II. El sistema de seguridad como ámbito de reproducción de violencias y desigualdad
Desencuentro entre las políticas y los problemas que afectan derechos humanos*

El cierre de 2012 presenta un escenario de las agendas de seguridad y violencia institucional que diverge del que habíamos caracterizado sólo un año atrás, y los discursos mediáticos alarmistas sobre delitos e inseguridad no han derivado en la intensificación de "olas de inseguridad",[1] aun cuando la cuestión permanece presente entre las demandas de ciertos sectores. En este contexto, más que ubicarnos en el marco y la lógica de los discursos y debates políticos y mediáticos vigentes, el presente trabajo intenta evaluar las políticas públicas de seguridad a partir del diagnóstico de prácticas que afectan el ejercicio de derechos humanos. Por lo tanto, la pregunta que lo atraviesa refiere a identificar puntos de encuentro y desfase entre las problemáticas más graves provocadas por el accionar policial y las políticas de gobierno de la seguridad.

Una virtuosa tradición local ha combinado la militancia contra la represión policial con un verdadero activismo académico, realizado tanto desde centros de investigación de las universidades como desde organismos de derechos humanos y organizaciones sociales y de víctimas. Este conjunto heterogéneo de actores ha consolidado, desde el regreso a la democracia, diagnósticos sobre problemáticas de violencia institucional que, con los años, incorporaron ade-

* Este capítulo fue escrito por los integrantes del CELS Federico Efrón, Luciana Pol, Manuel Tufró, Carmen Martínez López, Guadalupe Basualdo y Carlos Píngaro Lefevre, con la coordinación de Marcela Perelman y Paula Litvachky. La sección 3 contó con la coautoría de María Pita y Florencia Corbelle, integrantes del Equipo de Antropología Política y Jurídica de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires; y la subsección 2.2 es producto de investigaciones compartidas con Enrique Font. Agradecemos la colaboración de los investigadores Nicole Haas y Caio Varela, y de los estudiantes de la carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires que realizan prácticas de investigación en el CELS: Andrea Alfano, Pablo Villareal, Juliana Miranda, Celeste Tempestoso, Maricel Cioce y María de los Ángeles Buompadre.

1 Véase "Olas de inseguridad. Actores, discursos y políticas en un debate público que atraviesa derechos humanos y exclusión", en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2007*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007, pp. 223-241.

más una mirada que integra las políticas de seguridad como una dimensión clave de este análisis. En las subsecuentes publicaciones de este informe se procuró alimentar dicho diagnóstico con casos, identificación de patrones y evaluación de políticas basados en hechos correspondientes a cada período.

Aun con una sostenida persistencia de los niveles de violencia policial y la permanencia de patrones de vulneración de derechos, el paso del tiempo, las transformaciones socioeconómicas y hasta el impacto de políticas de seguridad –algunas de ellas, incluso, impulsadas por la mencionada militancia antirrepresiva– han modificado algunos de los aspectos identificados en los diagnósticos sobre los que trabajamos. A casi treinta años del retorno al sistema democrático y a más de una década de algunos de los episodios centrales de la denuncia contra la violencia policial ocurridos en la década de 1990, este trabajo se propone volver la mirada sobre algunos aspectos críticos de aquellos diagnósticos.

El capítulo está organizado en dos grandes partes. La primera está orientada a actualizar los diagnósticos sobre problemáticas de violencia y seguridad; en la segunda se evalúan políticas de seguridad y se establecen correspondencias y desfases con los problemas identificados.

En este sentido, en la primera parte se priorizó una revisión empírica de las formas de abuso policial concentradas sobre territorios y grupos de población que suman a su condición de clase otras dimensiones de vulnerabilidad ante la acción policial por, entre otros aspectos, su edad, lugar de residencia, relación con el sistema penal, género o actividad. Algunas de estas dimensiones, más que conformar "grupos", describen oportunidades y ventajas que tiene la policía sobre algunas personas a partir de la extorsión de aplicar medidas legales o, incluso, formas tradicionales de control de la calle con mayor o menor fundamento legal.

El capítulo presenta investigaciones propias hechas en colaboración con diversas organizaciones sociales y políticas, y es un producto de trabajos de campo que se encuentran aún en progreso. En este sentido, dado que diferentes líneas de investigación se realizan con herramientas metodológicas diversas y se hallan en distinto grado de avance, se pueden reconocer en el presente texto algunas diferencias de registro y de estilo entre ellas.

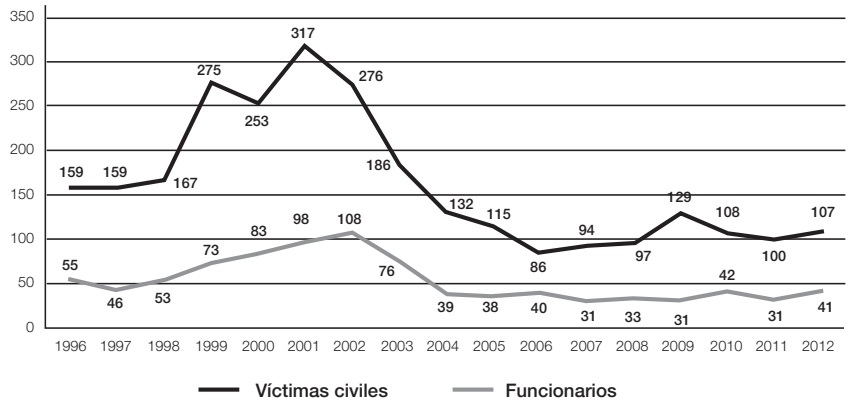
Sigue a la presentación de las prácticas la segunda parte con una evaluación del estado de las políticas de seguridad en los niveles nacional, bonaerense y de un conjunto de provincias en las que se registran incipientes transformaciones de sus sistemas de seguridad de distinto alcance. Procuramos no evaluar estas políticas en un nivel abstracto ni en relación con modelos de seguridad ideales, sino en referencia a los problemas identificados en el trabajo de campo.

PARTE 1: PERSISTENCIA DE PRÁCTICAS DE VIOLENCIA INSTITUCIONAL Y SU CONCENTRACIÓN SOBRE SECTORES VULNERABLES

1. LOS NÚMEROS DE LA VIOLENCIA INSTITUCIONAL

En 2012, 148 personas fallecieron por hechos de violencia con participación de funcionarios de seguridad en la Región Metropolitana de Buenos Aires (ciudad de Buenos Aires y 24 partidos del Gran Buenos Aires): 41 eran integrantes de instituciones de seguridad y 107 eran particulares. Estos números muestran la continuidad de la alta participación policial en hechos de violencia letal en estos distritos. Como un dato de referencia, durante 2011 se produjeron 190 homicidios dolosos en la ciudad de Buenos Aires.[2]

Gráfico 17. Personas muertas en hechos de violencia institucional. Capital Federal y Conurbano bonaerense (1996-2012)



Fuente: CELS, según base de datos propia.

Nota: Además de los funcionarios policiales, se incluyen miembros de las instituciones estatales que ejercen la fuerza en representación del Estado: Fuerzas Armadas, servicios penitenciarios, Gendarmería Nacional, Policía de Seguridad Aeroportuaria y Prefectura Naval Argentina. No se incluyen aquí los casos en los que participaron custodios pertenecientes a agencias privadas de seguridad.

2 Véase Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Homicidios dolosos 2011 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires,* Instituto de Investigaciones y de Referencia Extranjera, CSJN, noviembre de 2012.

Con respecto a su localización, 95 de los 107 casos en los que murieron particulares en hechos de violencia con participación de funcionarios de seguridad ocurrieron en partidos del Gran Buenos Aires y 12 en la ciudad de Buenos Aires; mientras que de los 41 funcionarios de seguridad muertos, 32 murieron en partidos del Gran Buenos Aires y 9 en la ciudad de Buenos Aires.

En relación con la fuerza interviniente en situaciones en las que murieron particulares, en 49 casos se trató de la Policía Bonaerense; en 40, de la Policía Federal Argentina (PFA), y en 2 casos, de la Policía Metropolitana; 5 personas fueron asesinadas por agentes penitenciarios; 2, por gendarmes; 3, por miembros del Ejército; y 1, por miembros de la Prefectura.[3] Otras 4 personas resultaron muertas en hechos que involucraron a custodios privados de seguridad.[4] En los casos en que los funcionarios de seguridad resultaron víctimas de homicidios, en su mayoría se trató de policías: 18 policías federales, 14 bonaerenses, 2 metropolitanos y 1 de la Policía Aeroportuaria. A ellos se suman 2 agentes de servicios penitenciarios –1 del federal y 1 de la provincia de Buenos Aires–, 2 gendarmes y 1 prefecto. En un caso, aún no se ha definido la pertenencia institucional del funcionario muerto y también fue víctima de homicidio un custodio privado de seguridad.

A partir de este año, mediante la Resolución 1069/12 del Ministerio de Seguridad, se estableció que era obligatorio para las cuatro fuerzas federales realizar reportes de cada "enfrentamiento"[5] y entrevistar a todo el personal participante. Esta medida amplió el registro que llevaban las fuerzas, que sólo relevaban los casos en los que se hubieran producido heridos o muertos. De acuerdo con esos datos oficiales, en el primer semestre de 2012 murieron 26 particulares en "enfrentamientos" con la PFA. Estos datos del Ministerio de Seguridad de la nación muestran que se mantiene la concentración de homicidios de policías federales en los partidos del Gran Buenos Aires cuando se encuentran fuera de servicio: 6 de los 9 agentes federales muertos y 25 de los 37 heridos se encontraban fuera de servicio en diferentes zonas del Conurbano bonaerense. En casi todos los casos habrían sido víctimas de robos. Como hemos analizado en informes anteriores,[6] el uso de la fuerza fuera de servicio

3 En cinco casos aún no ha sido definido a qué fuerza pertenecen los responsables de los homicidios.

4 Estos casos no están contabilizados en el gráfico. Si se toman en cuenta los que involucran a custodios privados de seguridad, el total de víctimas particulares en la ciudad de Buenos Aires y partidos del Gran Buenos Aires, en 2012, asciende a 111 y los funcionarios muertos, a 42.

5 Según la norma, se considera "enfrentamiento" a todo hecho en el cual "existieran disparos de armas de fuego y estuviera involucrado personal policial. Hubiera o no heridos o fallecidos a consecuencia de dicho suceso".

6 Véase *Derechos humanos en Argentina. Informe 2007*, ob. cit., cap. VI, pp. 209-212.

CELS-Informe 2013.indb 136 07/10/13 13:46

aumenta los riesgos para la vida de los propios policías y también de otras personas: 49 de los 81 particulares heridos y 20 de las 26 víctimas de homicidio fueron heridos o muertos por agentes que no estaban de servicio.

El uso de armas por parte de policías fuera de servicio es un problema histórico, que vuelve a la escena pública de manera recurrente a través de casos como el asesinato de Lautaro Bugatto.

1.1. Homicidio de Lautaro Bugatto por un agente de la Policía de la provincia de Buenos Aires

En la madrugada del domingo 6 de mayo, el joven futbolista Lautaro Bugatto fue asesinado en la puerta de su casa cuando salía a bailar con sus amigos y estaba por entrar a su auto. El policía bonaerense David Benítez estaba fuera de servicio, pero intentaba evitar a los tiros el robo, por parte de otras personas, de un ciclomotor en el que circulaban su hermana y su hija. Benítez disparó varias veces su arma reglamentaria e hirió gravemente en el pulmón a Lautaro, quien murió minutos después en un sanatorio de la zona. El caso presenta patrones típicos de uso de la fuerza por un efectivo que, estando fuera de servicio, hace un uso abusivo de su arma reglamentaria en defensa de su propiedad privada. Hirió a uno de los presuntos ladrones y mató a un chico que casualmente salía de su casa.

Mientras que la mayoría de las víctimas de los hechos de violencia policial suelen ser jóvenes varones pobres, Lautaro era un futbolista de clase media, proveniente de una familia ligada a un movimiento social con anclaje territorial. Estas condiciones facilitaron la visibilidad del caso en los medios y limitaron la posibilidad de que las autoridades tomaran como propia la versión policial de los hechos. A las pocas horas del homicidio de Lautaro, el gobernador de la provincia, Daniel Scioli, y el ministro de Justicia y Seguridad, Ricardo Casal, se solidarizaron con los familiares de la víctima y condenaron la actuación del agente, aunque lo calificaron como un caso anómalo que no responde a su modelo de policía. Sin embargo, no dispusieron ninguna medida para garantizar el esclarecimiento del episodio. De hecho, mientras Scioli y Casal condenaban el caso de violencia policial, los efectivos de la comisaría a cargo de la investigación incurrían en maniobras de encubrimiento típicas de la Bonaerense: no se preservó la escena del crimen, no se tuvieron en custodia los principales elementos de prueba, que fueron posteriormente alterados,[7] se

7 El automóvil del imputado y el ciclomotor que habría sido objeto de la tentativa de robo fueron secuestrados por la policía, pero el mismo día –y sin autorización ni conocimiento del fiscal– fueron devueltos a los familiares del

realizaron reuniones informales entre el titular de la comisaría interviniente, el imputado y sus familiares, que son, además, testigos del hecho. El CELS representa a la familia de Lautaro en una acción administrativa ante la Auditoría de Asuntos Internos del Ministerio de Justicia y Seguridad bonaerense, que dio por probadas algunas de las principales irregularidades cometidas por la Policía de la provincia de Buenos Aires e inició la investigación de otras líneas denunciadas.[8]

En este sentido, a diferencia de muchos otros casos de abuso policial, esta vez las autoridades no intentaron culpabilizar a Lautaro ni defendieron la actuación del agente. En esta oportunidad, las autoridades apelaron al "aislamiento del funcionario" imputado e hicieron foco en su responsabilidad individual, sin reconocer el carácter reiterado, estructural y cotidiano de las prácticas violentas de la Bonaerense. El recurso de aislar al responsable de toda dimensión institucional es en sí mismo una forma de negación, cuyo corolario fue la total ausencia de medidas para proteger la investigación.

La causa en la que está imputado el policía Benítez está próxima a elevarse a juicio oral. Luego de ser imputado por homicidio simple, la Sala I de la Cámara de Apelaciones de Lomas de Zamora confirmó la acusación, pero modificó la calificación porque entendió que se había tratado de un exceso en la legítima defensa del policía. Luego de haber estado detenido durante seis meses en prisión preventiva y a pesar de los antecedentes de encubrimiento, fue liberado, por lo que aguarda el juicio oral en libertad.

Las características de la víctima, la tenacidad de su familia y la movilización impulsada por el Movimiento Evita renovaron la centralidad del problema de la violencia policial en la agenda política y en los medios de comunicación. El Movimiento Evita, a través del diputado nacional Leonardo Grosso, que ya había tenido un rol destacado en la denuncia de otros casos de violencia policial, lideró durante 2012 la "Campaña Nacional contra la Violencia Institucional", realizó acciones políticas y comunicacionales orientadas a visibilizar el problema y a fortalecer las capacidades de diversos actores para hacer frente a este tipo de violencia desde la denuncia, la organización social y política en

---

imputado, violando lo que dispone el Código Penal de la provincia respecto de la custodia de elementos de prueba. Al día siguiente de la devolución, la defensa del agente Benítez presentó fotos en las que se observan orificios de bala en el automóvil. Estas perforaciones no constan en el acta original sobre el estado en que fue secuestrado el auto y, en tanto elemento de prueba, resulta funcional a la versión que apunta a demostrar que Benítez actuó en defensa propia. Fue necesario allanar el domicilio del imputado para recuperar el auto para la causa judicial.

8 Sobre el desempeño de esta auditoría en este y otros casos, véase la sección 6.1, en este mismo capítulo.

los barrios y el litigio como parte de la lucha por el reconocimiento de derechos. Las acciones contaron con la participación de un amplio arco de actores comprometidos con la seguridad democrática, familiares de víctimas de la violencia policial, funcionarios nacionales y provinciales, senadores y diputados nacionales, legisladores bonaerenses, referentes de derechos humanos, artistas y académicos,[9] con una importante presencia de integrantes del Acuerdo de Seguridad Democrática. La renovada alianza de actores gubernamentales y no gubernamentales, reunidos por esta temática y sus contenidos, presentan un potencial muy interesante de esta iniciativa que el CELS acompaña.[10]

2. POBLACIONES SUBPROTEGIDAS Y SOBREVIGILADAS: LOS BARRIOS POBRES COMO ÁMBITO DIFERENCIADO DE ACTUACIÓN POLICIAL

Las zonas pobres de la ciudad de Buenos Aires y los partidos del Conurbano han sido históricamente un ámbito diferenciado de las políticas de seguridad y de las prácticas policiales. Tradicionalmente, los modos en que las policías se relacionan con los vecinos de estos barrios y con estos territorios han implicado prácticas abusivas, tanto en el trato cotidiano como en los grandes operativos. En los últimos años, a estas prácticas se sumaron otras formas de intervención en seguridad de fuerte carácter territorial, que evidencian modos de actuación diferentes de los tradicionales e involucran a otras fuerzas de seguridad. Pese a la variedad de las intervenciones de seguridad en barrios pobres, hay particularmente un punto en común: difícilmente serían toleradas en zonas habitadas por sectores de clases medias y altas.

El criminólogo Robert Reiner sostiene que la arbitrariedad policial está desigualmente distribuida en la sociedad, al igual que los servicios de seguridad.

9 El lanzamiento de la campaña tuvo lugar el 12 de junio de 2012 en el Congreso nacional. En esta primera jornada, titulada "Los Desafíos del Bicentenario: Seguridad e Inclusión Social", expusieron el director ejecutivo del CELS, Gastón Chillier; el ex ministro de Justicia y Seguridad de la provincia de Buenos Aires, León Carlos Arslanian; el defensor penal juvenil del Departamento Judicial de La Plata, Julián Axat, y el diputado nacional Leonardo Grosso.

10 La idea de la campaña y el diagnóstico del CELS convergieron en la apuesta por la conformación de una red de abogados. Durante 2012, el CELS brindó capacitaciones en temas de violencia institucional a más de cien abogados, estudiantes de derecho y promotores territoriales, convocados con el Movimiento Evita. Entre los temas que se incluyen en esta capacitación se destacan nociones de gobierno civil y político de la seguridad pública, criterios para evaluar políticas de seguridad y su impacto, caracterización de las prácticas de violencia institucional y represión de la protesta social, entre muchos otros.

Los abusos policiales más graves se concentran sobre grupos sociales vulnerables, considerados amenazantes y que son, además, las víctimas más frecuentes de los delitos. Es decir que, al mismo tiempo que son victimizados por la policía, se les niega el servicio policial de prevención o protección ante el delito. Reiner caracteriza a estas poblaciones como "sobrevigiladas y subprotegidas".[11] En una metrópolis fragmentada, como la Región Metropolitana de Buenos Aires, que se ha configurado en un mosaico de zonas socioeconómicamente homogéneas hacia su interior y extremadamente desiguales entre sí, las dimensiones que destaca Reiner se concentran en las zonas pobres. De esta forma, retomamos su planteo para revisar prácticas policiales y políticas de seguridad fuertemente determinadas por las zonas en las que tienen lugar.

El trato de las policías hacia las poblaciones de los barrios pobres asume diversas formas tradicionales. Se manifiesta, en primer lugar, a través de la falta de respuesta cuando se requiere su presencia. En segundo término, a través del hostigamiento y la imposición de controles arbitrarios cuyos destinatarios principales, aunque no únicos, son los jóvenes. Los abusos se repiten también en los grandes operativos, de formato incidental o puntual (allanamientos, *razzias*, acciones de saturación), que ya forman parte del repertorio ordinario de prácticas policiales en estos barrios. Además, se registran situaciones cotidianas de connivencia policial con redes delictivas que restringen la capacidad de los vecinos de defenderse de otro tipo de violencias, que cuentan con la impunidad que sigue a la complicidad policial.

En los últimos años, desde el gobierno nacional se han implementado operativos que implican el despliegue en un territorio delimitado de gran cantidad de efectivos de fuerzas de seguridad federales, como Gendarmería y Prefectura, las cuales desplazan o se superponen con la PFA y a la Policía Bonaerense en sus tareas de patrullaje en algunos barrios. A diferencia de las prácticas policiales tradicionales, estos operativos sostienen una presencia permanente de las fuerzas de seguridad. Caracterizar y evaluar estos operativos territoriales intensivos, que buscan diferenciarse del abordaje policial tradicional en estos barrios, supone un desafío para una mirada de derechos humanos y seguridad democrática debido a la superposición de altos niveles de aprobación vecinal con la intensificación de la vigilancia sobre sectores particularmente vulnerables a la acción punitiva del Estado. Estas intervenciones tienen lugar en un contexto regional en el que en ámbitos políticos, periodísticos y académicos hay discursos con un fuerte consenso respecto del impacto positivo de modelos de políticas de seguridad implementados en contextos de caracte-

11 Véase R. Reiner, *The Politics of the Police*, Oxford, Oxford University Press, 2000. Agradecemos a Enrique Font la referencia teórica.

CELS-Informe 2013.indb 140 07/10/13 13:46

rísticas muy particulares, como las intervenciones de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) en las favelas de Río de Janeiro.[12] Tales experiencias, cuya evaluación encuentra posiciones complejas y hasta divergentes,[13] no resultan linealmente trasladables a realidades tan diferentes como las nuestras, aunque algunas lecturas simplistas las proponen como el camino a seguir para la gestión de la criminalidad y la violencia en zonas pobres. De esta manera, pasan a funcionar como parámetro para legitimar o criticar los operativos territoriales locales. En este contexto regional, consideramos necesario caracterizar las experiencias locales, a fin de delinear criterios de evaluación propios sobre intervenciones territoriales, que se identifican sólo de modo superficial como versiones argentinas de otras experiencias.

Por eso, interesa relevar las formas diferenciales en que la policía actúa en los barrios pobres. Para ello, se han tomado dos ejes. Por un lado, el relevamiento de prácticas abusivas cotidianas, que tienen lugar tanto en intervenciones regulares (por ejemplo, allanamientos con orden judicial) como en la participación en redes de ilegalidad (por ejemplo, en negocios de toma de tierras y venta de drogas). Por otro lado, resulta de interés revisar algunas políticas recientes que se proponen un tipo de intervención de seguridad en barrios pobres superador de los modos abusivos y tradicionales y cuya caracterización

12 En marzo de 2011, luego de una "visita técnica" a las favelas de Río de Janeiro donde se instalaron las UPP, la diputada nacional Patricia Bullrich y el legislador porteño Juan Pablo Arenaza declararon: "Si se pudo restablecer la convivencia pacífica en las favelas, también se puede hacer en nuestras villas". Agregaron que "la experiencia de las UPP ha sido enormemente enriquecedora y, con nuestras características, exportable" (véase <Parlamentario.com>, 18 de marzo de 2011). Véanse también, "ONU Habitat apoyará la implementación de la UPP Social", *ONU Hábitat*, 19 de mayo de 2011; "El ejército tomó el control de la favela más emblemática de Río", *La Nación*, 21 de septiembre de 2012; "Una fuerza de 700 policías se instala en la mayor favela de Río", *Clarín*, 14 de noviembre de 2011.

