una orden judicial, en uno de ellos vestidos de civil y sin estar identificados y en el otro acusando falsamente a uno de los habitantes de la casa. Registramos cinco detenciones injustificadas, tres casos de vecinos que fueron amenazados y en dos oportunidades las fuerzas de seguridad abrieron fuego, con balas de goma y de plomo, poniendo en riesgo nuestras vidas.²⁷

La Procuraduría de Violencia Institucional (PROCUVIN) dependiente de la Procuración General de la Nación investigó en 2015 la denuncia de un joven que dijo haber sido torturado por efectivos de la GN desplegados en el Barrio Fátima, en el marco del Cinturón Sur. Según relató el joven, los gendarmes lo detuvieron por “averiguación de identidad”, lo trasladaron a un destacamento donde fue esposado, y se turnaron para golpearlo en el rostro y en el estómago. Antes de liberarlo, lo amenazaron con armarle una causa por narcotráfico. Como parte de las medidas de investigación, la PROCUVIN allanó a principios de abril de 2015 el destacamento de la GN de la esquina de Lacarra y Plumerillo. Allí incautaron cocaína fraccionada y marihuana, además de una gran cantidad de documentos de identidad, tarjetas de crédito y débito y otros elementos retenidos. El comandante Néstor Villanueva, segundo jefe del destacamento, fue detenido,²⁸ mientras que otros funcionarios de la fuerza sólo fueron trasladados a otros destinos.

²⁶ El movimiento La Poderosa es una organización social con presencia en diferentes villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del interior del país. Edita mensualmente la revista de cultura villera *La Garganta Poderosa*.

²⁷ “Control Popular de las Fuerzas de Seguridad”, informe presentado por La Poderosa al Ministerio de Seguridad de la Nación el 19 de diciembre de 2013.

²⁸ “Un curioso modo de prevenir”, *Página/12*, 9 de abril de 2015.

Otro dato surge de diversos testimonios recogidos en las villas del sur de la CABA sobre el accionar del Cuerpo Policial de Prevención Barrial (CPPB). A partir de los cambios en la gestión del Ministerio de Seguridad de la Nación producidos en 2013, el programa del CPPB ha sido progresivamente incorporado a las lógicas generales de la PFA. Los vecinos padecieron situaciones de abuso verbal, violencia física y el uso de gases lacrimógenos. Por otro lado, los nuevos jefes del cuerpo no demuestran capacidad ni interés en desarrollar vínculos con las organizaciones sociales de estos barrios. Así, los vecinos de las villas no notan diferencias entre las lógicas del trabajo policial del CPPB y las de otras fuerzas como la GN o la PNA e, incluso, muchos no los diferencian de la PFA en general (Camardon, 2014). Una de las primeras señales de este cambio fue el nombramiento al frente de este cuerpo de un comisario que había sido jefe del Grupo Especial de Operaciones Federales (GEOF), el cuerpo de la PFA encargado de las acciones más riesgosas y violentas, el perfil policial ubicado en las antípodas de lo que se había pensado para el CPPB, como policía de proximidad.²⁹ Como se mencionó, en el proyecto original, los efectivos del cuerpo debían patrullar las villas en “trinomios”. Actualmente recorren esos barrios en grupos de nueve o diez efectivos, según una modalidad más cercana a los operativos de saturación que a una policía de proximidad. El abandono del diseño de los trinomios puede ser visto —y así fue, además, por personas directamente involucradas en el Ministerio y en el CPPB— como una regresión en múltiples sentidos, dada la centralidad que esta opción había tenido en el diseño del nuevo cuerpo. El patrullaje en grandes grupos, por un lado, se acerca a aquel “tinte militarizado” del que se había procurado diferenciar a este cuerpo. Por otro lado, instauró como dinámica de rutina el tamaño de grupos que originalmente se había previsto para enfrentar situaciones de conflicto y no para aportar seguridad preventiva a escala barrial.