13 Véanse Ignacio Cano y otros, "Os donos do morro. Uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro", Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2012, disponible en <riorealblog.files.wordpress.com/2012/07/relatc3b3riofinalcaf13.pdf>; Mário Sérgio de Brito Duarte, "Política de Seguridad de Río de Janeiro y Unidades de Policía Pacificadora", disponible en <comunidadesegura.org.br/files/Politica%20de%20Seguridad%20de%20Rio%20de%20Janeiro%20y%20Unidades%20de%20Policia%20Pacificadora.pdf>; Luiz Antonio Machado da Silva, "Afinal, qual é a das Upps?", Observatório das Metrópoles, marzo de 2010, disponible en <web.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1293%3Aafinal-qual-e-a-das-upps&catid=34%3Aartigos&Itemid=124&lang=pt>; Vera Malaguti Batista, "O Alemão é muito mais complexo", texto presentado en el 17º Seminario Internacional de Ciencias Criminales, San Pablo, julio de 2011, disponible en <labes.fe.ufrj.br/arquivos/Alemao_complexo_VeraMBatista.pdf>.

y evaluación supone un desafío para una mirada de derechos humanos y seguridad democrática.

2.1. Prácticas abusivas en barrios pobres

2.1.1. Rutinas de actuación policial en el Barrio Mitre de la ciudad de Buenos Aires

El tratamiento violento y diferenciado que la policía reserva a los habitantes de los barrios pobres puede ser ilustrado a partir de lo que ocurre en el Barrio Mitre de la ciudad de Buenos Aires. Rodeado por residencias de clase media y alta, a escasos metros del límite norte de la Capital, es una de las zonas porteñas más estigmatizadas. Nació como una villa de emergencia en los años cuarenta y, luego de un incendio en 1957, tras pasar un tiempo en el albergue Warnes,[14] sus habitantes fueron alojados nuevamente en los terrenos, en unidades transitorias, a la espera de una localización definitiva que nunca ocurrió. Familias que viven desde hace décadas en el barrio ven imposibilitado el acceso a viviendas para las nuevas generaciones, lo que las lleva a condiciones de hacinamiento.

El Barrio Mitre es señalado en las noticias[15] como "el foco de inseguridad" de Saavedra, al tiempo que los propios vecinos reconocen una situación de creciente violencia y de degradación de las relaciones barriales. Las fuerzas policiales actúan allí como si fuera un territorio enemigo al cual se ingresa por la fuerza, mediante operativos violentos, por casos puntuales o para realizar detenciones. No resulta extraño que los operativos policiales sean resistidos con piedras y, lejos de intervenir para reducir la violencia, frecuentemente los policías responden con un mayor uso de la fuerza (por ejemplo, gases lacrimógenos y palos).[16]

14 El albergue Warnes fue construido durante el segundo gobierno peronista en el barrio porteño de La Paternal, como parte de un gran complejo hospitalario que nunca fue terminado. Abandonado desde 1955, durante décadas fue ocupado por cientos de familias, algunas de ellas desplazadas de villas de emergencia. Configura un caso emblemático de ocupación y ha implicado un fuerte estigma sobre aquella experiencia y sobre las personas que lo habitaron. El 16 de marzo de 1991 fue demolido y en aquellos terrenos se construyeron centros de comercio.

15 Véanse, por ejemplo, "Una prueba difícil para la policía porteña", *La Nación*, 6 de enero de 2010; "En algunas zonas, los carteros van ahora acompañados por custodios", *La Nación*, 23 de noviembre de 2008; "Los vecinos de Saavedra se organizan para defenderse", *La Nación*, 6 de noviembre de 1997.

16 Un episodio con estas características ocurrió el 25 de septiembre de 2012 cuando, según testigos, un agente de la Policía Federal perseguía a dos jóve-

A la relación históricamente conflictiva con la PFA, se ha sumado desde 2009 un nuevo actor: la Policía Metropolitana. Según testimonios de los vecinos de Barrio Mitre, el trato con la nueva fuerza comenzó en términos cordiales, coherente con el modelo de "policía de proximidad" que supuestamente encarna la Metropolitana. Sin embargo, muy pronto comenzaron los métodos abusivos. La Metropolitana interviene de manera activa en prácticas selectivas de control poblacional, identifican con la ayuda de cámaras de seguridad a quienes entran y salen del barrio y obstaculizan su circulación por las zonas linderas mediante demoras y requisas sin motivos legales. Grupos de agentes de la Metropolitana se embarcan en peleas callejeras con grupos de jóvenes del barrio, según una lógica que se asemeja más a las luchas entre bandas por el control territorial de una plaza o una esquina que al despliegue de una fuerza policial.[17]

Finalmente, los cuerpos de elite fuertemente armados de la PFA (el GEOF, Grupo Especial de Operaciones Federales)[18] y de la Metropolitana (la DOEM,

---

nes que habían ingresado al Barrio Mitre y recibió un botellazo en la cara, tras lo cual pidió refuerzos. Llegaron unos cincuenta integrantes de la PFA (comisarías 49 y 37) y la Policía Metropolitana y detuvieron a un muchacho inválido, lo cual desató la furia de otros habitantes, que comenzaron a apedrear los móviles. Al retirarse, desde un auto civil, en el que se movilizaban efectivos policiales, se realizaron siete disparos con balas de plomo, y resultaron heridas tres personas. Una de ellas recibió un disparo en el pulmón y tuvo que ser trasladada al Hospital Pirovano ("Federales en acción", *Página/12*, 26 de septiembre de 2012). El autor de los disparos fue identificado como el subinspector Rodríguez. Desde el Ministerio de Seguridad de la nación se ordenaron investigaciones administrativas por este hecho, y el 17 de octubre de 2012 se ordenó el pase a disponibilidad del subinspector.

17 Según testimonios recogidos en el barrio, hubo episodios de "apriete" de la Policía Metropolitana relacionados con las protestas que un grupo de vecinos del Barrio Mitre realizó el 6 de diciembre de 2012 en el lindero shopping Dot Baires, cuando en medio de un diluvio el barrio comenzó a inundarse. (Véase "Protestas, vidrieras rotas y susto de clientes en el Dot Baires", *Clarín*, 7 de diciembre de 2012.) La virulencia de la protesta estaba directamente relacionada con la falta de respuesta de las autoridades del shopping y de los funcionarios del gobierno porteño frente a los reiterados reclamos de los vecinos de Barrio Mitre, quienes aseguran que las obras de desagüe del centro comercial fueron realizadas sin tener en cuenta al barrio, que hoy se inunda reiteradamente ya que recibe las aguas que desagotan las bombas del shopping. Una semana después de las protestas, un vecino que circulaba en moto fue seguido y detenido sin motivo por efectivos de la Metropolitana, quienes le comunicaron el siguiente mensaje: "Ah, ¿vos sos del Barrio Mitre? Bueno, lo único que te voy a decir es que se dejen de romper las bolas con el shopping; y no se quieran parar de manos con la Metropolitana porque no somos ningunos giles".

18 El GEOF es un cuerpo de elite creado con el fin de intervenir en misiones complejas como operativos antiterroristas, antinarcóticos, dar seguridad a jefes de Estado, etc.

División de Operaciones Especiales Metropolitanas) entran al barrio y realizan allanamientos particularmente violentos. Estos operativos constituyen experiencias de violencia conocidas para las familias de Barrio Mitre, muchas de las cuales ya han sufrido más de uno y a manos de diferentes fuerzas.

a. Homicidio policial en el marco de un allanamiento en el Barrio Mitre: el asesinato de Alan Tapia

El 15 de febrero de 2012, a las 5 de la mañana, un grupo de efectivos del GEOF y de la División Homicidios de la PFA irrumpió violentamente y destrozó las puertas de la casa número 278 del Barrio Mitre. La orden de allanamiento librada por el juez Enrique Velázquez, a pedido del fiscal de Saavedra, José María Campagnoli, tenía por objetivo la detención de un adolescente de 17 años acusado de tentativa de homicidio. El allanamiento para la detención involucraba dos viviendas del mismo barrio, aunque una tercera fue allanada "por error".

Una vez dentro de la casa de la familia Tapia, dos policías se dirigieron hacia la planta alta, donde redujeron a cinco familiares. Mientras, en la planta baja, otros tres agentes redujeron a los abuelos y, luego, dos de ellos avanzaron hacia el interior. El integrante del GEOF Rodrigo Valente entró en una habitación y le disparó en el abdomen al joven Alan Tapia, que estaba acostado en su cama. Tras recibir el disparo, Alan, gravemente herido, permaneció durante más de cuarenta minutos sin que se le brindara atención médica, hasta que llegó una ambulancia que lo trasladó al Hospital Pirovano, donde falleció, a las 11 de la mañana.[19]

Mientras Alan permanecía herido, en la planta alta la policía mantenía reducidos a otros cinco integrantes de la familia, dos de ellos también menores de edad. La familia preguntaba insistentemente sobre lo que sucedía abajo y los efectivos policiales le respondían que todo estaba bien.

Los padres y hermanos de Alan se enteraron de que estaba en estado desesperante recién dos horas después del disparo mortal y sólo porque un familiar les avisó por teléfono. Por esa noticia, intentaron echar a la policía de su casa. El jefe del operativo y una veintena de efectivos ingresaron a la vivienda, utilizaron golpes y *spray* pimienta y maniataron a los familiares. La policía detuvo al adolescente que buscaba, hermano de Alan, y también a su padre y otros dos hermanos por "resistencia a la autoridad". Cuando los familiares

19 Los familiares de Alan se enteraron días después, por el testimonio de vecinos, de que la ambulancia no formaba parte del operativo ni había sido pedida por sus responsables, sino que se encontraba en el barrio por otro asunto.

detenidos eran transportados hacia los patrulleros, varios vecinos comenzaron a apedrear a los policías y fueron reprimidos con gases lacrimógenos.[20]

La negativa de los policías a informar a la familia sobre la gravedad de la situación impidió que la madre de Alan pudiera acompañarlo en los últimos momentos de su vida. El padre y los hermanos se enteraron de su muerte mientras se encontraban detenidos y esposados, dos de ellos en la División Homicidios de la Policía Federal y otros dos en la Comisaría 45.

El diseño del operativo y las irregularidades en su implementación muestran elocuentemente el tipo de trato que se establece entre las agencias del sistema penal y los vecinos de los barrios pobres. En primer lugar, llama la atención la desproporción entre el fin perseguido por el operativo (la detención de un menor de edad acusado de tentativa de homicidio) y los medios desplegados para lograrlo, que incluyeron la intervención de un cuerpo de elite de la PFA. En segundo lugar, el hecho de que una división especialmente entrenada como el GEOF, que tenía a su favor elementos críticos como el número de personas, el efecto sorpresa, el armamento y el equipo de protección para conducir adecuadamente el operativo, asesinara a un adolescente.

El policía Valente fue detenido e imputado por homicidio simple, la causa tramitó ante el Juzgado de Instrucción nº 1 y ya fue elevada al Tribunal Oral. En el plano administrativo, el Ministerio de Seguridad de la nación respondió a un pedido de informes presentado por el CELS e indicó que se había ordenado el pase a la situación de "servicio pasivo" (art. 49, inc. F, de la Ley 21 945) de Valente, acusado de ser el autor del disparo que causó la muerte de Alan Tapia.

Además del disparo letal –el hecho más grave de este operativo–, el trato a las casas allanadas, a la familia, el abusivo uso de la fuerza, el manejo oscuro de la información, el abuso de autoridad reiterado y la falta de un trato adecuado a todas las personas afectadas evidencian formas de intervención diferenciales de las agencias del sistema penal.[21]

20 Según testigos directos, los responsables del operativo no dejaron custodia en el lugar para proteger la escena del crimen. Tampoco la policía científica realizó allí un peritaje. El domicilio del allanamiento y del homicidio quedó sin presencia policial por al menos ocho horas. El Ministerio de Seguridad de la nación fue contactado por vecinos de la zona, tras lo cual enviaron a un equipo de peritos de Gendarmería. Véase también "Un chico muerto en un allanamiento", *Página/12*, 17 de febrero de 2012.

21 Otro caso que evidencia el uso abusivo de la fuerza en el marco de allanamientos policiales en barrios pobres tuvo lugar el 27 de julio de 2012 en Quilmes, provincia de Buenos Aires. Durante un allanamiento, un efectivo del Grupo de Acción Departamental (GAD) de la Comisaría 3ª de Quilmes oyó un ruido y disparó. El proyectil impactó en la joven Daiana Lorena Santos, de 19 años, y le causó la muerte. La joven, que padecía esquizofre-

El Ministerio de Seguridad informó que, además de la medida disciplinaria aplicada respecto de Valente, el caso motivó también el cambio del entonces jefe del GEOF, comisario Arnaldo Neira, y dio lugar a una instrucción al jefe de la PFA para que revocase todas las autorizaciones para realizar tareas extrapoliciales concedidas al personal que integra el GEOF. El Ministerio informó que continúa el seguimiento del sumario administrativo respecto de las conductas de todos los efectivos policiales que intervinieron en la planificación y ejecución del operativo, y que se trabaja en el desarrollo de un protocolo para allanamientos.

2.1.2. Control territorial y formas de abuso contra jóvenes de barrios pobres

a. Prácticas abusivas de Gendarmería y Prefectura en acciones de seguridad barrial

En el marco de los operativos de seguridad territoriales, el gobierno nacional desplegó una gran cantidad de efectivos de fuerzas federales (Gendarmería, Prefectura, Cuerpo de Prevención Barrial de la Policía Federal) en zonas pobres de la ciudad de Buenos Aires y de los partidos del Gran Buenos Aires.[22] A más de un año y medio de iniciado el Plan Unidad Cinturón Sur y a seis meses del desembarco de Gendarmería en Villa Hidalgo, los relatos de los habitantes de esos barrios coinciden en que el aumento significativo de efectivos y su presencia y patrullajes permanentes condujeron a una reducción de los hechos graves de violencia[23] y a la recuperación de la capacidad de circular por zonas

---

nia, había salido de su cama al escuchar los ruidos de la irrupción policial. El suboficial Jorge González quedó detenido por homicidio agravado. El fiscal de Quilmes a cargo del caso, Andrés Nieva Woodgate, sostuvo que González pudo haberse "asustado" al escuchar un ruido durante el allanamiento ("Un policía asesinó a una chica en un operativo", *La Nación*, 31 de julio de 2012).

22 El trabajo de caracterización de los modos de ejercicio del control territorial de Gendarmería y Prefectura se realizó a través de entrevistas y observaciones en los barrios de La Boca, Villa 21-24 (Barracas), Villa 1-11-14 (Bajo Flores), Barrio Juan XXIII (Bajo Flores), Soldati y Villa 20 (Lugano), en la ciudad de Buenos Aires, y en Villa Hidalgo (José León Suárez), partido de San Martín, y Villa Argentina (Gobernador Costa), partido de Florencio Varela, en la provincia de Buenos Aires. Para la caracterización y problematización de estos operativos territoriales véase la sección 2.3 de este mismo capítulo.

23 Los escasos datos estadísticos dados a conocer por el Ministerio de Seguridad apuntan en el mismo sentido. Al cumplirse un año del lanzamiento del Plan Unidad Cinturón Sur, se anunció una disminución de un 48,7% de los robos a mano armada; 22,5% de robos; 38,5% de robos de automotores y 32,1% de hurtos en automotores en la zona de implementación del operativo (véase Ministerio de Seguridad de la nación, "Plan Unidad Cinturón Sur: balance

y en franjas horarias que antes eran consideradas por los propios vecinos como intransitables o extremadamente peligrosas.[24]

En los últimos meses de 2012, diferentes testimonios reflejaron una reducción de la intensidad de la presencia de las fuerzas y un cierto "relajamiento" de los gendarmes y prefectos, que va desde una mayor tolerancia a las actividades ilegales hasta relatos sobre su involucramiento en negocios delictivos, que tradicionalmente contaban con participación de la PFA. El otro reclamo reiterado entre los vecinos tiene que ver con la percepción de que no se afectó en forma suficiente la venta de drogas ilegales, sino que más bien se apuntó a hacer menos visible el consumo.

En términos de derechos humanos, el problema central se relaciona con el trato de las fuerzas hacia la población joven, principal destinataria de los controles rutinarios con diferentes grados de violencia.

En primer lugar, jóvenes que consumen drogas parecen ser uno de los blancos privilegiados por las fuerzas federales. Entre ellos, se presentan con mayores niveles de vulnerabilidad los chicos que se encuentran en situación de calle en las villas, algunos de ellos desconocidos y discriminados por los propios vecinos.

Los testimonios recogidos coinciden en un punto: las fuerzas federales apuntan a desplazar a los consumidores de los lugares más visibles. Muchos

---

de un año", disponible en <minseg.gob.ar/plan-unidad-cintur%C3%B3n-sur-balance-de-1-a%C3%B1o>).
La investigación de la CSJN sobre homicidios dolosos en la CABA en 2011, por su parte, señala que, si bien durante ese período el 73% de los homicidios siguió concentrado en la zona sur de la ciudad, las comunas en las cuales se desplegó el plan desde julio de 2011 presentaron una sensible disminución de los homicidios en el segundo semestre del año: "En la Comuna nº 8, en el primer semestre se registraron 23 hechos lesivos, mientras que en el segundo semestre esta misma comuna registró sólo 4 casos; es decir, se redujeron en un 83% los episodios. Del mismo modo, en la Comuna nº 7, en el primer semestre se registraron 16 muertes violentas, mientras que en el segundo semestre se evidenciaron 6 hechos; es decir, una reducción del 63%. En la Comuna nº 9, en el primer semestre ocurrieron 11 ilícitos, mientras que en el segundo período se comprobaron 6 casos; es decir, se redujeron en un 46%. Por otro lado, en la Comuna nº 4 se vislumbran 24 homicidios en el primer período, mientras que en el segundo se registraron 15 hechos; es decir, se redujeron en un 38%". Véase CSJN, ob. cit.

24 Los relatos de habitantes de las villas coinciden en señalar que entre los años 2000 y 2002 hubo un quiebre, en el cual la violencia comenzó a aumentar y se rompieron viejos códigos, como por ejemplo no robar en el propio barrio. Los entrevistados asocian este proceso de degradación de la sociabilidad con la introducción del "paco" en los barrios, que provocó fenómenos antes inéditos, como, por ejemplo, que los hijos roben a sus padres, o que haya dentro de las villas personas en situación de calle.

entrevistados consideraron que este es uno de los aspectos más positivos de los operativos, hasta el punto de que la visibilidad de los consumidores en el espacio público es uno de los criterios con que los vecinos evalúan el grado de éxito del plan: cuando los "paqueros" vuelven a ser visibles en las esquinas, circula la idea de que los gendarmes o prefectos "se están relajando".

Las organizaciones que trabajan con consumidores y adictos dan cuenta de otra cara del fenómeno: el desplazamiento de consumidores del espacio público no es acompañado con otras medidas de contención, por lo cual se trata de una práctica que invisibiliza la problemática y obstaculiza el acceso de las organizaciones sociales que trabajan en la asistencia de personas con consumos problemáticos.[25] Funcionarios del Ministerio de Seguridad consideran que la vigencia de la Ley de Estupefacientes en contradicción con la nueva Ley de Salud Mental[26] limita la gestión de esta problemática.

Uno de los posibles efectos más graves surge de diversos testimonios que aportan indicios respecto de que las bandas que comercializan drogas regulan y ofrecen espacios protegidos para consumir, lo que torna a los jóvenes que consumen (discriminados por la policía y por los vecinos) aun más vulnerables a la acción de estos grupos. Podría tratarse de un efecto perverso de las prácticas de invisibilización del consumo llevadas adelante por las fuerzas federales.

En segundo lugar, tanto quienes consumen drogas ilegales como los jóvenes en general son víctimas de formas de violencia características de estas fuerzas federales. Los jóvenes son destinatarios de una gama de acciones –entre ellas, abusos y violencia física– que describen como "verdugueo". Los abusos más corrientes son insultos, controles de la circulación, cacheos injustificados con diferentes pretextos (por ejemplo, sospecha de consumo de drogas o denuncias inexistentes), demoras por la noche con el argumento de que "es muy tarde para estar en la calle" o, incluso, de que "hay toque de queda". Entre las formas de violencia física y directa, golpes a menores de edad o a los adultos que intervienen en su defensa, obligar al joven a tragar marihuana o a apagar las pipas de "paco" sobre el propio cuerpo y hasta la aplicación de *spray* pimienta en los genitales. También circulan relatos y denuncias no formalizadas sobre situaciones de abuso aun más graves. Alumnos de una escuela cercana a la Villa 21-24 relataron que, luego de una pelea en el colegio, la Prefectura se llevó a un grupo de jóvenes a una oficina no identificada (se especula que es

25 Una trabajadora social de un centro de día en la Villa 1-11-14 se refirió a la dificultad que constituye el hecho de que los consumidores ya no estén en sus "ranchadas" (grupos de jóvenes congregados en esquinas o plazas), ya que era el lugar donde se los podía contactar para brindarles asistencia.

26 Véase el capítulo V del presente informe.

CELS-Informe 2013.indb 148 07/10/13 13:46

una especie de galpón donde guardan los móviles, ubicado a tres cuadras de la villa), donde los fotografiaron. También en la 21-24 un joven denunció que un grupo de prefectos lo interceptó y lo obligó a ir a comprar droga, tras lo cual lo golpearon y lo sometieron a un simulacro de fusilamiento. La práctica de obligar a jóvenes a ir a comprar drogas se inscribe tanto como una forma de identificar puntos de venta como en otro de los abusos que los uniformados cometen sin otro objetivo que conseguir drogas para su propio consumo.[27]

Las víctimas del "verdugueo" rara vez son formalmente detenidas. Por un lado, porque con frecuencia no existen motivos legales que justifiquen un arresto. Pero también porque la PFA conserva el control de las comisarías, por lo que Gendarmería y Prefectura se verían obligadas a articular estas detenciones con la Policía Federal (en el caso del Cinturón Sur), mientras que los testimonios coinciden en señalar las malas relaciones entre las fuerzas recién llegadas y los policías federales desplazados. En este contexto, cuando la víctima del "verdugueo" reacciona con cierta violencia o rebeldía, los gendarmes y prefectos, en lugar de proceder al típico arresto por resistencia a la autoridad, recurren a la práctica 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. Esta práctica evade las mínimas medidas de registro y control que rigen toda circunstancia de privación de la libertad.

Los testimonios sobre la relación cotidiana con las nuevas fuerzas se mueven en un terreno complejo y ambiguo, donde el reconocimiento de la disminución del delito callejero y el recuerdo de las prácticas de violencia extrema de la Policía Federal se superponen con la idea de que esa policía violenta era también más previsible en sus acciones y que los destinatarios de la violencia eran más claramente jóvenes marginales de los barrios.

La característica distintiva de los abusos de la Gendarmería y la Prefectura es una suerte de "disciplinamiento moral" hacia los jóvenes. Una moralidad de tipo castrense, centrada en el carácter "inapropiado" de determinados comportamientos que no guardan relación necesaria con prácticas delictivas. Los gendarmes, especialmente, perciben como ofensas graves las provocaciones, los comentarios peyorativos o desafiantes o el simple hecho de discutir una orden, actitudes que históricamente forman parte de los modos en que los jóvenes de estos barrios se relacionan con las fuerzas de seguridad. Este disciplinamiento se aplica de forma difusa sobre jóvenes en general y también sobre

27 En este sentido, este caso guarda muchas semejanzas con prácticas violentas ya relevadas en la PFA, que salieron a la luz a partir del asesinato de Camila Arjona en abril de 2005. Véase CELS, "Los círculos de la violencia policial", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2005*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2005.

algunos adultos, sin hacer diferencias entre aquellos que están relacionados con el delito y los que no. Esta indistinción es percibida como una arbitrariedad por habitantes de estos barrios. Los abusos son considerados arbitrarios e injustos, aun para vecinos dispuestos a tolerar diferentes grados de violencia sobre chicos que consideran "delincuentes". En este sentido específico, el accionar de la PFA, basado en un supuesto saber "quién es quién" en el barrio, es percibido como dirigido más específicamente a los grupos de jóvenes que son vistos como conflictivos.

La propia naturaleza del "verdugueo" como conjunto de prácticas violentas en las calles que no desembocan en detenciones formales dificulta la formulación de denuncias. Por otro lado, la construcción histórica de un vínculo con la policía, caracterizado por la coacción y la amenaza, produjo una naturalización del hecho de no denunciar abusos de las fuerzas de seguridad en gran parte de los habitantes de estos barrios.

El carácter especialmente esquivo de las prácticas abusivas desplegadas por Gendarmería y Prefectura en su relación con los habitantes –sobre todo, los jóvenes– de estos barrios señala la necesidad de fortalecer y crear mecanismos de control concebidos específicamente para esta clase de operativos.

En 2012, equipos del Ministerio de Seguridad realizaban acciones de seguimiento de la actuación de Gendarmería y Prefectura, así como del nuevo Cuerpo Policial de Prevención Barrial (CPPB), en el marco del Plan AHÍ y de Cinturón Sur. Se trata de la presencia en el territorio de la autoridad política que pone en práctica, a la vez, formas de gestión directa y de control de la actuación. Es una suerte de microcontrol dado por el "estar presentes" y conocer la mirada de los vecinos sin mediación policial. Los canales de comunicación se refuerzan mediante vínculos directos con referentes sociales y otros vecinos, además de las instancias formales de participación. De hecho, el Ministerio ha tomado conocimiento de algunos abusos a partir de estos canales, lo que dio lugar a acciones operativas y disciplinarias. Otra medida es la difusión de afiches que informan sobre los derechos de los jóvenes frente a las fuerzas de seguridad, y que también apunta a que los agentes de seguridad tengan presente que esa información es pública y visible.

Sin embargo, hay zonas y situaciones que permanecen con grados mucho mayores de opacidad para el control. Por un lado, el despliegue de fuerzas federales en la provincia de Buenos Aires en el marco del Operativo Centinela, en aquellas zonas que no coinciden con el Plan AHÍ, está sujeto a un menor seguimiento político. Se trata, justamente, de zonas pobres que no reciben el abordaje integrado con equipos de distintos ministerios que se dispone en otros barrios y es además en estas zonas donde históricamente se han concentrado mayores niveles de violencia. Por otro lado, aun en barrios con mayor seguimiento político, como los afectados por el Cinturón Sur, existen prácticas

CELS-Informe 2013.indb 150 07/10/13 13:46

abusivas difíciles de controlar. Nuevamente, es el caso de chicos que, por tener niveles de vulnerabilidad agregados (por ejemplo, consumo o tenencia de drogas, antecedentes, etc.), no pueden pedir ayuda a los referentes y mucho menos directamente a las autoridades. A esto se suman los casos de los chicos discriminados en los propios barrios por problemáticos, respecto de quienes es más difícil que se activen redes de protección social.[28]

b. Prácticas cotidianas de abuso y hostigamiento a jóvenes en barrios pobres por parte de la Policía Bonaerense

En esta sección se identifican prácticas de hostigamiento y violencia policial sobre adolescentes y jóvenes de barrios pobres de distintos partidos del Gran Buenos Aires. Muchos de los casos en los que se basa el análisis tuvieron lugar en el barrio Carlos Gardel, del municipio de Morón, aunque las situaciones son similares a las relevadas en otras zonas del Conurbano.

La construcción de vínculos de violencia, hostigamiento y delito de la Policía Bonaerense con jóvenes se establece desde la infancia y se intensifica en la adolescencia. Los niños participan de experiencias violentas con la policía del barrio, lo que condiciona su subjetividad y la forma de entender la relación con los agentes. Escuchan amenazas en las calles, padecen allanamientos violentos, ven que los propios efectivos roban o rompen pertenencias de su hogar: "En el barrio, los niños de seis años te dicen 'no seas ortiva, no

28 La incorporación de las voces de los jóvenes en relación con las situaciones de abuso cotidiano a que los someten estas fuerzas requiere pensar mecanismos de participación y control específicos. Una experiencia breve pero interesante tuvo lugar 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 "intervenciones morales" 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 existe 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 (agradecemos a los integrantes de la revista *Todo Piola* la información sobre esta experiencia). El barrio Ejército de los Andes contó con presencia discontinua de Gendarmería desde 2003, primero en el marco del Plan de Protección Integral de Barrios (PPIB), y posteriormente a través de puestos de control perimetral. Luego de que el 29 de octubre de 2008 fuera asesinado en el barrio el gendarme Roberto Omar Centeno, comenzó una retirada de efectivos de la zona (véase "Gendarmería dice que el crimen del cabo fue obra de un loco cobarde y que no será gratuito", *Clarín*, 29 de octubre de 2008). Sin embargo, con el lanzamiento del Operativo Centinela en diciembre de 2010 la Gendarmería volvió a realizar patrullajes en el barrio.

seas policía'".[29] Las personas de diferentes generaciones y géneros temen a la policía y este sentimiento es capitalizado como forma de intimidación a la población. Con los años, la participación de chicos en actividades riesgosas y delictivas está posibilitada por redes con diferentes grados de amparo, protección o conducción policial.

El trabajo de campo realizado de manera conjunta por el CELS y el municipio de Morón a partir del segundo semestre de 2012 refleja el compromiso de las autoridades locales para documentar prácticas de violencia institucional, para lo que se ha integrado un equipo de trabajo interdisciplinario en los barrios, a través de las Casas de la Juventud, y a nivel central del gobierno local, con la creación del Observatorio de Seguridad y Violencia en 2012.[30] Estos espacios institucionales facilitan el relevamiento sistemático de datos y la identificación de casos, que permiten analizar lógicas de formas de violencia que coexisten en estos territorios marginalizados. Como veremos a continuación, las prácticas y lógicas identificadas no son novedosas, pero su persistencia confirma que las autoridades provinciales no tienen políticas específicas para abordarlas.

Detenciones irregulares no registradas. Las demoras y detenciones en las comisarías y los destacamentos en partidos del Gran Buenos Aires son procedimientos con altísimos niveles de informalidad. Una gran parte de las detenciones no quedan registradas en los libros de las dependencias,[31] según cuentan los operadores territoriales: "Cuando se llevan a los pibes no los anotan en sus

29 Este tipo de experiencias tempranas con la violencia en general y la policial en particular están siendo relevadas en la investigación conjunta entre Flavia Luz Bellomi, maestra primaria del Conurbano bonaerense, y Javier Auyero, profesor de Sociología en la Universidad de Texas, en Austin (véase, por ejemplo, "Los sonidos de la violencia", *Página/12*, 13 de julio de 2012).

30 La urbanización de la villa Carlos Gardel ayudó a visualizar los graves problemas de seguridad existentes en el interior del barrio, frente a los cuales el municipio decidió trazar una estrategia multiagencial. En este contexto, y luego de la firma del Acuerdo de Seguridad Democrática, se creó el Observatorio como parte de ese plan; depende de la Secretaría de Seguridad y trabaja en conjunto con la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Abordajes Integrales.

31 Las detenciones ilegales de menores de edad han quedado acreditadas en diferentes casos judiciales, entre ellos, el de Luciano Arruga, quien el 21 de septiembre de 2008, meses antes de su desaparición, había sido detenido ilegalmente y torturado sin que su pasaje por el destacamento policial fuera asentado legalmente. El 7 de enero de 2013 fue detenido el oficial de la Bonaerense Julio Diego Torales, acusado de estar involucrado en la primera detención y las torturas a Luciano Arruga. Véase la sección 4 en este mismo capítulo.

CELS-Informe 2013.indb 152 07/10/13 13:46

ingresos, no los anota nadie. Entran, salen y se van. Entonces, después, cuando el pibe nos dice si pasó algo o lo golpearon, le sacaron fotos o lo que fuera, para ir nosotros, no está el registro. No podemos hacer nada porque el pibe 'nunca estuvo'". Muchas de las detenciones no se registran porque se trata de menores de edad que no pueden ser detenidos legalmente en una comisaría. En estos casos es frecuente que se los aloje en cuartos alternativos a los calabozos, o los dejen esposados y encerrados en un baño durante horas.

Amenazas para cuando cumplan la mayoría de edad. La violencia verbal hacia los jóvenes y sus familiares está naturalizada en estos espacios, es parte del "verdugueo" que incluye amenazas y que la policía utiliza reiteradamente como forma de provocación para proceder a una detención.

La policía amenaza a los chicos con el poder que tendrán sobre ellos en cuanto cumplan la mayoría de edad. Un efectivo le dijo a una defensora del área de Niñez y Juventud cuando fue a buscar a un chico detenido: "Llevátelo, porque a partir del 17 de octubre –fecha en la que cumpliría la mayoría de edad– es todo mío". Del trabajo de campo surge que es corriente que "en las paredes de las comisarías bonaerenses hay listas o fotos de los chicos con sus fechas de nacimiento, para saber cuándo van a pasar a ser mayores de edad. Esto ocurre con los chicos que la policía ya 'tiene marcados'…, los están esperando". La ostentación de estas listas con las fechas de cumpleaños en las dependencias policiales muestra los grados de impunidad y generalidad con que se llevan adelante los abusos.

Prácticas de fichaje. Durante las detenciones, el "fichaje" es una práctica que sigue vigente. Las fotos de chicos detenidos legal o ilegalmente se usan para poder reconocerlos después y/o utilizarlos en ruedas de reconocimiento. Se fotografían las caras y los tatuajes.

Control de circulación, hostigamiento a chicos ajenos a actividades delictivas. La Policía Bonaerense también detiene a chicos ajenos a actividades delictivas, en situaciones cotidianas, como cuando van a la escuela:

> Ellos saben a quiénes detienen, la idea con estos pibes es hacerlos pasar un mal momento, pararlos a veces para preguntarles si se juntan con tal y crean así el vínculo, son ellos como fuerza de seguridad quienes lo generan así. Muchas veces la policía realiza todo esto como una puesta en escena.[32]

32 Véase el apartado 4, en este mismo capítulo.

Vulnerabilidad particular de los chicos que viven en la calle. Los chicos que viven en la calle corren peligros adicionales debido al desamparo familiar y a la exposición a prácticas arbitrarias y violentas, especialmente de noche y durante los fines de semana:

> Nos contó un chico que a la noche lo levantó el jefe de calle y le dijo: "Vos de día me miraste mal", y se lo llevó a las vías del tren y le pegó y lo llevó detenido diciendo que había querido atacar sexualmente a una chica, pero sin testigos. Estos chicos no tienen la contención de una familia. Están muy solos. Y se desestima así cualquier palabra que el chico pueda decir.

Intimidación con contenido sexual a las chicas. Chicas del barrio transmitieron a funcionarios del municipio que la forma en que la Policía y la Gendarmería se dirigen a ellas tiene un contenido de intimidación sexual, antes que de acciones de violencia física directa:

> Las chicas les tienen más miedo a los gendarmes porque las persiguen, les dicen cosas por detrás, o marcándoles que saben dónde viven, en las noches. Entonces les tienen mucho miedo a los gendarmes, pero también a la Bonaerense. Cuando están circulando solas les tienen terror, ellos pasan a veces con el patrullero, van a paso de hombre siguiéndolas cuando van solas a algún lugar.

Violencia en allanamientos de diferente escala. Los allanamientos también son muy frecuentes; tanto los grandes y masivos –que en los últimos tiempos suceden una o dos veces al año– como los más reducidos, con menor despliegue de fuerzas de seguridad, para los que se asignan dos o tres patrulleros y un camión a cubrir un área y determinadas casas. Más allá de su envergadura, estos procedimientos se realizan de noche y con importantes grados de violencia. Es muy frecuente que se allanen casas equivocadas (la de al lado o la de enfrente a la señalada en la orden). Aunque el motivo alegado en las órdenes judiciales suele ser la búsqueda de armas o drogas, muchos de estos operativos se hacen para encontrar a un individuo en particular y, en algunos casos, se llevan a otras personas detenidas:

> Cuando no encuentran a la persona que buscan "empapelan" (los acusan con pruebas falsas) y los llevan igual y después los largan y con suerte no les queda una causa o les ponen un arma, o por suerte no les ponen droga, o a veces sí.

Colisión entre las prácticas policiales y las estrategias municipales de inclusión social. En las diversas situaciones de conflictividad vecinal, violencia familiar, peleas entre grupos, discriminación, amenazas, ante las que intervienen la policía[33] y los agentes municipales, hay superposición y colisión de roles que evidencian las contradicciones y complejidades de las intervenciones del Estado en las vidas de estas personas. La colisión entre la acción de las agencias sociales y las de seguridad se presenta tanto ante situaciones de abuso e ilegalidad policial como en intervenciones regulares.

En ocasiones, las acciones de hostigamiento policial colisionan con estrategias recreativas, deportivas y otras acciones de inclusión social llevadas adelante por el municipio, a la vez que estas áreas ejercen cierto control sobre los abusos policiales. Por ejemplo, la policía espera y detiene jóvenes en las inmediaciones de las escuelas para adultos. Estas acciones de acoso amenazan las estrategias de recomposición de vínculos que se intentan desde las áreas de desarrollo comunitario, tal como relata un operador barrial:

> A las cuatro de la tarde estaban saliendo los pibes de jugar un torneo de vóley, recuerdo que este chico se iba caminando y, a las dos cuadras, paró un Peugeot 504 de civil, bajó un tipo de civil, no se identificó como nada y lo subió al auto. Lo fuimos a buscar, estaba en la comisaría y decían que le habían encontrado un tubito blanco. Y, ojo, situaciones como esta, en que pudimos llegar a tiempo, son pocas, en el sentido de poder controlar que vaya el médico a verlo, que él diga si lo golpearon o no lo golpearon.

Pero más allá de las situaciones abusivas, las contradicciones entre las intervenciones de diferentes agencias estatales también tienen lugar en el marco de las acciones regulares de la policía, como se aprecia en la siguiente medida de las áreas sociales del municipio, que dependía de la ejecución policial:

> Se trata de un chico del barrio con una larga trayectoria de detenciones y conflicto con la ley; viene de una familia que tiene un papá violento y siete hermanos menores. Y una mamá que se fue a vivir lejos hace tres años escapando de una situación de violencia severa. Hace poco, en uno de los episodios de mayor violencia, este papá golpea a uno de los hijos tan fuerte que hace que lo internen. Se solicita la

33 En los fines de semana, cuando se arman fiestas y a la salida se producen peleas entre chicos, por ejemplo, la lógica que manejan en la zona es no intervenir para luego reprimir con balas de goma.

> exclusión del hogar de este hombre. La exclusión la tenía que llevar adelante la policía. La policía recibe la orden de exclusión y cuando la ejecutan ven al mayor de los hijos –en medio de esa situación bastante traumática– y lo dejan detenido porque tenía un pedido de captura. Se mezclan las acciones y termina entonces el padre excluido teniendo que ir a la comisaría a llevar los documentos del chico.

Persecución policial y homicidio de un chico "fichado": el asesinato de Alexander "Lelo" Zacovich, de 16 años. Alexander Zacovich, Lelo, murió asesinado por la Policía Bonaerense el 27 de septiembre de 2012. Su historia familiar está atravesada por diversas intervenciones estatales sobre diferentes dimensiones de la dinámica familiar y por una alta exposición de Lelo y su hermano mayor a la policía local.

Tiempo antes, Lelo había sido imputado por el robo de un automóvil, por lo cual cumplía una "medida de seguridad"[34] que lo mantuvo detenido durante 18 meses en un penal de la localidad de Azul. Durante 6 meses, llamó los martes y jueves a la Asesoría de Menores e Incapaces para conocer su situación y la fecha de cese de la medida, pero nunca recibió una respuesta.

Comenzaron a permitirle salidas los fines de semana. En una de esas salidas decidió no regresar al penal,[35] por lo que pesaba sobre él un pedido de captura. Esta circunstancia lo exponía al abuso policial, además de que inhibía sus intentos de vinculación social, como inscribirse en una escuela. Su hermano mayor consumía drogas, tenía varios ingresos a la comisaría, detenciones prolongadas y también un pedido de captura vigente. Lelo vivía con su mamá, único sostén de la familia, y tres hermanos pequeños que, con el consenso de la madre, comenzaban a recibir medidas de protección asistencial.

Cerca de las 5 de la tarde del 27 de septiembre, Lelo huía de un patrullero policial con un amigo para meterse en el barrio. Unos cien metros más adelante, su amigo logró escapar, pero Lelo recibió un disparo en la cabeza, proveniente de una mujer policía. Aunque la policía afirmaba que estaba muerto, los vecinos comenzaron a alertar que estaba vivo porque movía la cabeza, apoyada sobre el agua del cordón, y respiraba. Como los vecinos los increpaban,

34 Las medidas de seguridad son figuras que se aplican a las personas menores de 16 años, no punibles, que carecen de garantías constitucionales, ya que, al no responder a una condena, no se establecen cuestiones básicas como el tiempo de duración.

35 Estas salidas no tienen acompañamiento institucional. Esto facilita que jóvenes con un entorno familiar frágil, muchas veces decidan no volver al penal, en parte debido a la incertidumbre con respecto a los tiempos de la detención, que suelen no ser explicitados por la justicia de menores.

CELS-Informe 2013.indb 156 07/10/13 13:46

los efectivos policiales subieron a Alexander al patrullero, tras arrastrarlo unos veinte metros por los pies, y lo llevaron al Hospital Posadas.

Según el relato policial, los jóvenes habían intentado robar una motocicleta cuyo conductor logró evitar el robo y dar aviso a un patrullero, que salió a perseguirlos hasta que se produjo un enfrentamiento. Si bien hay una cámara en el lugar, en el video no se ve ningún intento de robo, ni al patrullero apostado en el sitio señalado por los efectivos. Según vecinos del barrio, la policía buscaba al hermano mayor, cuando hirió letalmente a Lelo.

Una vez en el hospital, mientras Lelo estaba en el quirófano, el comisario le preguntó a la madre, de modo agresivo, si el que estaba allí era "el del tatuaje", en referencia al hermano mayor de Lelo. La madre respondió que se trataba de Alexander, lo que dio lugar a una discusión, porque los policías le exigían que demostrara que se trataba de Lelo y no de su hermano. Lelo murió en el hospital pocas horas más tarde.

Esa misma noche, el comisario se acercó a la Central de Monitoreo del municipio para exigir la entrega del video de las cámaras de seguridad y, ante la negativa de los responsables, ya que el policía no disponía de una orden judicial, amenazó con obtenerlo mediante un allanamiento.

La justicia de menores actuó para investigar lo sucedido, pero en el expediente se le imputaba a Alexander el robo con arma de un automóvil, y no de una moto. En la causa también figura una víctima denunciante y se acredita que el automóvil fue encontrado en las inmediaciones y que tenía un arma, con la cual se dispararon dos tiros al patrullero. Esta versión no coincide con lo expuesto por la policía en los primeros momentos.[36]

2.2. Connivencia con redes delictivas: la policía como un engranaje fundamental de la violencia en Florencio Varela

Para dar cuenta de las lógicas de violencia, además de caracterizar prácticas y hechos de abuso es clave analizar la participación –en diferentes grados de protección, connivencia o gerenciamiento– de estructuras policiales en negocios delictivos. Si no se toman en cuenta las tramas de ilegalidad atravesadas por la policía, los hechos aparecen como resultado de una intervención puntual y se desdibuja la racionalidad instrumental que existe detrás de muchos abusos. Ofrecemos a continuación una descripción de lógicas recabadas a partir del trabajo de campo realizado en el municipio bonaerense de Florencio Varela.

36 La causa tramita en la UFI 2 del Departamento Judicial de Morón, a cargo de la fiscal Claudia Fernández, bajo el número de IPP 33685/12.

Se trata de una jurisdicción cuya regulación cotidiana de conflictos está atravesada por la violencia. Dos disputas territoriales son ejes de estas dinámicas en las zonas pobres del municipio: las luchas por el acceso a la tierra y las peleas por el control territorial de negocios asociados a la venta de drogas. Lejos de estar "por fuera del sistema", ambas disputas se inscriben en tramas de relaciones del poder local y la policía. Actores que, lejos de ser sujetos extraños a los conflictos o dispuestos a intervenir en su resolución, aparecen como engranajes centrales de la generación y circulación de la violencia.

El control de estos territorios no es patrimonio de un actor en particular, sino un proceso complejo en el que intervienen la policía, otras agencias estatales –por acción u omisión– y bandas involucradas en actividades delictivas. Las lógicas y los intereses de estos actores confrontan, a su vez, con los de organizaciones comunitarias de base, debido al tipo de labor que realizan en el territorio: trabajo con jóvenes y migrantes, organización de la lucha por el acceso a la tierra, ordenamiento y activismo por la regularización de asentamientos. De hecho, en el último año se han registrado reiterados casos en que militantes de organizaciones de este tipo fueron víctimas de acciones concertadas por bandas de delincuentes y policías.