Consideraciones finales

A cuatro años del inicio de los dos operativos territoriales más importantes (Centinela y Cinturón Sur), es posible realizar una evaluación en vistas a la continuidad de este tipo de despliegues. El uso de la GN para la seguridad interior, que se intensificó a fines de los años noventa en relación con la protesta social (Escolar, 2000), es una tendencia que parece consolidarse (Frederic, *op. cit.*). En un contexto de rearticulación de consensos punitivos (CELS, 2015b), la mayor presencia policial aparece como el horizonte predominante de las políticas de seguridad a nivel federal y provincial. La

²⁹ Se trata del comisario Inspector Arnaldo Neira, quien había sido jefe del GEOF cuando en el marco de un allanamiento cargado de violencia y discriminación, que implicó una serie de irregularidades operativas y abusos, Rodrigo Valente, un integrante de este cuerpo, asesinó en su cama al joven Alan Tapia, en febrero de 2012 (CELS, 2013).

GN se ha vuelto un recurso de valor en la política, presente en intercambios entre intendentes, gobernadores y gobierno federal.³⁰

El diseño y la implementación de estos operativos se inscribe en la tensión entre los polos de la saturación policial y de las políticas de seguridad compensatorias. Hay elementos para afirmar que, en algunos casos, estos operativos han plasmado un interés por brindar servicios de protección y presentar un carácter compensatorio del histórico déficit de seguridad que padecen estas poblaciones. Pero existen vulneraciones de derechos que se agravan y concentran sobre jóvenes pobres y, especialmente, sobre aquellos con alguna debilidad agregada frente al sistema punitivo: quienes tienen consumos más o menos problemáticos de drogas, quienes se encuentran en situación de calle, con menor o sin vinculación con redes asociativas, expuestos a ser reclutados por redes delictivas. Poblaciones sobre las que además es muy dudoso que llegue el efecto de protección que resulta compensatorio para otros segmentos sociales de estos barrios, ya que grupos como los jóvenes o las personas con consumos problemáticos incluso dentro de sus comunidades tienen escasa o nula llegada a los espacios en los que se articulan demandas o se interactúa con las autoridades.

La recolección de información empírica permite evaluar la orientación de estos operativos y considerar si se inclinan hacia un polo punitivo o uno compensatorio. Algunos criterios planteados pueden orientar la recolección de esa información empírica. En primer lugar, considerar qué sucede con las policías con jurisdicción primaria sobre el territorio, es decir, si el despliegue de fuerzas federales implica una problematización de las rutinas tradicionales de la policía o si es sólo un refuerzo de un esquema general de saturación policial. En segundo término, caracterizar la articulación con otras políticas sociales. Esto no significa que la "multiagencialidad" sea una característica intrínsecamente positiva de las políticas de seguridad, ya que el despliegue de las agencias estatales vinculadas a áreas como desarrollo, salud, infraestructura, etc., puede tener también derivaciones punitivas y/o extorsivas hacia la población local. Sin embargo, la coordinación entre un despliegue intensivo de fuerzas de seguridad y la llegada de programas sociales inclusivos implica una diferencia cualitativa en relación con la saturación policial como única política destinada a resolver conflictos en barrios pobres. Estos niveles de coordinación deberían apuntar, por ejemplo, a que los abusos policiales no se transformen en un factor contraproducente que obstaculice las políticas inclusivas. Para esto es importante también el tercer punto que destacamos: la implementación de mecanismos de control en el territorio, que permitan hacer un seguimiento cercano de la conducta de estas fuerzas que conviven día a día con los vecinos. Este es, probablemente, el punto más débil de todos los operativos analizados.

Ante el reposicionamiento de propuestas de intervención de corte punitivo, el polo de la saturación policial se refuerza y se vuelve predominante. De este modo, pierden

³⁰El intendente de La Matanza, Fernando Espinoza, declaró que "la Gendarmería, para los intendentes y la gente de nuestras ciudades, es agua bendita". Ver "Fernando Espinoza: 'la inflación es una macana que nos mandamos'", *La Nación*, 5 de octubre de 2013.

fuerza tanto las políticas multiagenciales o abordajes integrales como el despliegue de mecanismos formales o informales para controlar a las fuerzas en los territorios. En estas condiciones, los operativos territoriales pueden derivar en meros dispositivos de control poblacional (Rodríguez, 2012). Al mismo tiempo, la saturación policial de los barrios pobres con escasos controles, tal cual se la observa en la provincia de Buenos Aires pero también últimamente en el sur de la CABA, aparece como una estrategia que obstaculiza el desarrollo de otros programas sociales, y se presenta como una barrera para los esfuerzos de inclusión impulsados por el Estado.