2.2.1. La participación de la Policía en la violencia en el marco de tomas de tierras[37]

La lucha por el acceso a la tierra es un aspecto central de la historia de Florencio Varela en los últimos treinta años. Muchos de los barrios del municipio surgieron a partir de tomas de tierra y la posterior regularización de los asentamientos, en situaciones en las que confluyen estrategias diversas de acceso al hábitat, así como de negocios ilegales y de especulación rentística.[38] El gobierno municipal reconoció públicamente que hay actualmente 26 000 familias de Varela que demandan un lugar para vivir, aunque especialistas y actores loca-

37 En esta sección se plantean adelantos de la investigación realizada en el marco del proyecto "Suelo, tierra, vivienda y hábitat social", coordinado por la Fundación por Nuestros Hijos en convenio con la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. La investigación contó con la participación de Carlos Píngaro Lefevre, del CELS, y Enrique Font. Agradecemos a José Luis Calegari y Alfonso Rojas, del Centro de Participación Popular Monseñor Enrique Angelelli, la valiosa colaboración para el acceso a las entrevistas y el trabajo de campo.

38 Por ejemplo, el arquitecto y especialista en planificación urbana Eduardo Reese denomina "tomas inducidas" a casos en los que el dueño no puede vender un terreno por no cumplir las condiciones mínimas (por ejemplo, se encuentra bajo el nivel de inundación) y entonces promueve la ocupación de sus tierras para negociar la expropiación con el municipio.

CELS-Informe 2013.indb 158 07/10/13 13:46

les estiman la cifra entre 35 000 y 40 000.[39] Como en el caso de Barrio Mitre, la problemática afecta, entre otros, a las nuevas generaciones, hijos de quienes tomaron tierras en las últimas dos décadas del siglo XX, que no pueden acceder a un hogar para los nuevos núcleos familiares que conforman.

La lucha por el acceso a la tierra y la vivienda en los partidos del Gran Buenos Aires debe inscribirse en la problemática más amplia de la regulación y usos del suelo bonaerense. La trama urbana de diferentes partidos, entre ellos Florencio Varela, está interrumpida por lotes baldíos y grandes extensiones de tierra vacante. Frecuentemente, estos terrenos sin utilidad son la expresión espacial de la inversión especulativa en tierras que permanecen durante décadas sin usufructo alguno, a la expectativa de que la inversión del Estado (en vías de comunicación, servicios e infraestructura) y el propio desarrollo comunitario (densificación urbana) redunden en la valorización de los terrenos, oportunidad en la que son devueltos al mercado[40] o vendidos al Estado para planes de vivienda social. Este tipo de especulación rentística produce graves distorsiones en el mercado de tierras en zonas de asiento histórico de los sectores populares. Especialistas en el mercado de tierras han detectado que terrenos sujetos a este tipo de especulación pertenecen a autoridades municipales, quienes tienen la potestad de tomar decisiones que redunden en la valorización de sus propias tierras, aunque resulta complejo explicitar casos ya que las titularizaciones no están hechas a nombre de sus verdaderos dueños.

De este modo, ante el déficit urbano-ambiental circundante, la escasez de tierras disponibles para los sectores pobres coexiste con grandes extensiones sin ocupar ni usufructuar, lo cual constituye un dato central para entender la oportunidad situacional para las tomas.

Las tomas de tierras no son acontecimientos extraordinarios, ni resultan extrañas a la gestión política, que históricamente ha intervenido de diferentes modos en estos conflictos. Décadas de tomas, desalojos y negociaciones generaron saberes y códigos entre los actores (tomadores, organizaciones sociales, autoridades y policía), estrategias de "apriete" y de resistencia, formas de gestión y resolución de conflictos que, con grados variables de violencia, tienen lugar en ámbitos formales e informales de negociación.[41]

39 El dato oficialmente reconocido por el municipio fue comunicado por el secretario de gobierno municipal, Andrés Watson, durante una reunión pública entre funcionarios municipales y delegados de varias tomas, el 19 de agosto de 2012.

40 La nueva ley de acceso justo al suelo urbano de la provincia de Buenos Aires aumenta los impuestos sobre la tierra vacante para desincentivar este tipo de inversión especulativa (véase el capítulo IV).

41 Tras décadas de tomas y ocupaciones, los pobladores disponen de estrategias diversas de resistencia a las acciones policiales. Frecuentemente, el ingreso

En Varela coexiste lo que los propios pobladores ven como una "tradición de no desalojo" y de tolerancia respecto de las ocupaciones con casos en que la justicia intervino a través de desalojos masivos, con gran despliegue policial y diferentes grados de violencia. También coexiste la apertura de espacios de diálogo y negociación en los que participan tanto los delegados de las tomas como funcionarios municipales, provinciales y/o nacionales, con maniobras informales e ilegales que involucran a reparticiones municipales y a la propia policía,[42] y que están orientadas o bien a evitar las tomas (a cercarlas y asfixiarlas en sus primeras horas) o bien a disputar poder dentro de ellas a través de bandas con conexiones policiales. Referentes sociales con conocimiento sobre derechos fundamentales y procedimientos de la justicia utilizan en ocasiones su capacidad de denuncia como forma de negociación con la policía, y fue mediante estos recursos como en algunas oportunidades se logró la liberación de personas ilegalmente detenidas.

La Bonaerense participa en los conflictos tanto a través de funciones oficiales a pedido de la justicia como de acciones ilegales. Por orden judicial, la policía interviene en operativos de desalojo y acordonamiento de las tomas para impedir la entrada y salida de personas y, especialmente, de materiales de construcción. Pero la policía utiliza también medios ilegales para detener personas en las tomas o intervenir, en articulación con el municipio, para evitar nuevas tomas. Por ejemplo, mientras por orden judicial la policía rastrea pruebas sobre los usos previos de un terreno ocupado (si se trataba de baldíos, si existía algún tipo de explotación o destino comercial), también "planta" falsas evidencias sobre actividades comerciales inexistentes. Y, según los protagonistas de algunas ocupaciones, tanto policías como punteros suelen infiltrar las tomas para identificar a los ocupantes.

En contraste con aquellas lógicas históricas del municipio, algunos sucesos ocurridos durante 2012, en el marco de una serie de tomas de tierras en los barrios de Luján y Villa Argentina, alertaron a los militantes de organizaciones comunitarias de la zona por sus características anómalas.

---

de materiales a una toma se logra simplemente por la relación con los policías locales y por sus precarias condiciones de trabajo: "Solos en la intemperie, los policías comienzan por aceptar un mate, y terminan haciendo la vista gorda al ingreso de materiales de construcción".

42 Se delinea un campo de disputas que no tiene solamente lugar en los ámbitos legales de resolución de conflictos. Las propias agencias estatales y policiales se embarcan en prácticas irregulares y los actores sociales dan por sentado que la pelea depende de maniobras de poder y territoriales y, por lo tanto, existen también márgenes para intentar imponer las propias demandas y negociar con el Estado.

El 3 de julio de 2012 fue ocupado un terreno que estaba afectado al Plan Federal de Vivienda.[43] Según diversos testimonios, la acción fue organizada por punteros políticos, un supuesto periodista local y personas desconocidas en la zona que se trasladaban en autos de alta gama. Una vez realizada la toma y tras una primera subdivisión del terreno, se vendieron lotes a vecinos. Tras estas primeras ventas, los promotores acordaron con el gobierno municipal retirarse de los terrenos ocupados. El 11 de julio tuvo lugar una segunda toma de terrenos a trescientos metros de la primera[44] por familias linderas a estas tierras. Según diferentes versiones, ante rumores de un inminente desalojo de la primera toma, otras familias que también necesitaban tierras para descomprimir su situación de hacinamiento temieron que estos terrenos baldíos fueran ocupados por los desalojados.

Tras la fuga de quienes habían promovido originalmente la primera toma, los ocupantes quedaron expuestos y sin un interlocutor ante las autoridades. El 13 de julio, con un extraordinario despliegue de más de mil agentes de la Policía Bonaerense llegados de rincones alejados de la provincia, se procedió al desalojo de la primera toma.

En forma simultánea, las comisarías 1ª y 2ª de Varela intervinieron en el conflicto con acciones abusivas e irregulares:

- Durante el desalojo del 13 de julio, varios jóvenes fueron violentamente golpeados. En una protesta ante el municipio por esos abusos, dos de aquellos jóvenes fueron detenidos por efectivos de la Comisaría 1ª con el pretexto de que existía una orden de captura por homicidio contra uno de ellos. Cuando un grupo de curas se acercó a la dependencia para solicitar datos formales de la imputación, la policía alegó que se trataba de un error y liberó a los chicos.
- El titular de la Comisaría 2ª, Juan Carlos Peressutti,[45] se hizo presente en la segunda toma, amenazó a los ocupantes e intentó

43 El terreno estaba destinado a una obra cuyo monto estimado superaba los 18 millones de pesos. Allí se debía construir un complejo de 174 viviendas, pero la obra está paralizada desde hace más de dos años. Véase "Más de 60 familias compraron tierras en el asentamiento de Luján: fueron desalojados", *Varela al Día,* 17 de julio de 2012.

44 Se trata de un descampado lindero a las vías del ferrocarril Roca, atravesado por el arroyo Las Piedras, que divide el barrio de Luján del barrio de Villa Argentina. Esta segunda toma, por lo tanto, se extiende sobre ambos barrios. Los datos no oficiales hablan de unas 1100 familias asentadas.

45 Juan Carlos Peressutti está a cargo de la Comisaría 2ª de Florencio Varela desde el 14 de marzo de 2012, luego de que la dependencia fuera intervenida en enero de 2012 como consecuencia de las investigaciones posteriores

identificarlos sin orden de la justicia para hacerlo. Logró identificar a una de las referentes de la toma, Cristina Rodríguez, de nacionalidad paraguaya.[46] Cristina recibió golpes, amenazas de armarle una causa e insultos xenófobos, y fue detenida por el comisario, quien decía tener una orden del fiscal para hacerlo.[47] Fue trasladada a la Comisaría 2ª, donde también recibió amenazas e insultos. Cuando sus hijos se acercaron a la dependencia a reclamar por su madre, fueron detenidos, durante dieciséis horas,[48] sin otro motivo que el de ser hijos de Cristina. Cuando organizaciones sociales se movilizaron en repudio de las detenciones y amenazaron con tomar la comisaría, Cristina y sus hijos fueron liberados.

- Días después, la policía nuevamente se presentó en la toma con el supuesto objetivo de identificar a las personas allí presentes. Intentaron, entonces, detener a Alfonso Rojas, referente del Centro Angelelli,[49] quien colaboraba con tareas para el ordenamiento de la toma. El antecedente de la detención arbitraria de Cristina creó un clima de fuerte desconfianza hacia la comisaría, por lo cual desde el Centro Angelelli decidieron comunicarse directamente con el jefe de la Distrital Varela, inspector Walter García, quien respondió que no tendría que haber ningún policía efectuando tales acciones. Este hecho acrecentó las sospechas entre los participantes de la toma de que la Comisaría 2ª no respondía ni ante la

---

al asesinato de Carlos Fretes, caso sobre el cual se informa en el apartado 2.2.2.a de este mismo capítulo.

46 Según los integrantes de organizaciones que prestan su ayuda para la regularización de los asentamientos, las comunidades migrantes cumplen un papel fundamental en la posibilidad de éxito y consolidación de las tomas. Frente a los grupos que se dedican a tomar para vender rápidamente sus terrenos y abandonar la toma, los migrantes son generalmente los compradores y aportan un elemento de estabilidad a través de la construcción de casas.

47 Si bien ante una consulta del CELS el comisario Peressutti afirmó que la detención de Cristina no había tenido lugar y que, por orden de la fiscal, tenía que notificar a las personas que se encontraban en la toma la conformación de una investigación penal preparatoria, la orden judicial no existió y el accionar policial no se condice con lo dicho por el comisario.

48 En los libros de la comisaría se asentaron horas de ingreso y de salida falsas para hacerlas coincidir con la duración de una detención por averiguación de antecedentes que tiene un plazo máximo de doce horas.

49 El Centro de Participación Popular Monseñor Enrique Angelelli es una organización social y de defensa de los derechos humanos con sede en la localidad de kilómetro 26,700, en Florencio Varela. Entre sus muchas líneas de trabajo, se destaca la labor de apoyo y ayuda en el ordenamiento y regularización de las zonas con ocupaciones de tierras y el acompañamiento a las demandas que los delegados de las tomas realizan frente al Estado.

justicia ni ante sus superiores y que sus acciones estaban orientadas por intereses propios.

Al igual que en muchas experiencias anteriores, la toma de Luján y Villa Argentina pasó de un primer momento caracterizado por la lucha y la resistencia ante la posibilidad del desalojo y el hostigamiento policial, a una segunda fase de regularización e incipiente asentamiento. En esta etapa, la violencia asumió otras formas, centradas en la puja por la distribución de los lotes –hubo grupos armados que efectuaron desalojos violentos a fin de disponer de los lotes para su venta– y en otros hechos de violencia interpersonal, muchas veces intensificados por la precariedad de las condiciones en las que deben convivir los ocupantes con recursos escasos. En este contexto, la policía no se presentó en el lugar y los múltiples conflictos se resolvieron sin protección ni mediación estatal, aunque es un secreto a voces en el barrio que en esta etapa hubo policías que manejaron intereses en la comercialización de lotes e insumos para la construcción.[50]

Ocupantes de las tomas percibieron a la policía o bien como un actor ausente, o bien como un factor central de los problemas que padecen.

Se organizaron marchas hacia la Comisaría 2ª y hacia la sede del gobierno municipal para denunciar la arbitrariedad policial y su connivencia con redes delictivas. Organizaciones sociales realizaron gestiones ante la jefatura distrital y la departamental para solicitar el desplazamiento del comisario Peressutti.[51]

50 Si bien la policía está ausente en su función de protección, los relatos sobre su rol en el amparo o regulación de actividades ilegales en las tomas de tierras son múltiples. Ofrecemos dos ejemplos: por un lado, el sereno de un complejo habitacional en construcción se dedicaba a robar materiales del plan de vivienda y luego, acompañado y protegido por la policía, recorría la toma para venderlos. Por otro lado, a los pocos días de iniciado el proceso de regularización, se hizo presente en la toma "el Polaco", desconocido para los ocupantes y quien, junto con otras personas, comenzó a adueñarse violentamente de varios lotes. Amenazaron a quienes previamente estaban organizando la toma e intentaron disparar contra un integrante del Centro Angelelli y un cura durante una reunión en la capilla de la zona. Luego, se supo que el Polaco provenía del cercano partido de Lomas de Zamora. A pesar de existir una denuncia contra esta persona, la policía nunca lo encontró cuando fue a detenerlo en los terrenos donde se desarrollaba la toma.

51 En el marco de estas gestiones, referentes de los asentamientos y el CELS se reunieron con funcionarios de la Subsecretaría de Planificación y de la Auditoría de Asuntos Internos del Ministerio de Justicia y Seguridad de la provincia de Buenos Aires, instancias con las que se inició un diálogo con el objeto de visibilizar ante las autoridades estas problemáticas. Las organizaciones brindaron a la Auditoría de Asuntos Internos de la Policía Bonaerense información sobre este caso y sobre el comportamiento violento del comisario en las tomas, sin que hasta el momento se haya informado desde

2.2.2. Connivencia entre policías y narcotraficantes en el control del territorio en Florencio Varela[52]

Peressutti había asumido la titularidad de la Comisaría 2ª en marzo de 2012, luego de que la cúpula anterior fuera desplazada el 20 de enero de ese año por los hechos relacionados con el asesinato de Carlos "el Pelado" Fretes, a partir de los cuales se evidenciaron nexos entre el narcotráfico, el poder político y la policía de Florencio Varela. Un caso ocurrido cinco meses después en el barrio de Pico de Oro, jurisdicción de la Comisaría 1ª de Varela, también mostró modos de actuar de bandas con protección policial.

a. El asesinato de Carlos "el Pelado" Fretes

Carlos "el Pelado" Fretes, un vendedor ambulante de 22 años, fue torturado en una casa de la localidad de Agustín Ramírez, jurisdicción de la Comisaría 2ª de Varela, propiedad de Claudio Américo Mena. Luego fue trasladado a un baldío de Longchamps, partido de Almirante Brown, donde fue asesinado y su cuerpo hallado el 11 de diciembre de 2011.[53]

Los acusados por el asesinato fueron Claudio Américo Mena y Santiago Mont. Mena, alias "el Viejo", era conocido en la zona de Agustín Ramírez en su doble función de dirigente político barrial (presidente de la asociación Vecinos Unidos, participante de la Unidad de Gestión Local[54] y referente territorial de un espacio político vinculado al gobierno municipal)[55] y líder de una

---

ese organismo acción administrativa alguna. Existe, además, una denuncia penal contra el comisario Peressutti por haber amenazado con un arma a una subalterna.

52 Esta sección fue escrita en colaboración con Carlos Píngaro Lefevre, del área de Investigación del CELS. Agradecemos a Alberto Spagnolo, Neka Jara y Valdemar Jara, del Movimiento de Colectivos, y a Diego Sztulwark y Mario Santucho, del Colectivo Situaciones, por facilitar el acceso a información clave para reconstruir los hechos de Pico de Oro.

53 El caso ya fue informado en CELS, "Casos de violencia en el marco de redes de ilegalidad con participación policial", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012,* Buenos Aires, Siglo XXI, 2012. Véase también "Un modelo agotado", *Página/12,* 5 de febrero de 2012.

54 Las unidades de gestión local (UGL) son organismos descentralizados de gestión municipal que nuclean a las entidades intermedias de la zona con el objetivo de "Fortalecer la red social a través de la descentralización administrativa-operativa para lograr un mayor consenso en la toma de decisiones". Véase <varela.gov.ar/ugl/ugls.aspx>.

55 Claudio Mena era el referente territorial del espacio político liderado por Jorge Roldán, ex concejal y actual director de Coordinación y Supervisión de los Centros de Integración Comunitaria (CIC) del municipio de Florencio Varela. Según informó el diario *La Nación*, luego del asesinato de Fretes, "fuentes cercanas" al intendente municipal, Julio Pereyra, declararon que este abrió un sumario para "establecer si existía vínculo" entre Mena y

CELS-Informe 2013.indb 164 07/10/13 13:46

banda vinculada al tráfico y venta de drogas que operaba con cobertura policial. Mont era su segundo al mando y, según algunas fuentes, se desempeñaba como informante policial.[56]

La policía local, que difundió la versión de que la muerte de Fretes se había producido en el marco de una "narcobatalla entre dos familias",[57] recibió la orden de preservar la casa de Mena como escena del crimen. Sin embargo, los efectivos policiales no hicieron nada por evitar que la casa fuera destruida por una supuesta "pueblada" que, en realidad, no hizo más que beneficiar a los acusados al hacer desaparecer importantes pruebas.

La connivencia con la policía permitía, además, que los asesinos se mantuvieran prófugos. Esto llevó al Centro Angelelli[58] y al CELS a interceder ante el vicegobernador, Gabriel Mariotto, quien se involucró en el caso. Con la colaboración de Gendarmería, la policía de Longchamps detuvo a Mena, mientras que Mont fue localizado y detenido en la Villa 31 de la ciudad de Buenos Aires. La Comisaría 2ª de Varela fue intervenida y su cúpula desplazada.

Luego de un tiempo, el CELS presentó un pedido de informes[59] para ver qué había pasado con la intervención. La respuesta del Ministerio de Justicia y Seguridad provincial fue elaborada por policías de esa misma comisaría. Se trata de una verdadera pieza de antropología jurídica y policial: consiste en una copia del expediente abierto a propósito del pedido de informes en el que básicamente consta el recorrido burocrático del propio expediente.[60] El contenido sustantivo de la respuesta refiere a actas labradas con motivo del relevo de la cúpula y el nombramiento del interventor el 19 de enero de 2012, y la copia del acta con motivo del traspaso del interventor al comisario Peressutti.

Roldán ("Pidió Mariotto la intervención a una comisaría por un crimen", *La Nación*, 26 de enero de 2012). Hasta el momento, no se conoce si esa investigación existió, ni cuáles fueron sus resultados.

56 "Mont figura como *buche* de la comisaría distrital de Esteban Echeverría en una causa tramitada por la UFI nº 9 de Lomas de Zamora". Véase "Intervienen una comisaría por los vínculos entre policías y narcos", *Tiempo Argentino*, 25 de enero de 2012.

57 "Pidió Mariotto la intervención a una comisaría por un crimen", *La Nación*, 26 de enero de 2012.

58 José Luis Calegari, dirigente del Centro Angelelli, es el abogado de la familia de Gabriel Fretes. Junto con otros integrantes del barrio realizó, en los días posteriores al asesinato, un arduo trabajo de búsqueda de testigos del hecho en Agustín Ramírez.

59 El pedido fue presentado por el CELS el 19 de marzo de 2012. El titular de la Subsecretaría Operativa Emiliano Pedro Manuel Baloira acusó recibo del expediente 21100-4333803/2012 el 23 de marzo y la respuesta está fechada el 11 de octubre de 2012.

60 Por ejemplo, consta que entre abril y agosto el expediente se perdió en el cajón de un policía de la Comisaría 2ª, que fue sancionado por esta falta.

CELS-Informe 2013.indb 165 07/10/13 13:46

Mientras que en la primera acta se informa que al personal relevado se le dio "traslado a la Jefatura Departamental Quilmes, donde se les asignarán funciones", en otra foja se aclara que la asignación de nuevas funciones en Quilmes era para el resto del personal, pero que el comisario había sido "relevado de su cargo". No hay ninguna respuesta de las autoridades políticas sobre las acciones que se llevaron a cabo para investigar la connivencia policial denunciada.

b. Militantes sociales como blanco de bandas criminales en Pico de Oro

La noche del 30 de agosto de 2012, una banda liderada por un *dealer* local saqueó e incendió la casa de Nélida Jara y Alberto Spagnolo, dos referentes del Movimiento de Colectivos Maximiliano Kosteki,[61] ubicada en un asentamiento del barrio Pico de Oro,[62] en la jurisdicción de la Comisaría 1ª de Varela.

El líder visible de la banda es un vendedor de drogas conocido en el barrio, que había sido denunciado por los militantes del Movimiento de Colectivos por la reiteración de amenazas. Tras esta denuncia, el *dealer* se ausentó un tiempo del barrio, pero su regreso estuvo marcado por nuevas amenazas contra Jara y Spagnolo.

Con el objetivo de generar una pueblada y arrasar la casa de los militantes, el 29 de agosto circuló en el barrio la acusación de que Spagnolo había abusado de un menor de edad. Según testimonios, el *dealer* ya había difamado a otros vecinos del asentamiento para obligarlos a irse del barrio, tomar posesión de sus lotes y venderlos.

La legitimidad de los militantes en el barrio impidió que la pueblada tuviera lugar. Sin embargo, la policía tomó por cierta la versión y recorrió el barrio para encontrar al "violador Spagnolo". A medianoche, integrantes de la banda

61 Nélida Jara y Alberto Spagnolo viven y realizan tareas sociales y políticas en la zona sur del Conurbano desde la década del noventa. Fueron fundadores del Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD) de Solano, integraron la Coordinadora Aníbal Verón y actualmente participan de la organización social Movimiento de Colectivos Maximiliano Kosteki. Su casa en Pico de Oro funcionaba como un espacio abierto a la comunidad, donde se realizaban talleres de educación popular y de prevención de la salud, actividades culturales con jóvenes y adolescentes, deportes, etc.

62 Pico de Oro es considerado un barrio donde se asientan algunos de los principales centros de producción y distribución de drogas. Tres días antes del incendio de la casa de Jara y Spagnolo, efectivos de la Delegación de Investigaciones del Tráfico de Drogas Ilícitas y del Grupo de Acción Departamental de Quilmes desbarataron una cocina de droga en Pico de Oro. Véase "Golpe al narcotráfico en Varela: desbaratan cocina de cocaína", *Varela al Día*, 27 de agosto de 2012. En noviembre, luego de una investigación de seis meses, la Policía Federal detuvo a dos hombres que tenían cinco cocinas de paco en la zona ("Detuvieron dos jefes narcos en Florencio Varela", *País 24*, 8 de noviembre de 2012).

CELS-Informe 2013.indb 166 07/10/13 13:46

comenzaron a apedrear la casa de Jara y Spagnolo. Nélida Jara y su hermano Valdemar Jara, abogado, se presentaron en diferentes sedes policiales y de la justicia, pero en ninguna de ellas les recibieron las denuncias por las amenazas. Finalmente, tras un enérgico reclamo de Valdemar ante la UFI 9, la Comisaría 1ª accedió a tomar la denuncia. Sin embargo, la policía no dispuso medidas de protección de la casa.

El 30 de agosto, aun sin presencia policial, unas veinte personas ingresaron a la casa de Jara y Spagnolo, la saquearon, cargaron los muebles en un camión y la incendiaron en su totalidad. Cuando la policía finalmente se presentó en el lugar, se limitó a continuar con la búsqueda del "violador Spagnolo" y no intervino en los violentos incidentes que tenían lugar entre integrantes de la banda y vecinos del barrio. Tras algunas gestiones de los militantes con autoridades políticas, un móvil de la Distrital se hizo presente.

La familia Jara asentó denuncias por amenazas e incendio, calificación que luego el fiscal cambió a "robo en poblado y en banda en concurso real con incendio". El líder de la banda y dos mujeres fueron detenidos y recuperaron su libertad una semana después. Jara y Spagnolo abandonaron el barrio.

El asesinato de Carlos Fretes y el ataque a Jara y Spagnolo pusieron en evidencia lógicas de circulación de la violencia. Los casos visibilizan algunos de los puntos en que la connivencia policial y política permite la continuidad de prácticas de violencia ligadas a la venta de drogas.

Al igual que en los hechos relatados en torno a las tomas de tierras en Luján y Villa Argentina, las actividades de bandas y las acciones y omisiones de la policía afectan a militantes de organizaciones que realizan trabajo comunitario en los barrios. La seguridad de los militantes depende de la capacidad de recurrir a altos funcionarios que habiliten alguna medida por fuera de las lógicas locales.

Según interpretaciones de los propios militantes sobre estos hechos, las organizaciones comunitarias no constituyen un blanco especialmente prioritario para la actividad de las bandas, hasta que las estrategias de ampliación de mercado y de control territorial crean conflictos de interés con los activistas, en especial cuando configuran disputas por espacios de pertenencia y participación de jóvenes.[63] Por otro lado, hay muchas otras víctimas del

63 "Los narcos se articulan en los territorios con tramas de complicidad política y policial, lo cual los convierte en grupos de poder que son a la vez *dealers*, prostituyentes y buchones. El propósito es disputar y controlar esos territorios, pero es sobre todo una disputa por los jóvenes: para volverlos 'consumidores' y ampliar así los mercados del paco. También para subordinarlos y usarlos como mano de obra tumbera", Comunicado del Movimiento de Colectivos, 31 de agosto de 2012.

accionar de estas bandas con cobertura policial, cuyas historias no salen a la luz por el simple hecho de que no cuentan con los recursos de movilización y visibilización a los que acceden militantes de organizaciones sociales.[64]

2.3. Operativos de intervención territorial en seguridad del gobierno nacional

Desde la creación del Ministerio de Seguridad, el gobierno nacional ha implementado diferentes dispositivos de seguridad cuya orientación central es la intervención sobre territorios delimitados. Entre sus rasgos principales se destacan, en primer lugar, una concepción diferente respecto de la presencia policial en territorios pobres: se apuesta a un modelo de presencia permanente en lugar de la histórica secuencia de entradas y salidas mediante allanamientos u operativos puntuales. En segundo lugar, la presencia de fuerzas federales como Gendarmería y Prefectura, así como del nuevo Cuerpo Policial de Prevención Barrial (CPPB) de la PFA, que desplazan de esos territorios a las fuerzas que tradicionalmente se desempeñaron en esas zonas, como las comisarías locales de la PFA o de la Bonaerense. Finalmente, en algunos casos la intervención implica una articulación entre las medidas de seguridad y otras políticas públicas. De este modo, las fuerzas de seguridad despliegan nuevas formas de control territorial, que suplantan o se superponen a los modos tradicionales de intervención de las policías en esos barrios.

Un precedente lo constituyen los operativos desplegados en villas y asentamientos del Gran Buenos Aires en el marco del Plan de Protección Integral de Barrios (PPIB), entre 2003 y 2004.[65] Aquellas experiencias, por un lado, pro-

64 En relación con este punto, y con motivo del asesinato de tres militantes del Frente Popular Darío Santillán (FPDS), en la ciudad de Rosario, a manos de delincuentes con cobertura policial, Federico Orchani, referente del FPDS, declaró que el avance de la causa "no hubiera sido posible sin la movilización de las organizaciones […]. Si los chicos no hubieran sido militantes, los asesinatos se hubieran sumado a los más de 170 casos de gatillo fácil que, nada más en Rosario, quedan sin resolverse y pasan al archivo policial como enfrentamiento entre bandas". Orchani describió así el escenario: "Hay una situación estructural que vincula a un entramado de bandas armadas, crimen organizado y corrupción policial que funciona al amparo del poder político". Véase "Otro detenido por el triple crimen", *Página/12*, 2 de febrero de 2012.

65 En noviembre de 2003, la Secretaría de Seguridad Interior del entonces Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la nación puso en marcha el PPIB simultáneamente en la villa La Cava y en los barrios Ejército de los Andes (Fuerte Apache) y Carlos Gardel, todos en partidos del Gran Buenos Aires. (Véanse CELS, "Territorio, desigualdad y violencia", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2009*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009, y CELS, "El Plan de Protección Integral de Barrios. Las villas de emergencia

CELS-Informe 2013.indb 168 07/10/13 13:46

dujeron una sensible disminución de algunos delitos violentos en los barrios intervenidos y la posibilidad para algunos vecinos de volver a circular de noche. Por otro lado, dejaron al descubierto 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.

Tras la creación del Ministerio de Seguridad de la nación en diciembre de 2010, fue lanzado el Operativo Centinela,[66] luego el Operativo Plan Unidad Cinturón Sur en julio de 2011 y, en 2012, el nuevo CPPB fue incorporado al Plan Nacional de Abordaje Integral (AHÍ) y desplegado en algunas villas de la ciudad de Buenos Aires.

En el informe anterior describimos el Plan Unidad Cinturón Sur como un despliegue de 2500 efectivos de Gendarmería y Prefectura en barrios de la zona sur de la ciudad de Buenos Aires,[67] donde se concentra la mayor cantidad de habitantes en condiciones de pobreza de la Capital Federal. Durante 2012, se sumó el despliegue de Gendarmería en algunas zonas del Gran Buenos Aires (partidos de San Martín[68] y Quilmes) en el marco del Plan AHÍ. Señalamos como aspectos positivos la decisión de priorizar la seguridad en zonas históricamente segregadas, el potencial de las mesas de participación que acompañaron

---

como una cuestión central de la seguridad", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2004*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004.)

66 El Operativo Centinela implicó el despliegue de 6000 gendarmes en 24 partidos del Conurbano bonaerense. Véase CELS, "La seguridad en la vía pública de la región metropolitana de Buenos Aires como prioridad", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012,* ob. cit.

67 Según datos del Ministerio de Seguridad de la nación, Gendarmería aporta 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 Prefectura despliega 1250 efectivos, 26 camionetas, 24 cuatriciclos 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 (véase Ministerio de Seguridad de la nación, "Plan Unidad Cinturón Sur: balance de un año", disponible en <minseg.gob.ar/plan-unidad-cintur%C3%B3n-sur-balance-de-1-a%C3%B1o>).

68 En San Martín, 450 efectivos y 60 móviles de Gendarmería fueron desplegados en los barrios de Villa Hidalgo, La Cárcova y Villa Independencia, en la localidad de José León Suárez. Véase "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 de la 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. Véase CELS, "Casos de violencia policial extrema y encubrimiento corporativo", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012,* ob. cit., p. 155 y ss.

CELS-02.indd 169 10/10/13 11:16

la llegada de las fuerzas federales y algunos indicios acerca de que la población de los barrios afectados tenía altos grados de aceptación de estas medidas. Al mismo tiempo, alertábamos sobre posibles tensiones en materia de derechos humanos a partir de la implementación de intervenciones de seguridad diferenciadas. Específicamente, planteamos interrogantes sobre las siguientes cuestiones: a) la relación de los integrantes de las fuerzas de seguridad con los jóvenes de los barrios afectados; b) la articulación con otras políticas públicas; c) la sustentabilidad de operativos que suponen concentración excepcional de recursos humanos y materiales en territorios específicos;[69] d) los mecanismos de control necesarios para evitar y sancionar que efectivos de fuerzas de seguridad incurran en situaciones de abuso, y e) las reformas institucionales de mediano y largo plazo pendientes sobre las fuerzas de seguridad desplazadas.

El Plan AHÍ,[70] por su parte, se plantea como 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, aunque, mirado desde esta óptica, articula diferentes políticas públicas, lo cual es una característica definitoria e históricamente ausente no sólo de las intervenciones, sino también de los diseños

69 En un informe que evalúa la muy celebrada experiencia de las UPP en la ciudad de Río de Janeiro, el sociólogo Ignacio Cano sostiene que el plan no es sustentable a mediano y largo plazo, ni es replicable a una escala general, dada la cantidad de recursos que exige el tipo de intervención. Véase Ignacio Cano y otros, ob. cit.

70 El Plan AHÍ surgió en 2008 en el seno del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Se conformó una mesa nacional compuesta por representantes de ocho ministerios (Decreto 621/08). Desde un enfoque de derechos, el objetivo declarado del plan es instrumentar políticas integrales en comunidades de alta vulnerabilidad social, mediante la "implementación de estrategias conjuntas de intervención" planificadas de "abajo hacia arriba", valorizando las particularidades socioculturales de cada comunidad, optimizando y potenciando recursos. 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". Véase Ministerio de Seguridad de la nación, "El Estado nacional presente en los barrios vulnerables", *Políticas de Seguridad de la Nación* nº 3, octubre de 2012. En 2012, con la puesta en marcha 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 Cildáñez de la ciudad de Buenos Aires y los barrios Villa Hidalgo, La 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, de manera incipiente.

CELS-Informe 2013.indb 170 07/10/13 13:46

de política pública. 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. Esta es una característica que diferencia la impronta de la intervención, tanto respecto de experiencias locales anteriores (como el mencionado PPIB de 2003) como de las renombradas experiencias regionales contemporáneas (como las Unidades de Policía Pacificadora de Río de Janeiro). Una de las deudas centrales de estas experiencias es que la intervención estatal es dominantemente policial.

Sin embargo, la estrategia territorial de "abordaje integral" no está exenta de complejidades y tensiones, como la presencia de las Fuerzas Armadas en tareas "subsidiarias"[71] y la ampliación de la participación de fuerzas con formación militarizada, como Gendarmería, en tareas de seguridad permanentes.[72]

2.3.1. La experiencia del Cuerpo Policial de Prevención Barrial (CPPB) en el Plan de Abordaje Integral (AHÍ)[73]

En el marco de la implementación del Plan AHÍ en dos villas de la ciudad de Buenos Aires,[74] se incorporó la seguridad ciudadana como una de las dimen-

71 El Ministerio de Defensa "pone a disposición del Plan AHÍ la capacidad técnica y logística de las fuerzas (Armadas) para asistir en tareas de limpieza, saneamiento y mejoramiento del espacio urbano; apoyo a asistencia alimentaria, evaluación de factibilidad para la implementación de soluciones de obra pública de infraestructura". Véase el comunicado de prensa del Ministerio de Defensa, "Puricelli firmó un convenio de cooperación con el intendente de Quilmes para asistir a la comunidad", 14 de noviembre de 2012, disponible en <prensa.argentina.ar/2012/11/14/35 975-puricelli-firmo-un-convenio-de-cooperacion-con-el-intendente-de-quilmes-para-asistir-a-la-comunidad.php>.

72 La utilización de fuerzas federales militarizadas tiene consecuencias, por ejemplo, en términos de las relaciones problemáticas entre estas fuerzas y los jóvenes de los barrios pobres, que son vistos como blanco de un "disciplinamiento moral". Véase la sección 2.1.2.a de este capítulo.

73 Esta sección está basada en la exposición del secretario de Coordinación, Planeamiento y Formación del Ministerio de Seguridad de la nación, Gustavo F. Palmieri, en el panel "Políticas de seguridad democrática: zonas en tensión", en el marco del seminario regional "Seguridad democrática: de las propuestas a la implementación de políticas públicas", que se realizó los días 26 y 27 de abril de 2012 en la Biblioteca Nacional de la ciudad de Buenos Aires; en la respuesta del Ministerio de Seguridad a un pedido de información presentado por el CELS el 27 de noviembre de 2012; en una entrevista con equipos de la Subsecretaría de Participación Ciudadana y en la ponencia de Guadalupe Basualdo, "Nuevas intervenciones territoriales en políticas de seguridad: una reflexión sobre el Cuerpo Policial de Prevención Barrial", presentada en las VII Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata, 5, 6 y 7 de diciembre de 2012.

74 El Plan AHÍ se implementa también en los municipios de San Martín y Quilmes del Gran Buenos Aires, con la participación de Gendarmería.

siones de abordaje. Para ello, se incluyó el despliegue del CPPB, una división de la Policía Federal creada en octubre de 2011 por el Ministerio de Seguridad de la nación.

El CPPB fue concebido como un cuerpo policial específicamente capacitado para actuar en barrios vulnerables[75] desde una concepción que busca romper con las lógicas tradicionales de relación entre las fuerzas policiales y los barrios. El objetivo fue construir un cuerpo policial que pudiera realizar tareas de prevención del delito mediante la presencia permanente, a fin de transformar modos de relación entre la policía y la comunidad.[76] Las formas de actuación, de control (evaluación, monitoreo y fiscalización de la acción policial) y las problemáticas a abordar son definidas por las autoridades políticas.

La formación de los efectivos del CPPB incluye concepciones acerca de los usos del espacio público en barrios pobres, diferentes de los que tienen lugar en otras zonas, por lo cual se deben adaptar los criterios de actuación a la realidad del barrio. Desde el proceso de conformación del cuerpo, se visualizó como una cuestión central que los agentes estuvieran en condiciones de articular con funcionarios de otras políticas públicas, referentes vecinales y actores de la política local.[77]

A esto se suma la decisión de imponer pautas de funcionamiento que diferencian a este cuerpo del resto de la PFA. Los criterios de diferenciación surgieron de un diagnóstico institucional que señaló que la policía no suele ingresar en estos barrios, no los recorre, o bien entra esporádicamente para realizar grandes operativos y allanamientos con altos grados de arbitrariedad sobre la población. Los integrantes de este nuevo cuerpo reciben un plus salarial, pues tienen prohibido realizar servicios adicionales. Deben desplazarse permanentemente

75 Para establecer las pautas de actuación del nuevo cuerpo, funcionarios del Ministerio mantuvieron una serie de encuentros con oficiales de la PFA, con el objetivo incorporar en las nuevas pautas el conocimiento de la actividad operativa, conocer y dialogar sobre las representaciones policiales en torno de estos barrios, los conflictos que identificaban como más recurrentes y, por último, cuáles eran las formas de respuesta policial.

76 Respuesta del Ministerio de Seguridad al pedido de informes del CELS del 27 de noviembre de 2012: "El Cuerpo Policial de Prevención Barrial (CPPB) surge de la necesidad de establecer una unidad especial de la PFA para que trabaje de manera articulada con la comunidad de los barrios más vulnerables, forjando una relación más cercana con los vecinos, colaborando en canalizar las demandas y necesidades de los habitantes a fin de que, en coordinación con el Ministerio de Seguridad, se mejore la respuesta que el Estado debe brindar a través de sus políticas para propiciar el desarrollo de contextos urbanos seguros para el ejercicio de los derechos".

77 "Una policía para escuchar a los vecinos", *Página/12*, 14 de octubre de 2011.

CELS-Informe 2013.indb 172 07/10/13 13:46

por el barrio y, si bien cada grupo tiene un área asignada, los recorridos deben establecerse a partir de la interacción con integrantes de la comunidad, que informan en qué lugares se demanda presencia policial a través de diálogos cotidianos y de la participación en la mesa barrial de seguridad.

El despliegue en el territorio también asume formas particulares, ya que los agentes circulan en grupos de tres (los llamados "trinomios" o "unidades de prevención"), con el fin de brindar protección a los propios policías, pero también porque se da por sentado que la presencia de grupos de efectivos disminuye las posibilidades de crear vínculos con redes delictivas. Por último, las autoridades consideran que la presencia grupal en el patrullaje a pie produce mayor efecto disuasivo.

En cuanto a los modos de articulación entre el CPPB y otras agencias estatales, las primeras observaciones permiten constatar que los efectivos, por un lado, brindan la seguridad necesaria para llevar adelante las acciones del plan integral, custodiando tanto a agentes y funcionarios de otras áreas, como los recursos materiales afectados al plan. Sin embargo, el carácter "integral" de su accionar se hace visible, sobre todo, en su capacidad para relevar situaciones diversas de vulnerabilidad (violencia doméstica, problemas de salud, educación, etc.) durante sus recorridos y derivarlos a las áreas correspondientes.

En lo que hace a los efectos del patrullaje permanente, datos preliminares muestran que la presencia del cuerpo disminuyó notoriamente abusos como el cobro de "peajes", una práctica extendida en villas y asentamientos de la ciudad y del Gran Buenos Aires que consiste en exigir dinero a los vecinos para permitirles circular por su propio barrio.

El carácter de policía de proximidad implica que su involucramiento en cuestiones más complejas como las tareas contra el tráfico de drogas es muy tangencial, ya que no se encuentran entre sus objetivos la realización de allanamientos o el desmantelamiento de redes de ilegalidad. Esto es percibido por la comunidad como una limitación del nuevo cuerpo. Además, algunos sectores de la comunidad tienen poco o nulo conocimiento de su existencia.

Los discursos oficiales sobre el CPPB alternaron concepciones novedosas, al valorarlo como parte de una política compensatoria hacia las zonas más postergadas, ahora consideradas como espacios que históricamente han recibido servicios deficientes de seguridad,[78] con caracterizaciones tradicionales

78 Según declaraciones de la ministra Nilda Garré, "por instrucción de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner hemos aumentado sustancialmen-

sobre los barrios pobres como espacios amenazantes que deben ser controlados para evitar que el delito que en ellos se origina o encuentra refugio circule por el resto de la ciudad.[79]

2.3.2. Hacia la elaboración de criterios propios de evaluación de intervenciones territoriales

El análisis de las intervenciones territoriales recientes demanda matizar la caracterización de Reiner de "poblaciones sobrevigiladas y subprotegidas" en las zonas pobres que citamos al inicio.

En cuanto a la dimensión de la "subprotección", debemos decir que, con tensiones, estos operativos –más allá de algunos discursos, incluso oficiales, que así los presentaron– no consideran a la población afectada como una mera amenaza, sino como destinatarios de servicios de seguridad. A diferencia de otras experiencias regionales, así como de otras experiencias argentinas anteriores, hay elementos para afirmar que estos operativos plasman un interés por brindar servicios de "protección"; es decir, presentan un carácter compensatorio del histórico déficit de seguridad que padecen estas poblaciones. Entre estos elementos, podemos destacar: la presencia permanente de las fuerzas y el patrullaje interno, a diferencia de las experiencias previas de acordonamiento o control perimetral; el descenso de algunos índices delictivos; el fuerte gobierno político de las intervenciones y la capacitación específica en el caso del CPPB. Además, el consenso que estos operativos tienen entre amplios sectores de la población de estos barrios permite pensar que estas

---

te la presencia policial en estas barriadas, que fueron desatendidas en sus demandas de seguridad frente al delito y la violencia, junto con la presencia de problemas concretos de infraestructura, que también deben ser atendidos por otras agencias del Estado". Véase Ministerio de Seguridad de la nación, "El Estado Nacional presente en los barrios vulnerables", en *Políticas de Seguridad de la Nación* nº 3, octubre de 2012.

79 El 12 de septiembre de 2012, el secretario de Seguridad, Sergio Berni, hizo declaraciones en el programa que conduce el periodista Gustavo Sylvestre en radio La Red. Allí afirmó que "estamos con una presencia muy fuerte a partir de la creación de la Policía Barrial por parte del Ministerio de Seguridad, con muchísima presencia de la policía en la Villa 31 y 31 bis, como decía en la Villa 15, Ciudad Oculta; la Gendarmería con un despliegue muy importante en la Villa 1-11-14". La villa es "una guarida perfecta para gran cantidad de delincuentes, por eso la decisión de la presidenta y la ministra de que trabajemos muy fuertemente en las diferentes zonas de estas características […]. El tema de la villa es porque es el lugar perfecto, aquellos que conocen los lineamientos geográficos de la villa saben que son lugares adonde es muy, muy difícil entrar, hay pasillos muy angostos… Eso genera un sistema de vigilancia por parte de los narcotraficantes que hace que cuando haya presencia policial automáticamente les avisen y se vayan".

CELS-Informe 2013.indb 174 07/10/13 13:46

poblaciones no perciben un efecto de "subprotección". Es cierto que el efecto de saturación policial afecta principalmente al delito callejero y, en menor medida o sólo indirectamente, a fenómenos de delito complejo o en los que hay una trama policial involucrada. Sin embargo, este no es un efecto para nada menor en barrios donde las personas, por ejemplo, convivían con la necesidad de pagar peajes para poder circular.

Es en la dimensión de la "sobrevigilancia" en la que aparecen los problemas principales. Las vulneraciones de derechos se agravan y concentran sobre jóvenes pobres y, con particularidad, sobre aquellos con alguna debilidad agregada frente al sistema punitivo: quienes tienen consumos más o menos problemáticos de drogas, los que se encuentran en situación de calle, con menor o sin vinculación con redes asociativas, expuestos a ser reclutados por redes delictivas. La sobrevigilancia es un problema para toda la población de los barrios pobres en la medida en que sus mecanismos de defensa frente a las agencias del sistema penal punitivo son menores, pero especialmente para los jóvenes, a los que además es muy dudoso que llegue el efecto de protección que resulta compensatorio para otros segmentos sociales de estos barrios.