Central para esta cuestión resulta considerar la posibilidad de inscribir estos despliegues en algún programa, en alguna política, de seguridad y de reforma, con un horizonte de mediano o largo plazo. Diferenciar si son modalidades de refuerzo de las mismas lógicas tradicionales y violentas o si constituyen intervenciones para desplazar a las policías con esa historia. En el segundo caso, debemos reflexionar sobre las iniciativas concretas de transformación y democratización de las fuerzas policiales desplazadas que, más tarde o más temprano, regresan a los barrios.

Bibliografía

- Ayos, E. y Dallorso, N. (2011): "(In)seguridad y condiciones de vida en la problematización de la cuestión social: políticas sociales y políticas de prevención social del delito", en *Política criminal* n° 11, Universidad Talca, Centro de Estudios de Derecho Penal.
- Basualdo, G. (2012): "Nuevas intervenciones territoriales en políticas de seguridad: una reflexión sobre el Cuerpo Policial de Prevención Barrial", en *Actas de las VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata*, Facultad de, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/vii-jornadas-2012/actas/Basualdo.pdf/view?searchterm=None>. Visitado el 28/05/15.
- Camardon, L. (2014): "Policía comunitaria y seguridad democrática. Alcances del Cuerpo de Prevención Barrial en la Ciudad de Buenos Aires", ponencia presentada en el VII Seminario Internacional Políticas de la Memoria, Buenos Aires, Centro Cultural Haroldo Conti.
- Cano, I. et. al. (2012): *Os donos do morro. Uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro*, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, São Paulo, Disponible en <http://riorealblog.files.wordpress.com/2012/07/relatc3b3riofinalcafl3.pdf>. Visitado el 28/05/15.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2004): "El Plan de Protección Integral de Barrios. Las villas de emergencia como una cuestión central de la seguridad", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2004*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- _____ (2005): "Los círculos de la violencia policial", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2005*, Siglo XXI, Buenos Aires.

- _____ (2009): "Territorio, desigualdad y violencia". En *Derechos humanos en Argentina. Informe 2009*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- _____ (2010): "Violencia institucional y políticas de seguridad: refuerzo de las corporaciones y estigmatización de los sectores más vulnerables de la sociedad", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2010*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- _____ (2011): "Umbrales perforados. Muertos y heridos por la represión de conflictos sociales", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- _____ (2012): "Seguridad y derechos humanos: el modelo de gobierno como clave", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- _____ (2013): "El sistema de seguridad como ámbito de reproducción de violencias y desigualdad. Desencuentro entre las políticas y los problemas que afectan derechos humanos", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- _____ (2015a): "Democratización de las estructuras de seguridad como condición para la gobernabilidad y la inclusión social", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2015*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- _____ (2015b): "Realineamientos punitivos en los debates de seguridad y las derivaciones en la política criminal", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2015*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2012): *Homicidios dolosos 2011 – Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Instituto de Investigaciones y de Referencia Extranjera, CSJN, Buenos Aires.
- Cozzi, E.; Font, E.; Marasca, M. y Mistura, M.E. (2014): "Desembarco verde. La "intervención" federal en Rosario. Contexto político e impacto en dos barrios", ponencia presentada en el VII Seminario Internacional Políticas de la Memoria, Centro Cultural Haroldo Conti, Buenos Aires.
- Escolar, Diego (2000): "Los usos de la gobernabilidad: crisis política y evolución del espacio institucional de la Gendarmería Nacional Argentina en la década de 1990", *Desarrollo Económico – IDES*, Buenos Aires.
- Frederic, S. (2014): "Modos de dar seguridad, adaptación y obediencia en el re-despliegue territorial de la Gendarmería Nacional Argentina", en *Estudios* n° 32, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, disponible en <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/restudios/article/view/11592/12007>. Visitado el 12 de agosto de 2015.
- Ganem Misse, Daniel (2014): "Cinco anos de UPP: um breve balanço", en *Dilemas* vol. 7 n° 3, Río de Janeiro, NECVU-Universidade Federal do Rio de Janeiro, disponible en <http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/DILEMAS-7-3-Art3.pdf>. Visitado el 15 de agosto de 2015.
- Grupo de Estudios Sobre Policías y Fuerzas de Seguridad CAS-IDES (GEPyFS) (2012): "Seguridad para todos. Territorios y policiamientos", en *Voces del Fénix* n° 15, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Kessler, G. (2012): "Delito, sentimiento de inseguridad y políticas públicas en la Argentina