Frente a estas situaciones, adquiere una importancia crucial el aumento y expansión de los sistemas de control y del carácter multiagencial que sólo algunas de estas intervenciones contemplan.

La cuestión del relevo de estas intervenciones de excepción permanece como una incógnita de mayor envergadura. Muchos vecinos consideran el estado actual de la seguridad en sus barrios como "un derecho adquirido", sin embargo, sólo el CPPB se presenta como una división nueva, con una misión específica en este sentido. No existe una respuesta al interrogante de cómo pensar estos barrios sin la presencia del despliegue excepcional de fuerzas federales y el nuevo cuerpo de prevención no tiene ni la misión ni el volumen para ser la fuerza de relevo de estas intervenciones.[80] La ausencia de reformas estructurales de las fuerzas desplazadas o ausentes de estas zonas –tanto la Bonaerense como la PFA– muestra una de sus aristas más críticas en relación con el futuro de este tipo de intervenciones.

Para recuperar la intención de desarrollar criterios de diferenciación entre intervenciones territoriales se pueden esbozar algunas dimensiones.

Respecto de la experiencia regional dominante, las UPP de Río de Janeiro, debemos decir que, en primer lugar, la situación de origen es extremadamen-

80 A fines de 2012, el CPPB contaba con 450 efectivos, y se proyectaba la incorporación de 200 efectivos más. Respuesta del Ministerio de Seguridad al pedido de informes del CELS del 27 de noviembre de 2012.

te diferente y en la Argentina no se avanzó sobre territorios que se consideraran tomados por redes del narcotráfico, como ocurrió en la experiencia brasileña. En segundo lugar, el abordaje es también muy diferente: la instalación de las UPP es precedida por una "invasión" de las favelas a cargo de brigadas de elite o, incluso, del Ejército. Son operaciones de extrema violencia que suponen enfrentamientos y numerosas muertes, hasta que se "reconquista" o "pacifica" el territorio. Una vez instalada la policía pacificadora, es la agencia de seguridad la que motoriza la llegada de otros servicios sociales. Para diferentes analistas, la consecuencia es que las unidades policiales, como facilitadoras del acceso a los servicios, se transforman en los nuevos "dueños del morro".[81] La policía adquiere un carácter de mediador entre moradores, y entre vecinos y el Estado. Esta distorsión de la función de seguridad rememora el funcionamiento de un territorio ocupado.

Pero no sólo es importante desarrollar criterios de diferenciación entre intervenciones territoriales a nivel regional e internacional, sino especialmente entre sus diferentes versiones locales. Hay grandes diferencias entre los diversos operativos federales. La impronta y el recorrido del Centinela o del Cinturón Sur son diferentes de los que se dan en las zonas articuladas con el Plan AHÍ. Posiblemente la diferenciación mayor puede establecerse entre los operativos "traccionados" desde el Ministerio de Seguridad, como el Centinela y el Cinturón Sur, y aquellos en los que existe una impronta originaria desde lo social, donde la seguridad aparece como una dimensión agregada a un abordaje social más amplio. No se trata de establecer un criterio de demarcación entre lo que es mejor o peor, sino un eje que permita pensar la impronta y el alcance de las intervenciones. De hecho, se trata de una diferenciación porosa, ya que el Plan AHÍ también ha avanzado sobre barrios ya afectados por el Cinturón Sur.

Requiere especial atención y control el desempeño de las fuerzas federales a lo largo del Operativo Centinela en las zonas que no se superponen con el Plan AHÍ. Este es el operativo al que se destina mayor cantidad de recursos humanos de seguridad y, como ya se dijo, aquel sobre el que recaen las instancias más precarias de control y de articulación interagencial. Se despliega en zonas históricamente más relegadas, con poblaciones aun más estigmatizadas y donde las fuerzas federales se saben –porque lo son– mucho menos observadas. Estas intervenciones no tienen el carácter de abordaje integral o lo tienen en un grado mucho menor, y la articulación con agencias provinciales o munici-

81 Véanse Ignacio Cano y otros, ob. cit., y Luiz Antonio Machado da Silva, "Afinal, qual é a das Upps?", ob. cit.

pales es mínima, no están presentes las instancias formales de control de las fuerzas y las informales son mucho más débiles.

3. DETENCIONES Y OTRAS PRÁCTICAS POLICIALES ABUSIVAS EN VIRTUD DE LA VULNERABILIDAD DE DIFERENTES GRUPOS DE POBLACIÓN

Las detenciones policiales han sido uno de los ejes de la agenda contra la violencia policial en diferentes momentos de la historia reciente, en particular en la década de 1990. En ese momento, debido a distintas coyunturas en las cuales hubo una intervención activa de organismos de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil, así como una importante movilización social y política, se logró la modificación de la Ley 23 950,[82] que regula las detenciones por averiguación de identidad a partir del caso "Bulacio".[83] En la ciudad de Buenos Aires, significó la derogación de los edictos policiales, la sanción de un nuevo código contravencional[84] y la creación de la justicia contravencional.

Las investigaciones realizadas en aquel contexto mostraron que las numerosísimas detenciones policiales respondían a diversos fines que no remitían exclusivamente a lo que la propia agencia policial entendía como tareas de prevención del delito y de control de la calle, sino que también se ligaban a la demostración de eficiencia en el trabajo policial hacia dentro y hacia afuera de la institución[85] (a mayor cantidad de detenciones se presumía mayor eficiencia) y a la modalidad extendida de detener, de modo extorsivo, para luego poder asegurarse el cobro de un canon ("coima") que habilitara el libre ejercicio de actividades ligadas al campo contravencional o delictivo.[86]

82 Sancionada el 4 de septiembre 1991 y publicada en el *Boletín Oficial* el 11 de septiembre.

83 Véanse Sofía Tiscornia, *Activismo de los derechos humanos y burocracias estatales. El caso Walter Bulacio*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2008; y CELS, *Informes* 1997 y 1998.

84 Ley 1472, sancionada el 23 de septiembre de 2004, promulgada el 25 de octubre de 2004, y publicada en el *BOCBA* nº 2055, el 28 de octubre.

85 Hacia fines de la década de 1990, la herramienta usada por la policía eran las detenciones por averiguación de identidad (DAI). Para más detalles véase María Josefina Martínez, Gustavo Palmieri y María Victoria Pita, "Detenciones por averiguación de identidad: policía y prácticas rutinizadas", en I. Izaguirre (comp.), *Violencia social y derechos humanos*, Buenos Aires, Eudeba, 1998.

86 Véanse S. Tiscornia, L. Eilbaum y V. Lekerman, "Detenciones por averiguación de identidad. Argumentos para la discusión sobre sus usos y abusos", y Máximo Sozzo, "¿Hacia la superación de la táctica de la sospecha? Notas sobre prevención del delito e institución policial", en Hugo Frühling y Azun Candina (comps.), *Policía, sociedad y Estado: modernización y reforma policial en América del Sur*, Santiago de Chile, Centro de Estudios del Desarrollo, 2001.

CELS-Informe 2013.indb 177 07/10/13 13:46

Pasados los años, es preciso volver a examinar qué lugar ocupan las detenciones en las dinámicas del trabajo policial: qué caudal de detenidos manejan las fuerzas, cuáles son los motivos que justifican las detenciones, si está vigente la práctica de averiguación de identidad, qué implica en cuanto a la distribución de recursos y si esta práctica representa una herramienta para el control –formal e informal– de ciertos grupos de población, de qué manera se la usa y con qué objetivos inmediatos y mediatos.

Nuestro país aún tiene pendiente la revisión de la legislación en materia de facultades policiales de detención de personas sin orden judicial y sin que medie hipótesis de flagrancia, a nivel federal y en todas las provincias del país.[87] A nueve años de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso "Walter Bulacio", persiste la obligación del Estado argentino de convocar a un espacio de trabajo en el que se defina la agenda de reforma para adecuar esta normativa a los estándares internacionales de derechos humanos.[88]

Los datos que se presentan a continuación constituyen un primer análisis general de las detenciones realizadas por la PFA en 2012. Estos datos actualmente son centralizados en la Dirección Nacional de Gestión de la Información Criminal, que funciona en el Ministerio de Seguridad de la nación y es la encargada de producir los informes y estadísticas criminales.[89]

Durante 2012, la PFA detuvo a 36 305 personas[90] y en los años previos, al-

87 En particular, la revisión de las leyes conocidas como de Averiguación de Identidad o de Averiguación de Antecedentes, que facultan a las fuerzas de seguridad a detener personas sin una orden judicial o una circunstancia de flagrancia.

88 Instancia acordada por las partes y el Estado argentino en el acuerdo de solución amistosa presentado ante la Corte IDH, con anterioridad al dictado de la sentencia. Este compromiso fue ratificado por el Estado argentino en una audiencia celebrada en Montevideo el 14 de agosto de 2008, para tratar los puntos pendientes de acatamiento de la sentencia, y en la Resolución 2209/08 del Ministerio de Justicia, que instruye al secretario de Derechos Humanos a avanzar con el contenido del acuerdo.

89 Se trata de los informes del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) y el Sistema de Alerta Temprana (SAT), que antes se producían en el ámbito de la Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y que fueron transferidos, mediante la Resolución Interministerial 1162/12, al Ministerio de Seguridad. La DNPC del Ministerio de Justicia sigue a cargo de las estadísticas de Ejecución de la Pena y de las judiciales.

90 Estas detenciones comprenden tanto a los detenidos por averiguación de identidad como a las personas detenidas en la comisión de un delito *in flagranti*, las personas detenidas por "prevención policial", y las órdenes de detención libradas por el Poder Judicial, de acuerdo con lo establecido por el Código Procesal Penal de la nación (art. 284, incs. 3 y 4), y la Ley 23 950, de Limitaciones a las facultades de detener y demorar personas. Este total

CELS-Informe 2013.indb 178 07/10/13 13:46

rededor de 35 000.[91] Lo primero que puede observarse es que la cantidad de detenciones es muchísimo menor que en la década de los noventa, cuando, por ejemplo en 1995, la PFA detuvo a 246 008 personas.

El 88% de las personas detenidas en 2012 eran varones y un 12%, mujeres. En 2012, por primera vez comenzó a registrarse el género de los detenidos. Aunque es una forma de registro incipiente, tiene el potencial de permitir conocer las detenciones de travestis y transexuales, que, según los registros de este año, fueron 36.[92]

Las personas migrantes son detenidas por la policía mucho más frecuentemente que los argentinos: mientras un 21% de los detenidos son extranjeros,[93] de acuerdo con el último censo los extranjeros representan un 4,5% de la población general. Esta sobrerrepresentación de la población migrante en las detenciones policiales contrasta con la participación en delitos que le asigna la justicia: en 2009 sólo un 6,4% de las condenas recayeron en extranjeros. Además, según el informe de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre homicidios dolosos cometidos en 2011, un 34% de las víctimas son extranjeros, mientras que el autor es extranjero sólo en un 15% de los casos.

La policía detiene, en general, por lo que históricamente se conoce como "olfato policial"; es decir, por decisión propia. En un 43% de los casos, el motivo alegado de la intervención es "por prevención", lo que inicia una causa penal, y un 6% son "averiguaciones de identidad". Ambas intervenciones son decididas por el propio efectivo, sin que haya existido una denuncia, un delito flagrante o una orden judicial.[94]

Las razones esgrimidas o los presuntos delitos con que los policías justifican las detenciones se listan a continuación:

---

representa todas las detenciones realizadas en 2012. Sin embargo, por razones de tiempos de producción y procesamiento de los datos, los análisis porcentuales que se presentan a continuación se basan en las detenciones realizadas entre enero y septiembre de 2012.

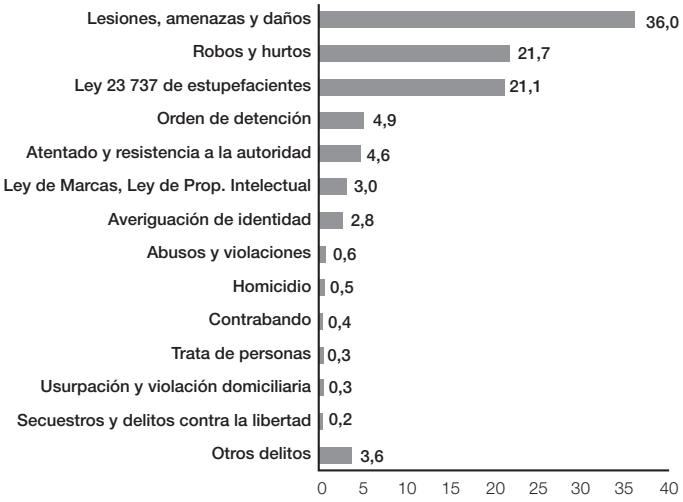
91 Según datos de la Dirección Nacional de Gestión de la Información Criminal (DNGIC), hubo 36 892 detenidos por la PFA en 2010 y 33 440 en 2011.

92 Este dato presenta con certeza niveles de subregistro, probablemente porque algunas de las personas trans detenidas hayan sido clasificadas como hombres, sobre todo si en su DNI figuran aún con su nombre de nacimiento.

93 De ellos, un 7% es de origen peruano; 3,2%, boliviano; 2,7%, paraguayo; 2,6%, colombiano, y 1,6%, chileno.

94 Las detenciones motivadas en delitos flagrantes representan un 18% del total; las originadas en denuncias, un 27%; las órdenes y diligencias judiciales, un 3%; las personas detenidas en allanamientos, 2%.

Gráfico 18. Motivos de las detenciones efectuadas por la Policía Federal Argentina (2012), en porcentajes



Fuente: CELS, sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Gestión de la Información Criminal, del Ministerio de Seguridad de la nación.

Nota: En primer lugar, las situaciones que más detenciones concentran son las que tienen que ver con eventos de violencia (lesiones, amenazas y daños), categoría en la que son más numerosas las intervenciones motivadas por una denuncia (46% de los casos).

En segundo lugar, las detenciones motivadas por una orden judicial representan sólo un 5% de los casos, en consonancia con lo que se afirmó más arriba: en una gran mayoría de las situaciones de detención, la policía actúa por decisión propia.

En tercer lugar, llaman la atención las más de mil detenciones efectuadas por "atentado y resistencia a la autoridad", una figura habitualmente asociada con las propias circunstancias del encuentro con la policía. Por tratarse de acciones ocurridas en espacios en los que impera la arbitrariedad policial, el extendido uso de esta figura debe ser objeto de controles específicos, tanto de los partes policiales como de las eventuales causas judiciales que se desprendan de allí. Las herramientas de control deben permitir acceder a las lógicas imperantes detrás de las cifras y discursos de justificación policial.

En cuarto lugar, se destaca el porcentaje de detenciones por la Ley de Estupefacientes: en una de cada cinco detenciones, la policía esgrime la Ley 23 737. El porcentaje de detenidos por infracción a esta ley es equivalente al de todos los detenidos por robos y hurtos en el mismo período. Como se de-

CELS-Informe 2013.indb 180 07/10/13 13:46

sarrolla más adelante, existen indicios de que esta ley es usada, por un lado, como forma de control social y criminalización de consumidores, especialmente personas pobres, que fuman o arman un cigarrillo de marihuana en la calle (la situación de flagrancia representa un 38% de estas detenciones). Por otro lado, la ley juega un papel importante como herramienta de gestión y control de la calle por la policía frente a otras poblaciones: llama la atención la enorme proporción de estas detenciones realizadas en el marco de acciones de "prevención policial" del consumo de drogas (49%). Sólo un 4% de las detenciones por este delito se hace en el contexto de allanamientos y únicamente un 2% por orden judicial, lo que da la pauta de la escasa relación de estas detenciones con la lucha contra el tráfico a gran escala.

El uso de la ley de estupefacientes y de la figura de "atentado y resistencia a la autoridad" no sólo implican la privación de la libertad por algunas horas, sino que esa estadía en el calabozo marca el inicio de una persecución penal. Esto imprime una gravedad mayor a los efectos de la acción arbitraria de la policía respecto de herramientas de control poblacional antes centrales, como las detenciones por averiguación de identidad, que hoy sólo representan un 3% de los casos.

Además del análisis cuantitativo basado en datos oficiales, esta sección presenta resultados de investigaciones propias del CELS.[95] Los trabajos de campo realizados tanto en la ciudad de Buenos Aires como en partidos del Gran Buenos Aires permitieron conocer numerosos casos en que las detenciones se basan en sospechas pobremente argumentadas; se esgrimen motivos espurios, como presuntas actitudes sospechosas, que responden a prejuicios de clase, origen y otros, más que a modalidades delictivas. Como declaró un oficial de la Policía Bonaerense para justificar una detención en el sur del Conurbano: "Me pareció que había una actitud sospechosa por parte de las personas que viajaban en el vehículo, por tratarse de tres hombres de tez oscura y con vestimenta de gimnasia".

También encontramos casos de detenciones "por estadística", es decir, para cumplir con un número de detenidos necesario para acreditar operatividad al interior de la institución policial: como sucedió una noche cuando seis chicos tomaban cerveza en un kiosco del oeste del Conurbano y vieron llegar a dos patrulleros. Los policías los obligaron a ponerse contra la pared, los palparon, revisaron sus bolsillos y, aunque no encontraron ningún elemento que los incriminara, los detuvieron. Una vez en el patrullero, cuando uno de los jóve-

95 Para la provincia de Buenos Aires, no fue posible realizar un análisis de la información oficial sobre las detenciones hechas por la Policía Bonaerense, ya que los pedidos de información al Ministerio de Justicia y Seguridad provincial no fueron respondidos.

nes preguntó por los motivos de su detención, un agente le explicó: "¿Sabes qué pasa? Tenemos que juntar veinticinco, cuando los juntemos, los largamos a todos". Al llegar a la comisaría, los jóvenes vieron que había otro grupo de siete chicos y, un rato después, llegó otro grupo de tres. Tal como les había anticipado el policía; a las 6 de la mañana fueron todos liberados.

Por otro lado, las detenciones que quedan asentadas en los registros representan sólo una parte del universo de detenciones. Muchas otras se realizan de manera aun más irregular, sin siquiera asentar la entrada de la persona a la comisaría; esto ocurre cuando se trata de menores de edad, cuando la detención se da en el marco de una extorsión, y en muchas ocasiones, cuando los detenidos son víctimas de violencia física durante el procedimiento o cuando, una vez trasladados a las comisarías, son golpeados o torturados.[96]

En el análisis de las formas de gestión de la seguridad resulta fundamental atender a las modalidades de ejercicio del poder policial; es decir, a sus prácticas y estilos de intervención sobre grupos sociales específicos. Y esto es especialmente importante porque el análisis de estas modalidades permite advertir la existencia de patrones y modos de gestionar poblaciones y administrar territorios para quienes y sobre los cuales, respectivamente, la distribución de la legalidad es notoriamente desigual respecto del resto de la ciudadanía. Las prácticas policiales en torno a la gestión y administración de los grupos sociales y en lo que hace a la regulación de conductas y actividades en el espacio público ponen en evidencia usos diferenciales de la legalidad.[97] Del trabajo de campo y de los casos analizados se desprende que, en ocasiones, la lógica de las prácticas policiales implica que la legalidad misma puede ser puesta en juego como un elemento extorsivo. Es decir, la ley o más bien la amenaza de su aplicación –de modo más o menos arbitrario– se esgrime como elemento extorsivo al momento de proponer un "arreglo" que puede habilitar el "hacer la vista gorda", el dejar hacer, el pagar un permiso para la comisión de presuntas contravenciones o de actividades ilegales o simplemente evitar que la policía invente una acusación. Estas negociaciones –que implican que los sujetos y grupos bajo control policial tienen grados de autonomía y libertad muy restringidos– ponen en evidencia usos policiales,

96 Este tipo de detenciones ha sido el prólogo de casos de desaparición en las que se presume participación policial, como puede verse en la sección específica en este capítulo.

97 María Victoria Pita, "Poder de polícia e administração de grupos sociais: o caso dos vendedores ambulantes senegaleses na Cidade Autônoma de Buenos Aires", en Christian Azaïs, Gabriel Kessler y Vera da Silva Telles (comps.), *Ilegalismos, Cidade e Política*, Belo Horizonte, Fino Traço, 2012, pp. 109-140.

particulares y locales, de la aplicación de las normas, donde la misma legalidad es mercancía.[98]

En tanto las prácticas policiales de control y administración de grupos sociales se caracterizan por la informalidad, la ilegalidad y la eventual ilicitud, al momento de mirar las estadísticas oficiales se deben tomar ciertas precauciones: es preciso tener claro que los hechos registrados que alimentan las estadísticas oficiales provienen tanto de actuaciones policiales regulares (conforme a los procedimientos y patrones de desempeño estandarizados) como de negociaciones informales fallidas que, por cierto, han implicado abusos de autoridad.[99] Esto es, actuaciones policiales surgidas de negociaciones informales y/o ilegales que han fracasado, ya sea por la negativa a aceptar una extorsión puntual o por negarse de modo sostenido a extorsiones reiteradas. Del mismo modo, las actuaciones registradas son sólo una porción (visible) de las prácticas policiales que tuvieron lugar. En muchos casos, la injusticia se traduce en consecuencias a largo plazo, físicas, psicológicas, en las víctimas directas y en su grupo familiar, tal como muestran algunos de los dramáticos casos expuestos más adelante. Pero también, los casos pueden leerse en clave de las numerosas respuestas institucionales que desencadena la entrada de una persona a la maquinaria legal: desde el labrado de una causa contravencional, hasta el inicio de una investigación penal, la realización de un juicio, la entrada al circuito penitenciario, la supervisión legal. Una serie de engranajes de la justicia que funcionan casi sin cuestionamiento[100] en el castigo de esos ilegalismos que las rutinas de trabajo policial les acercan.

A su vez, cabe destacar que la nominación "espacio público" no supone un espacio homogéneo y siempre accesible sino que, en tanto territorio bajo gestión policial, es posible advertir la existencia de lugares más públicos que otros; en el sentido de que parte del espacio público se encuentra relativamente fuera de la mirada pública y es allí donde se reproducen las prácticas más arbitrarias sobre las personas más vulnerables. Vulnerables en términos de su

98 Michel Misse, "Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro", en *Estudos Avançados*, 21, 2007.

99 Siguiendo al antropólogo brasileño Lenin Pires, *arreglo* –en estos sentidos– es la negociación que se entabla con la policía para que esta no aplique la ley frente a lo que puede ser considerado una falta, una contravención o un delito. La contracara del *arreglo* es la aplicación de la ley. Es decir, se trata de un acuerdo entre partes desiguales que participan de una negociación motivadas por intereses distintos (L. Pires, "Arreglar não é pedir arrego", tesis de doctorado, Universidade Federal Fluminense, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Antropologia, 2010).

100 Como se verá más adelante, también hay actores judiciales que sí cuestionan esta forma de funcionamiento del sistema penal desde adentro.

escasa credibilidad social y, en particular, de su escasa credibilidad ante la justicia: personas con antecedentes penales, adolescentes en conflicto con la ley, prostitutas, vendedores ambulantes, habitantes de barriadas pobres o villas de emergencia, migrantes, entre otros.

3.1. Acciones de extorsión policial a personas que estuvieron detenidas en cárceles y/o comisarías[101]

Las personas con antecedentes penales que cumplen las etapas finales de la condena ya en libertad condicional o asistida, o que han sido excarceladas, son un blanco fácil del hostigamiento policial, en forma análoga a la situación que padecen los adolescentes que han pasado por institutos de menores.

A contramano de cierto sentido común y discursos en permanente circulación, que señalan relaciones directas entre reincidencia e inseguridad, de los que se desprenden políticas públicas restrictivas de la libertad, el dato del acoso policial sufrido por la población que ya está en contacto con el sistema penal debe alertar respecto de las múltiples falacias encubiertas por aquellos discursos. Los relatos del hostigamiento que sufre esta población muestran que muchos vuelven a delinquir presionados por policías que los fuerzan a participar de actividades delictivas o bien a pagar "cánones" para que no les armen nuevas causas. Esas coimas ascienden a montos a los que sólo pueden acceder a través del delito. En estos sentidos, resulta urgente denunciar que la mentada asociación entre reincidencia e inseguridad oculta que la extorsión policial es un engranaje fundamental de un vínculo que, al naturalizarse, es traducido en forma acrítica en medidas que solamente fortalecen la capacidad extorsiva de la policía y empobrecen las vías de reinserción social. En definitiva, el peso de las políticas está puesto en el encarcelamiento, mientras que son inexistentes las políticas pospenitenciarias, en clara contradicción con los discursos dominantes que supuestamente reclaman la "readaptación de los delincuentes".

Las circunstancias que se enfrentan al salir del encarcelamiento son extremadamente complicadas: la búsqueda de trabajo, la reconstitución de los lazos familiares, los prejuicios sociales y del propio entorno. El hecho de tener antecedentes penales mina la credibilidad social, entre otras dimensiones esenciales para el desarrollo personal, como su credibilidad ante la justicia. La policía explota este desgaste, que constituye una oportunidad para extorsionar a personas en libertad condicional, excarceladas o recientemente liberadas.

101 Todos los nombres de las personas mencionadas en esta sección fueron cambiados para proteger su identidad.

CELS-Informe 2013.indb 184 07/10/13 13:46

Los alrededores de las oficinas del Patronato de Liberados son algunos de los ámbitos donde estas personas son abordadas o directamente detenidas. Lugares donde la policía, como relatan diversos testimonios, "va a pescar en una pecera". Son frecuentes las extorsiones y amenazas a partir del conocimiento de que una persona tiene antecedentes penales: esto permite dar verosimilitud a una falsa acusación de que ha cometido nuevamente un crimen. El constante riesgo de ser víctimas del "armado de causas" suele recaer en personas que ya tienen una condena por tenencia o comercialización de estupefacientes, a quienes se les "plantan" drogas –o se las amenaza con hacerlo– para ser presentadas como pruebas.

El caso de Walter. Walter, un hombre de 35 años, salió de la cárcel tras cumplir ocho años de prisión por el delito de robo agravado. Apenas afuera, fue abordado por la policía del barrio, que le propuso que "trabajara" para ellos. Contestó que tenía trabajo y no quería tener problemas. Comenzaron a pararlo donde lo veían, a perseguirlo y amenazarlo con "empapelarlo" (armarle una causa). También empezaron a parar a su hermano de 16 años. Poco tiempo después, Walter llegó a su casa a las corridas, perseguido por policías que entraron a la vivienda y lo acusaron de tener un arma, pese a que estaba en pantalones cortos y remera y era notorio que no estaba armado. Walter se entregó para que no se llevaran a su hermano, al que los efectivos no le creían que era menor de edad. Después de la detención, se presentaron policías en la casa en dos oportunidades para "hacer un (informe) ambiental". Los padres de Walter creen que lo hicieron para intimidarlos y evitar que presentaran una denuncia. Walter fue acusado de robo y trasladado a una unidad penal, donde aún está detenido. Si bien no formuló una denuncia por lo sucedido, puso al tanto a su defensor.

Entre las formas de acoso, también son frecuentes los allanamientos, así como las amenazas de allanamiento. Estos procedimientos se llevan a cabo con o sin orden judicial. Hay casos en los que se presenta una orden, pero los motivos expuestos en el acta (por ejemplo, "búsqueda de armas") no coinciden con los esgrimidos por la policía ("detener a una persona"). Con o sin aval judicial, la entrada a las casas es violenta y se realizan roturas y robos de pertenencias. En algunos de los casos relevados existieron fuertes golpizas a los presentes, incluso a personas mayores y adolescentes, tanto hombres como mujeres.

El caso de José. José, de 31 años, reside en el Gran Buenos Aires y tiene antecedentes penales en una causa por robo. Tras un tiempo privado de libertad, obtuvo la libertad condicional. Pero, una vez que la cumplió, fue nuevamente detenido y se le inició una causa por "comercialización de estupefacientes", pese a que sólo se le había incautado un sobre de cocaína para consumo per-

sonal. Lo detuvieron durante un allanamiento sin orden judicial, revolvieron sus pertenencias y la policía agredió a los presentes: José fue fuertemente golpeado frente a su madre de 78 años, quien al ver esta situación intervino para defenderlo. Pese a su edad y a sus problemas de movilidad por una artrosis avanzada, a la mamá de José le iniciaron una causa penal por el delito de lesiones, que luego quedó suspendida, a prueba.

El caso de César. César, de 23 años y de familia boliviana,[102] fue detenido cuando viajaba en moto por el sur del Gran Buenos Aires junto con un conocido del barrio. Personal policial le dio la voz de alto. Su vecino conducía la moto, César le suplicaba que se detuviera, pero el vecino no le hizo caso y se inició una persecución. César notó que su compañero portaba un arma. Finalmente fueron detenidos y trasladados a una comisaría. La moto resultó ser robada y, a partir de ese momento, César perdió contacto con su compañero, a quien no volvió a ver en ninguna instancia del proceso judicial al que fue sometido.

La versión de la policía, convalidada por el tribunal que lo condenó, es que César viajaba solo en la moto, que no respondió a la voz de alto, y se produjo una persecución en la que el joven conducía a gran velocidad a la vez que disparaba con el arma que luego secuestraron. César fue condenado a tres años y seis meses de prisión por el delito de portación de arma de guerra, sin la debida autorización legal.

Durante el proceso, se enteró de que el padre de su compañero había pagado una importante suma de dinero a la policía para que lo borraran del hecho y luego se fueron del barrio. César cuenta que siente impotencia y un dolor irreparable por todo lo que sufrió durante los tres años de prisión, en particular por no haber estado presente mientras duró la enfermedad y en el funeral de su padre, y por el padecimiento que todo esto le ha causado a su familia.[103] Continúa sin comprender el criterio aplicado para condenarlo y periódicamente relee los papeles de la causa.

El caso de Darío. Darío, de 21 años, tenía una suspensión de juicio a prueba por el delito de hurto. No terminó sus estudios primarios, no trabaja y es consumidor de pasta base. Es extremadamente retraído, no tiene expectativas en

102 Los padres vinieron a la Argentina desde Bolivia con sus tres hijos mayores, hace unos veintiséis años, en busca de un mejor bienestar para la familia. Todavía mantienen su vivienda en su país de origen, aunque desde entonces no han podido volver de visita.

103 La familia colaboró con los gastos que conllevó la detención del joven. Han afrontado el desmedido gasto que significó el patrocinio letrado, los productos que le enviaban a César a su lugar de detención y las tarjetas telefónicas.

CELS-Informe 2013.indb 186 07/10/13 13:46

relación con su futuro y con frecuencia sufre estados de angustia. Vive con su hermana, sobrinos y cuñado, en una pequeña casilla sobre un terreno fiscal. Darío suele juntarse con un grupo de chicos, también consumidores de pasta base, en la esquina de su casa. Entre julio y agosto, la policía lo acusó en dos oportunidades por robo. La primera vez intervinieron dos policías, uno de ellos lo hizo pararse contra la pared, le pegó en las costillas y lo acusó de haberle robado a un hombre a unas cuadras, hecho que el joven niega. Darío se resistió a ser detenido, pero fue trasladado a una comisaría. Allí, lo golpearon entre cuatro efectivos. Estuvo detenido tres días, tiempo en el que fue revisado por un médico en presencia de los mismos policías que lo habían golpeado. El profesional no constató ninguna herida. Le abrieron una nueva causa por resistencia a la autoridad. Su padre radicó una denuncia contra la comisaría y, al poco tiempo, un policía perteneciente a la misma dependencia lo acusó de haberle robado el *handy* de adentro del patrullero. Lo volvieron a detener y a golpear y fue liberado a las horas, sin que le abrieran una nueva causa judicial.

El caso de Víctor. Víctor, de 23 años, reúne dos causas penales: una por tenencia de drogas y otra por comercialización de estupefacientes. Por esta última tiene libertad asistida. Mientras conducía su auto, Víctor fue detenido por dos policías por "averiguación de antecedentes". En la comisaría lo llevaron a un ambiente sin las características de un calabozo, donde los policías lo golpearon de manera brutal. Lo dejaron ir a la mañana siguiente, sin que quedaran registros de su detención. Poco tiempo después, fue detenido nuevamente por los mismos policías. Aquella vez no recibió agresiones físicas, pero sí amenazas y le dijeron que lo iban a detener todas las veces que quisieran.

El caso de Leonel. Leonel, de 26 años, tiene una suspensión de juicio a prueba por una causa de resistencia a la autoridad. Desde comienzos de 2012, es interceptado en forma reiterada por la policía mientras circula por la calle con la excusa de solicitarle el documento o bien con acusaciones de robo. Leonel plantea que los efectivos que lo increpan lo conocen porque mantiene una relación de parentesco lejana con uno de ellos y quiere quedarse con su casa. En una de esas ocasiones fue llevado a hablar con el comisario, quien le reclamó 500 pesos para no armarle una causa judicial, extorsión a la que el joven accedió. Como esta situación se repitió, el padre de Leonel presentó un hábeas corpus en el Departamento Judicial, pero la acción fue rechazada por cuestiones formales. En la fiscalía le recomendaron que no radicara la denuncia si la familia "pretendía continuar residiendo en el barrio".

El caso de Javier. Javier es un joven con antecedentes penales y actualmente tiene su condena cumplida. La policía lo buscó por un crimen cometido en la

zona y, con el objeto de dar con su paradero, allanó el domicilio de su familia sin orden judicial. Tanto el abuelo de Javier, de 80 años y con problemas cardíacos, como su otro nieto de 16, fueron golpeados durante el procedimiento y trasladados a una comisaría, junto con dos testigos. Recién allí, les hicieron entrega de una orden de allanamiento preimpresa y completada a mano: la parte manuscrita decía que buscaban armas de fuego y municiones, sin mención a la búsqueda de Javier. La familia teme futuras intimidaciones y el accionar violento de la policía.

3.2. Acciones de persecución policial basadas en la Ley 23 737

Como mencionamos, la Ley de Estupefacientes –que pena tanto las redes criminales de tráfico de estupefacientes como la tenencia de un cigarrillo de marihuana para consumo personal– justifica una parte muy importante de las actuaciones policiales en las calles. Sin embargo, el análisis estadístico de datos policiales y judiciales sugiere que gran parte de los esfuerzos en este terreno se concentran en causas menores relacionadas con la tenencia para consumo personal, antes que con el comercio o tráfico; es decir, actividades cuyo contenido delictivo ha sido reiteradamente cuestionado, como en el fallo "Arriola" de la CSJN.[104] Por otro lado, la ley constituye una poderosa herramienta policial de control poblacional: se la utiliza para justificar detenciones, extorsionar y perseguir penalmente a personas en conflicto con la policía. Frecuentemente, las "causas armadas" se realizan mediante el "plantado" de drogas.

En los últimos tres años, las detenciones de la PFA con origen en la infracción a la Ley de Estupefacientes oscilan entre un 20 y un 25% del total.[105] De los procedimientos por drogas realizados en 2012, la mitad (49%) se encuadra en acciones de *prevención policial*, en las que el policía alega que la detención se realiza a partir de la sospecha de que la persona puede estar cometiendo un delito. El segundo gran grupo de detenciones (38%) involucra a personas que, siempre según la policía, son detenidas *in flagranti* en el acto de consumir. Luego, están las detenciones motivadas por denuncias o llamados al 911 (6%). Sólo un 4% de las detenciones por drogas tienen lugar en el marco de allanamientos y un 2% por orden judicial.

104 En 2009 la CSJN emitió el fallo "Arriola". Allí, se consideró inconstitucional el art. 14 de la Ley 23 737, que pena la tenencia de estupefacientes para consumo personal e insta a los legisladores a adaptar las normas vigentes a la protección de este derecho.

105 Según datos de la Dirección Nacional de Gestión de la Información Criminal del Ministerio de Seguridad de la nación. En su gran mayoría estas detenciones suceden en la ciudad de Buenos Aires

CELS-Informe 2013.indb 188 07/10/13 13:46

El hecho de que una abrumadora mayoría de las detenciones por drogas se produzca en el marco de la "prevención policial" (sin orden judicial) da la pauta del amplio margen de discrecionalidad policial involucrado en estas actuaciones. En muchos casos, el uso de la Ley de Estupefacientes funciona como una forma de justificar acciones policiales ya realizadas. Configura así una herramienta policial importante para concentrar la vigilancia sobre determinados sectores de la sociedad, a través de la atribución estigmatizante de actividades, comportamientos y características físicas a los consumidores de drogas. De esta manera, la actividad policial reafirma estereotipos y el universo de los "consumidores de drogas" adquiere una homogeneidad que sólo existe en los prejuicios y en las tipologías policiales, según las cuales clasifican a la población.

Por otro lado, las detenciones por flagrancia (38%) muestran la vigencia de la persecución a consumidores y usuarios, en virtud de la Ley 23 737, en sostenida contradicción con el mandato de la Corte expresado en el fallo "Arriola".

Una vez que los casos ingresan al sistema judicial, la policía debe explicitar los motivos de las detenciones en la vía pública. Los funcionarios policiales alegan razones estereotipadas y utilizan términos y expresiones que tienen como eje la noción de "actitud sospechosa":[106] "estado de nerviosismo", "condición de nocturnidad", "dirigirse en forma presurosa", "acomodar elementos entre sus bolsillos", "agarrar sus bolsillos" y "mostrarse evasivo frente a la presencia policial". Por ello, como plantea la antropóloga Lucía Eilbaum, "la categoría de sospecha, más que fundar o dar origen a la intervención policial, la legitima a posteriori: en los estrados judiciales […] y ante la prensa justificándose frente a 'vecinos morales' que construyen el problema de la 'inseguridad' sobre la figura del sospechoso o extraño, como signo (amenaza) de peligrosidad".[107]

Las fuentes consultadas[108] indican que las detenciones por drogas raramente se realizan en ocasión de la comisión de otro delito o por la tenencia de armas. En su mayoría, no están abarcadas o justificadas por otras rutinas de trabajo policial: ni la prevención ni la flagrancia se asocian con la presencia de otras conductas delictivas. Dentro del número mínimo de causas asociadas con otros delitos, el más importante es el de "resistencia a la autoridad" que,

106 María Josefina Martínez, María Victoria Pita y Gustavo Palmieri, "Detenciones por averiguación de identidad: policía y prácticas rutinizadas", en Inés Izaguirre (comp.), ob. cit.

107 Lucía Eilbaum, "La sospecha como fundamento de los procedimientos policiales", *Cuadernos de Antropología Social*, nº 20, 2004, pp. 79-91.

108 Datos de la DNGIC del Ministerio de Seguridad de la nación, el SNIC y la Oficina de Estadísticas del Poder Judicial de la nación, y del sistema informático del Fuero Federal Penal de la ciudad de Buenos Aires.

CELS-Informe 2013.indb 189 07/10/13 13:46

como hemos dicho, es un típico cargo agregado en el marco de las situaciones provocadas durante la propia detención.

Las detenciones policiales por causas de drogas se focalizan en varones jóvenes: un 25% de ellos son menores de 21 años y un 42% tiene entre 21 y 30 años. La mayoría son argentinos, ya que en las detenciones por infracción a la Ley de Estupefacientes hay una menor presencia de extranjeros que en detenciones por otros delitos.[109]

Estas persecuciones penales se focalizan sobre consumidores más que en traficantes, como lo muestra la cantidad de droga incautada en los procedimientos: generalmente, no supera los cinco gramos de marihuana o cocaína. De hecho, según una investigación realizada por Alejandro Corda,[110] de la Fundación Intercambios, alrededor del 70% de las causas penales iniciadas por infracción de la Ley 23 737 recae sobre consumidores.[111]

Además, los expedientes judiciales muestran que la actividad prevencional de las fuerzas policiales y, en consecuencia, las acciones de la justicia federal se direccionan casi exclusivamente a los consumidores de las clases pobres. En consulta con el CELS, el fiscal federal Adrián García Lois, que trabajó en fiscalías federales de la ciudad de Buenos Aires y del interior del país, compartió su experiencia en este campo:

> La PFA, por una cuestión de estadística, persigue a los chicos pobres o cuidacoches que están en las plazas consumiendo en general marihuana o a veces paco, de pésima calidad y muy escasa cantidad, porque precisamente no tienen dinero para comprar cantidad. Iniciado el proceso, los indagan y los fiscales requieren la elevación a juicio. Mientras tanto, las defensas –oficiales en un 99% porque los imputados no tienen dinero– apelan el procesamiento y se oponen a la elevación a juicio, pero las Cámaras –en casi todas las provincias es igual– confirman los procesamientos. La causa llega a juicio un año y medio más tarde. Si se pide la suspensión de juicio a prueba y se concede, la realización de tareas comunitarias lleva alrededor de un año más y, si se cumplió con todas las condiciones, la verificación

109 Según datos de la DNGIC.

110 Alejandro Corda es abogado, trabaja en el Departamento de Derecho Penal y Criminología de la Facultad de Derecho de la UBA y es investigador del proyecto "Políticas estatales de control de drogas e instituciones sanitarias de atención para usuarios de drogas".

111 Alejandro Corda, "Encarcelamientos por delitos relacionados con estupefacientes en Argentina", Buenos Aires, Intercambios Asociación Civil y Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 2011, p. 17.

> para el sobreseimiento tarda medio año más. En síntesis, estos chicos pobres son sometidos a un proceso penal durante un promedio de cuatro años. Años en los que, por ejemplo, se les cercena la posibilidad de conseguir un trabajo formal, dado que estos antecedentes surgen ante cualquier consulta.[112]

Una gran cantidad de los procedimientos no se formalizan y, por lo tanto, no ingresan al sistema judicial. Estas acciones permanecen enteramente bajo la discrecionalidad policial y, en ausencia de todo control, se resuelven según las prácticas policiales. Muchas veces el encuentro no es violento, sino un ámbito corriente de negociación y "arreglos", que pueden implicar pagos en efectivo y/o en drogas.[113] En algunas ocasiones, sobre todo en la ciudad de Buenos Aires y frente a consumidores de clase media, el encuentro puede implicar una advertencia sin mayores consecuencias.[114] En barrios pobres y frente a consumidores más vulnerables, los policías incurren en actitudes más violentas y hasta abusivas: cacheos, requisas, golpes y hasta forzar a la persona a tragar alguna sustancia.

La extorsión adquiere mayor gravedad cuando está en juego la amenaza de iniciar una causa por comercio de drogas. "Plantar" drogas en allanamientos y procedimientos policiales es una de las herramientas centrales de la práctica histórica de armado de causas.

Las mujeres pobres que tienen kioscos o almacenes en sus casas son víctimas frecuentes de estas extorsiones.

El caso de Olga. Cuatro años presa por una "causa armada" por la Bonaerense por venta de estupefacientes. Olga vive en el Gran Buenos Aires. Su casa, en la que funcionaba un kiosco, fue allanada con una orden judicial que autorizaba un

112 El fiscal describió que esta situación habla de una enorme cantidad de procesos que funcionan de manera muy similar en las diferentes provincias: "En la fiscalía, cuando llegué, había 60 procesamientos por estos delitos. En esas causas –todas contra personas pobres o marginadas– solicité 60 sobreseimientos y pedí que se le llamase la atención al jefe de la delegación de la PFA y se redireccionase la tarea policial hacia los traficantes, a lo que el juez hizo lugar".

113 Sin embargo, a veces no es posible contar con la indulgencia de los agentes o llegar a un arreglo. En los relevamientos de campo se vio que las principales razones que dan los usuarios son la falta de dinero, la presencia de testigos, "pasarse de la raya", que la policía tenga que "hacer estadística" o tenga "orden de detener de arriba". En estos casos, sostienen, no se puede evitar terminar con una causa por infracción a la Ley 23 737.

114 Un consumidor de la ciudad de Buenos Aires contó que un policía le había recomendado: "Flaco, mejor fumá en tu casa para evitar estos percances".

operativo en busca de armas. Los policías fueron muy violentos, rompieron a patadas la puerta, entraron y golpearon a todos los presentes, incluidas las nietas de Olga, menores de edad. Olga no resistió el allanamiento, segura de que en su casa no había nada de lo que decían buscar. Sin embargo, el jefe de calle a cargo del operativo le comunicó que habían encontrado cocaína y, en privado, le propuso: "Esto se puede arreglar, acá tenés un auto, quemalo, yo soy amigo del fiscal, se puede solucionar. Dale, que vos podés".

Los policías se llevaron mercadería que Olga tenía para la venta (bebidas, cigarrillos y ropa) y estuvo detenida en una comisaría dos días, durante los cuales fue extorsionada para que entregara dinero a cambio de suspender la causa. El expediente avanzó como una causa por venta de estupefacientes.

Al poco tiempo, trasladaron a Olga a una unidad penitenciaria, fue condenada y pasó cuatro años privada de libertad. Olga fue recientemente liberada al cumplir el tiempo de la pena, no tiene trabajo e intenta reunir dinero para reabrir el kiosco.

En ocasiones, la policía alega haber recibido una denuncia o un llamado anónimo que da curso a las acciones, frecuentemente por venta a pequeña escala. Con este argumento, se procede a la detención de personas o a la vigilancia de un sitio sin orden judicial. Recién cuando necesitan formalizar las actuaciones, se da aviso al juzgado de turno. Esta es una situación común en las causas por autocultivo de marihuana: las tareas de inteligencia y vigilancia suelen ser previas a la intervención judicial.[115] Cuando finalmente la justicia interviene, lo usual es que no se revisen los procedimientos.