- del siglo XXI", en Zavaleta Betancourt, J.A. (coord.), *La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires.
- Kessler, G. y Dimarco, S. (2013): "Jóvenes, policía y estigmatización territorial en la periferia de Buenos Aires", en *Espacio Abierto. Cuaderno venezolano de sociología*, Vol. 22 N° 2, Universidad de Zulia. Disponible on line en <http://produccioncientificaluz.org/index.php/espacio/article/view/17691/17672>. Visitado el 28/05/15.
- Litvachky, P., Perelman, M. y Wigodzy, V. (2012): "La Agenda Actual de Seguridad y Derechos Humanos en Argentina. Un Análisis del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)", en *Sur Derechos Humanos* n° 16, Conectas, São Paulo, disponible en <http://www.surjournal.org/esp/conteudos/pdf/16/miolo.pdf>. Visitado el 21 de agosto de 2015.
- Machado da Silva, L.A. (2010): "Afinal, qual é a das UPPs?", disponible en http://www.observatoriodasmetropoles.ufri.br/artigo_machado_UPPs.pdf. Visitado el 28/05/15.
- Medan, Marina (2014): "¿Para qué sirven los programas de prevención social del delito juvenil?", en *Delito y sociedad* n° 37, Buenos Aires – Santa Fe, Universidad de Buenos Aires – Universidad Nacional del Litoral.
- Ministerio de Seguridad de la Nación (2011a): *El modelo argentino de seguridad democrática*.
- _____ (2011b): "Fundamentos de la propuesta de participación comunitaria", documento de trabajo de la Secretaría de Políticas de Prevención y Relaciones con la Comunidad del Ministerio de Seguridad de la Nación.
- _____ (2011a): "Plan Unidad Cinturón Sur: balance de un año".
- _____ (2012b): "El Estado Nacional presente en los barrios vulnerables", en *Políticas de Seguridad de la Nación* n° 3, octubre de 2012.
- Reiner, R. (2000): *The Politics of the Police*, Oxford University Press.
- Rodríguez, E. (2012): "El uso progresista de la Gendarmería", en *Crisis* N° 12, Colectivo Editorial Crisis, Buenos Aires.
- Saín, M. (2008): *El leviatán azul. Política y policía en la Argentina, Siglo XXI*, Buenos Aires.
- _____ (2012): "Un paso adelante, dos atrás. El kirchnerismo ante la cuestión policial (2003-2012)", en *ComUNES* n°2, Caracas, Universidad Nacional Experimental de la Seguridad, disponible en http://www.unes.edu.ve/images/publicaciones_vcr/revista_comunes/02.pdf. Visitado el 10 de agosto de 2015.
- Salles Kobilanski, F. (2012): "¿Militarización sin militares? Los gendarmes en las calles argentinas durante los gobiernos kirchneristas (2003-2012)", en *Urvio, revista latinoamericana de seguridad ciudadana* n° 12, Quito, FLACSO Ecuador, disponible en <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/4867/1/RFLACSO-U12-02-Salles.pdf>. Visitado el 11 de agosto de 2015.
- Sozzo, M. (2008): "Estrategias de prevención del delito y reforma policial en Argentina", en *Inseguridad, prevención y policía*, Quito, FLACSO.
- _____ (2009): "Gobierno local y prevención del delito en la Argentina". En *Urvio* n° 6, Quito, FLACSO, disponible en <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/58-73/1016>. Visitado el 12 de agosto de 2015.
- _____ (2014): "Delito común, inseguridad y respuestas estatales. Inercia e innovación

durante la década kirchnerista a nivel nacional en Argentina", en *Cuestiones de sociología* n° 10, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, disponible en <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a03/6048>. Visitado el 11 de agosto de 2015.

Tufró, M. (2012): "Participación ciudadana, seguridad democrática y conflicto entre culturas políticas. Primeras observaciones sobre una experiencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", en *Sur Direitos Humanos* n° 16, Conectas, São Paulo, disponible en http://www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo16.php?artigo=16.artigo_07.htm. Visitado el 28 de mayo de 2015.