3.2.1. Intentos de reforma de la Ley 23 737 a partir del fallo "Arriola"

Tras décadas de hegemonía del paradigma prohibicionista en materia de drogas, en los últimos años se revitalizó el debate en América Latina y, en particular, en nuestro país. Las voces críticas al modelo prohibicionista consiguieron el respaldo de sectores de los poderes Ejecutivo y Judicial.[116] Esto se materiali-

115 Esta situación, y la recepción de estas causas por la justicia es analizada en una investigación reciente de Alejandro Corda, véase "Sistemas desproporcionados. Desproporción y costos económicos, institucionales y humanos de la política sobre estupefacientes en Argentina", 2012, disponible en <intercambios.org.ar/publicaciones/sistemas-desproporcionados-desproporcion-y-costos-economicos-institucionales-y-humanos-de-la-politica-sobre-estupefacientes-en-argentina>.

116 EL CELS adhiere a la campaña "15 ideas para una nueva política de drogas. Una propuesta de Intercambios Asociación Civil", disponible en <intercambios.org.ar/wp-content/uploads/2012/05/15-Ideas-versi%C3%B3n-completa.pdf>.

zó, por un lado, en acciones y políticas concretas, con la creación del Comité Científico Asesor en Materia de Control de Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas y Criminalidad Compleja, entre cuyos objetivos se encontraba elaborar e intervenir en los proyectos de reforma y actualización legislativa. Por otro lado, en el fallo "Arriola" de la CSJN, en agosto de 2009, que declaró inconstitucional la penalización de la tenencia para consumo personal siempre que no afecte a terceros.[117]

No obstante, de acuerdo con la evaluación de Corda, luego del fallo,

> se empiezan a registrar ciertos cambios en el modo de actuar o pensar de algunos juzgados y policías, como no detener a las personas y sólo identificarlas, o considerar que ciertas tenencias ya no son delito. De cualquier forma, queda claro que, si antes el accionar policial resultaba encontrado con cierta jurisprudencia (desincriminante), desde el dictado de "Arriola" eso parece haberse acentuado, sobre todo en las provincias donde antes no predominaban esos criterios.

Si bien esto parece orientar ciertos cambios en el actuar de la policía, todavía son escasos, lentos y con resistencias. En particular, es preciso prestar atención a las conductas de las fuerzas policiales y las justicias locales en las provincias que han avanzado en la desfederalización de los delitos de drogas, como Buenos Aires y Córdoba. En la actualidad, hay una enorme variabilidad de criterios judiciales para la evaluación y juzgamiento de los delitos relacionados con drogas; especialmente, aquellos que tienen que ver con el consumo o cultivo personal, que algunos jueces ya no consideran delito, mientras que en otros casos se registran condenas efectivas, sobre todo en el caso de los cultivadores.

Como se observa, la actual Ley de Estupefacientes sigue teniendo gran repercusión en distintas esferas del sistema penal, alimenta de forma determinante los sistemas penitenciarios (fundamentalmente, en relación con las mujeres detenidas) y sigue siendo una herramienta para justificar arbitrariedades policiales y judiciales.

Tras el fallo de la Corte Suprema, los legisladores tenían la misión de adecuar la normativa a ese criterio.[118] Luego de que se intentara infructuosamente

117 En este fallo persiste cierta ambigüedad y deja aún espacio para la actuación policial en la calle.

118 Luego de una audiencia pública realizada a mediados de 2011, durante 2012 se reunieron las comisiones de Legislación Penal y de Prevención de las Adicciones, y organizaron una serie reuniones públicas con invitados, en la Cámara de Diputados de la Nación, para debatir los proyectos de modificación de la ley pe-

avanzar en un proyecto conjunto de reforma de la ley penal, la discusión se orientó hacia la creación de un plan integral para el abordaje de los consumos problemáticos. Finalmente, el proyecto presentado por el legislador Horacio Pietragalla fue firmado como dictamen de mayoría y el 15 de noviembre recibió media sanción en la Cámara de Diputados. Más allá de lo que suceda en el Senado, es necesario avanzar en el debate de la normativa penal, que avala las prácticas policiales y judiciales descriptas.

3.3. Hostigamiento y extorsión a travestis, transexuales y mujeres que ejercen la prostitución

Las personas que ejercen la prostitución han estado históricamente expuestas a persecuciones, extorsiones y violencia de las policías y autoridades municipales. La mayoría vive en situaciones de pobreza y marginalidad, sin fuentes de trabajo alternativas.

La prostitución no está prohibida en la Argentina, pero la ley sí sanciona a todo aquel que lucre o explote el ejercicio de la actividad sexual ajena.[119] Sin embargo, las mujeres, travestis y transexuales que ejercen la prostitución –tanto aquellas que lo hacen en las calles como las que trabajan en casas o departamentos– son blanco de persecuciones, extorsiones y regulación informal por parte de policías e inspectores municipales.

Las extorsiones que estas personas sufren son similares a las de otras poblaciones cuya actividad se desarrolla en las calles, pero con el agregado de que muchas veces son sometidas a abusos sexuales a cambio de evitar ser detenidas o molestadas de otras formas. En esta sección se describen algunas de esas

---

nal de estupefacientes (habían presentado proyectos Victoria Donda y Fabián Peralta, del FAP; Ricardo Gil Lavedra, de la UCR; Adriana Puiggrós y Diana Conti, del FPV; Graciela Camaño, del PJ, y Vilma Ibarra, de Nuevo Encuentro). Por otra parte, en mayo se había logrado un acuerdo informal entre los principales referentes que trabajan en el tema (Donda, Conti, Gil Lavedra, Oscar Albrieu y Horacio Pietragalla –FPV–, Peralta y Mario Fiad –UCR–), quienes consensuaron un borrador para modificar la ley. Las reuniones públicas se realizaron en junio y contaron con amplia representación de personalidades y organizaciones sociales y militantes. Concluidas las disertaciones de los invitados a la reunión conjunta, se esperaba discutir y firmar el borrador de dictamen. Sin embargo, la discusión se volcó hacia la necesidad de contar con un plan de atención de los consumos problemáticos, como prerrequisito para reformar la ley penal, y el debate se trasladó al ámbito de las comisiones de Prevención de las Adicciones, Salud y Presupuesto ("La despenalización del consumo de drogas da su primer paso en Diputados", *La Nación*, 5 de junio de 2012).

119 Los arts. 15, 16 y 127 del Código Penal sancionan la explotación sexual de personas menores de edad, la explotación de mayores mediante engaño o la simple explotación económica de los servicios sexuales de otra persona.

situaciones, en particular las que atraviesan las personas trans que trabajan en las calles. El diverso campo de las personas que ejercen la prostitución incluye situaciones muy heterogéneas, aquí solamente se relatan algunos ejemplos y se identifican efectos paradójicos de las políticas contra la trata de personas sobre estas poblaciones.[120]

Si bien las trayectorias de personas que utilizan el sexo como medio de subsistencia son disímiles, la mayoría proviene de familias pobres, con bajo nivel de estudios y dificultad para acceder al mercado laboral formal. Mujeres, travestis y transexuales argentinas y extranjeras encuentran en las calles de Buenos Aires recursos mínimos para sobrevivir.

En casos de personas trans, al tabú de la prostitución se suma el de sus propios cuerpos intervenidos. La esperanza de vida de las personas travestis y transexuales oscila entre los 38 y los 45 años[121] y, debido a la enorme discriminación y los prejuicios relacionados con su identidad de género, ven agravadas su fragilidad y las posibilidades de establecer relaciones personales y laborales exentas de prejuicios. Estos sentidos, por supuesto, no son ajenos a la cultura policial, como relata una militante trans: "Una vez que fui detenida, un policía joven me hizo pasar al calabozo diciendo 'Pase por aquí, señora'. Entonces, un policía más viejo le dijo: 'Eso no es una señora, eso es un puto'".

De acuerdo con las estimaciones de movimientos organizados de travestis y transexuales, en la Argentina el 95% de esta población trabaja en la prostitución. Según una investigación realizada por la Asociación Lucha por la Identidad Travesti-Transexual (ALITT) en 2007,[122] el 83% de las travestis y transexuales entrevistadas había sufrido abusos policiales. De ellas, todas fueron detenidas ilegalmente alguna vez, un 58% fue golpeada por personal policial y la mitad fue víctima de abuso sexual. Además, el 55% de estas agresiones sucedieron dentro de comisarías.

La prostitución callejera de la ciudad de Buenos Aires se concentra en los barrios de Constitución, Flores, Once y Palermo. Existe una segmentación de espacios, horarios y poblaciones con base en las características de las personas

120 Los posibles efectos paradójicos de estas políticas que –según relatos de organizaciones y personas que ejercen la prostitución– se usan como excusas para procedimientos policiales y municipales extorsivos requieren especial atención y diagnósticos más profundos.

121 "La trans es una población vulnerada en todos los aspectos. Se estima que tienen un promedio de vida de entre 38 y 45 años, lo que quiere decir que se mueren jóvenes y que se mueren enfermas", declaró el director nacional de Estadísticas Sociales y Población del INDEC ("Estadísticas para el colectivo trans", *Página/12*, 16 de junio de 2012).

122 *Cumbia, copeteo y lágrimas. Informe nacional sobre la situación de las travestis, transexuales y transgéneros*, Buenos Aires, ALLIT, 2007.

que ofrecen sus servicios, según su edad, origen étnico o nacionalidad y su identidad de género.

Por lo general, las regulaciones informales de la policía en estos espacios tienen como fin principal la recaudación de "cánones" o "coimas" que las personas que ejercen la prostitución pagan para poder trabajar: "Nos ven en las calles y nos ven como dinero". Como informa Lohana Berkins, presidenta de ALITT: "Todas las formas de violencia y el uso del aparato del Estado por la policía contra las travestis y transexuales tienen dos propósitos: expresar la transfobia y extorsionar a las compañeras".

Estas extorsiones siguen diversos mecanismos: las actas contravencionales, las detenciones (para las que los motivos alegados son la averiguación de identidad o la Ley de Estupefacientes), así como las amenazas, la violencia verbal y, en ocasiones, la violencia física. Las detenciones y las amenazas de detenciones siguen vigentes como práctica de intimidación, en muchos casos porque las víctimas ignoran las normas. Muchas veces, los operativos policiales y allanamientos justificados en la ley de lucha contra la trata de personas funcionan como puerta de entrada a extorsiones. Según testimonios de personas que ejercen la prostitución en departamentos privados, así como de organizaciones de mujeres, existen operativos cuyo objetivo declarado es buscar personas menores de edad o reclutadas por redes de trata tienen efectos paradójicos:[123] se realizan con mucha violencia hacia las chicas, con forcejeos, malos tratos y golpes, y robo de pertenencias. Por otro lado, inspecciones de este tipo son seguidas a los pocos días por la visita de otros policías y/o inspectores del gobierno porteño que se presentan a exigir un "canon" por venta ilegal de alcohol.

Algunas investigaciones periodísticas muestran la progresiva fusión de grandes redes criminales en lo que hace al tráfico de drogas, armas y trata de personas para su explotación sexual:[124] estas redes trasladan chicas permanente-

123 En el trabajo de campo con mujeres que ejercen la prostitución y con organizaciones, se identificaron otras situaciones con efectos negativos originadas en las políticas contra la trata de personas. Por ejemplo, la prohibición de publicar anuncios en periódicos, conocidos como "Rubro 59", en los que tradicionalmente se realizaban ofertas de servicios sexuales. Hoy se ven obligadas a publicar en secciones que no sólo cuestan el doble, sino que además no tienen ninguna medida de seguridad: no se les solicita ya el DNI para verificar la edad, ni el comprobante de que el teléfono publicado en el aviso es de su propiedad. Mientras tanto sigue habiendo avisos en la sección "Empleos" que hacen referencias del tipo "Busco señoritas para…" y que hasta pueden ser publicados por las mismas redes de trata.

124 Véase la revista *Mu* nº 59, "Mil putas", 17 de octubre de 2012, disponible en <lavaca.org/mu/mu-59-mil-putas>. Por otra parte, la ministra de Seguridad Nilda Garré admitió esta relación al reunirse con Susana Trimarco (*El Comercial*, 13 de noviembre de 2012).

mente, lo que les aporta cobertura en amplias zonas del país. Una logística que sería imposible llevar adelante sin la venia de autoridades judiciales, políticas y policiales a nivel local y nacional. En este marco, las investigaciones criminales que pretendan dar con las redes de trata deben encararse desde la perspectiva de la criminalidad compleja y no con la multiplicación de allanamientos violentos a las presuntas "víctimas", que frecuentemente persiguen fines inmediatos.

La policía establece arreglos mensuales con los privados que, a veces, involucran proxenetas y, otras veces, el pago es directo:

> Entre varias hicimos una cooperativa en la que compartimos los gastos porque queríamos un poco de seguridad. Primero, subalquilamos a un dueño y esta persona nos retenía el 50 o 60%. Rendíamos al dueño y él a la Policía Federal. Pero luego alquilamos por nosotras mismas. Ahí nos molestó la policía antes del mes de haber entrado al departamento; cayeron y nos dijeron: "Ustedes van a trabajar tranquilas pero del 1 al 10 se elige una fecha para hacer la entrega del dinero". Luego, dejamos de arreglar con la policía, y, entonces, en el lugar donde estoy trabajando me robaron ya tres veces.[125]

En las calles existen otras herramientas y estilos. Tal como mencionamos, en muchas ocasiones el labrado de un acta contravencional expresa un arreglo informal fallido. Las actas representan en lo inmediato un día perdido de trabajo y, luego, una eventual persecución administrativa, aunque la enorme mayoría de las actas termina en su archivo.

En 2011, la justicia de la ciudad de Buenos Aires procesó 31 902 actas contravencionales,[126] de las cuales sólo un 1,5% terminó en sentencia, mientras que en un 7% de los casos se decidió una "suspensión de juicio a prueba". El 70% de las actas fueron archivadas.

Ahora bien, los motivos que originan estas actuaciones se acumulan en torno de algunos pocos artículos del Código Contravencional: el art. 81, "Oferta y demanda de sexo en espacios públicos" está en segundo lugar, con 5427 actas labradas, un 26%. De las más de 5000 actas, sólo 41 se originaron en denuncias. El resto son acciones iniciadas por la policía. Como señala la antropóloga e investigadora del CONICET Débora Daich, en los informes de las estadísticas contravencionales no se desagregan oferta y demanda. De ser así,

125 Entrevista a una joven que ejerce la prostitución en la ciudad de Buenos Aires, octubre de 2012.

126 Sistema de Gestión JUSCABA, Poder Judicial de la ciudad de Buenos Aires, <jusbaires.gob.ar/sites/default/files/anuario_del_fuero_penal_contravencional_y_de_faltas._ano_2011_0.pdf>.

quedaría expuesto que casi nunca se labra un acta sobre clientes. Los otros artículos del código que concentran gran parte de las actas son el 83, "Uso indebido del espacio público con fines lucrativos", aplicado principalmente a vendedores ambulantes, con 7123 actas (35%); y el 79, "Cuidar coches sin autorización legal", con 3058 actas (15%). La casi exclusiva concentración de las actas contravencionales sobre estas poblaciones contrasta con la debilidad de las acciones de la justicia contravencional en otros temas: durante todo 2011 sólo se labraron 39 actas por venta de alcohol a personas menores de edad y 36 por peleas en la calle.

Estas prácticas se registran de modo similar contra vendedores ambulantes y otras personas que realizan su actividad en las calles. En el caso de la prostitución, existen también otras formas de extorsión que se montan sobre el prejuicio y el tabú social que la propia actividad implica. En general, a las mujeres las amenazan con revelar su actividad a sus hijos o a las madres y padres de los compañeros de sus hijos[127] y, especialmente en el caso de las mujeres más jóvenes, existe la amenaza de avisar a su familia sobre su medio de vida, tal como lo cuenta una muchacha que ejerce la prostitución en la zona de Once:

> El policía me decía que la prostitución estaba prohibida y que me iba a llevar detenida y que mi familia se iba a enterar, entonces yo entraba en pánico. Cuando empecé a trabajar, tenía 19 años. Para mí fue muy fuerte, yo tenía mi papá en terapia intensiva, […] no me iba a perdonar nunca que le pasara algo.

En el caso de travestis y transexuales, es cotidiano el uso de la presión psicológica y la discriminación verbal: "La policía las llama putos, mariquitas, cerdos, entre otros, para causar vergüenza a ellas y a los clientes que se acercan a los coches, por lo que es imposible trabajar", cuenta Diana Sacayán, dirigente del Movimiento Antidiscriminatorio de Liberación (MAL). También lo relata Marcela Romero, presidenta de la Asociación de Travestis, Transexuales y Transgéneros Argentinas (ATTTA):

> La policía se detiene cerca de las compañeras y comienza a ofenderlas, insultarlas, llamándolas por sus nombres de nacimiento. Cuando se produce algún tipo de reacción por parte de ellas, la policía amenaza con detenciones y resistencia a la autoridad.

127 María Victoria Pita, "Mitologías porteñas en torno al poder policial. Policía, contravenciones y gestión de ilegalismos en la ciudad de Buenos Aires", revista *La Biblioteca*, Biblioteca Nacional, vol. 12, Buenos Aires, 2012, pp. 182-209.

El hecho de estacionar un patrullero cerca de los espacios de trabajo funciona como un elemento de presión para lograr el pago de un "canon", dado que su sola presencia impide el trato con los clientes. Esta es una de las formas más comunes de intimidación denunciada por personas que ejercen la prostitución.

Otra de las prácticas diferenciadas que sufre este grupo es la exigencia de "favores sexuales" para poder trabajar. Dentro de la población de travestis y transexuales, son cotidianos los abusos en las calles y en las dependencias policiales. De acuerdo con dirigentes de la comunidad: "Por supuesto: petes en las calles para no ir detenidas, petes en las comisarías para ser liberadas". De hecho, una de las líneas de trabajo de las organizaciones es la concientización acerca de que estas prácticas constituyen abusos.

Es frecuente que el activismo en defensa de sus derechos aporte nuevos significados a abusos que fueron naturalizados al momento de padecerlos:

> Un comisario de la zona de Once, en Catamarca y Moreno, abusaba de todas las nuevitas. No es que nos pedía plata, sino que abusaba sexualmente de nosotras, nos amenazaba con que si no íbamos con él tres horas –lo mínimo que teníamos que ir eran tres horas–, nos llevaba a la comisaría y que nuestros padres se iban a enterar. Eso es como una violación y no solamente una violación a los derechos humanos, sino una violación a tu persona […]. La verdad, es algo que no me puedo olvidar porque realmente fue detestable. Fue algo que me dañó no sólo físicamente, sino psíquicamente.

Según la perspectiva de las organizaciones, la aprobación de la Ley 26 743, de identidad de género, es un paso significativo hacia el reconocimiento de sus derechos y da cuenta de un acercamiento de algunas instituciones del Estado a una población históricamente marginada. Promulgada en mayo de 2012, la ley establece que toda persona tiene derecho "al reconocimiento de su identidad de género; al libre desarrollo de su persona conforme a su identidad de género; y a ser tratada de acuerdo con su identidad de género y, en particular, a ser identificada de ese modo en los instrumentos que acreditan su identidad respecto de el/los nombre/s de pila, imagen y sexo con los que allí es registrada".[128] Así, tanto las intervenciones médicas como el cambio de los datos de registro de identidad no requieren intervenciones judiciales, sino que basta con el consentimiento informado de la persona. Esta norma es un

128 Ley 26 743, promulgada mediante Decreto 773/2012, *B.O.*

CELS-Informe 2013.indb 199 07/10/13 13:46

avance sumamente importante, logrado a partir del esfuerzo sostenido de la comunidad trans y sus organizaciones.

3.4. Acciones de persecución policial contra vendedores e inmigrantes

Al igual que los feriantes, limpiavidrios y las personas que ejercen la prostitución en las calles, los vendedores ambulantes constituyen una población sometida a la administración policial de la calle. El ejercicio de una actividad territorializada y en conflicto o ambigüedad con la legalidad los coloca en una situación de extrema vulnerabilidad frente a la policía.[129]

A esto se suman otras características que contribuyen a la vulnerabilidad de esta población: habitantes de los barrios pobres, algunos también inmigrantes, muchos de ellos jóvenes provenientes de sectores populares.

Durante 2012, tuvo lugar una serie de conflictos de distinta gravedad que involucraron a personas dedicadas a la venta ambulante. Uno de los grupos afectados corresponde a los migrantes senegaleses, un grupo compuesto mayoritariamente por varones jóvenes fácilmente identificables dado que el número de residentes negros en la Argentina es reducido. La mayor parte de ellos llegó al país por razones económicas[130] y se dedica a la venta de *bijouterie* en la calle.

Los problemas de los vendedores senegaleses con la policía comenzaron hace ya unos años en la ciudad de Buenos Aires, especialmente en el barrio de Constitución, donde no sólo trabajan sino que también residen muchos de ellos. En líneas generales, son perseguidos, hostigados y humillados cotidianamente por la policía. La razón esgrimida para las aprehensiones y detenciones[131] suele ser que la mayoría de ellos tiene una constancia de residencia

129 Véase el relato de los conflictos de la Policía Metropolitana con vendedores ambulantes ocurridos en la calle Florida en 2011 (caso informado en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit., p. 173).

130 Aunque la situación de los vendedores provenientes de países africanos comenzó a llamar la atención recientemente (hay casos de malos tratos, hostigamiento y violencia física y moral registrados desde 2009), lo cierto es que la migración de ciudadanos de países africanos comenzó en la década de 1990 y se fue incrementando desde la segunda mitad de esa década en virtud del propio ciclo de la cadena migratoria. Gran parte de los ciudadanos senegaleses y de otros países africanos viven de la venta callejera, algunos pocos tienen puestos fijos en ferias, otros se dedican a la venta ambulante en la ciudad y en el Gran Buenos Aires, combinando a veces esta venta con otra que requiere un desplazamiento a ciudades del interior del país (para la época de vacaciones de verano, o para fiestas provinciales o regionales).

131 Vale la distinción ya que en ocasiones los vendedores, en la ciudad de Buenos Aires (donde rige para el caso de la venta en el espacio público la Ley Contravencional), son aprehendidos para acreditación de identidad o por

CELS-Informe 2013.indb 200 07/10/13 13:46

precaria,[132] cuya validez es deliberadamente ignorada por la policía como medio de identificación. En estas detenciones, la policía habitualmente secuestra –y nunca devuelve– sus maletines con mercadería, es decir, su capital y herramienta de trabajo.

La sucesión de este tipo de hechos hizo que un grupo de vendedores senegaleses[133] se decidiera a denunciar a la PFA en 2009 por maltrato y hostigamiento basados en prejuicios racistas, xenófobos y discriminatorios. La presentación, patrocinada por los abogados del Colectivo por la Diversidad (COPADI),[134] recorrió un camino largo y dificultoso: la acción de hábeas corpus colectivo fue rechazada en primera instancia y la decisión fue confirmada por la Cámara de Apelaciones en lo Penal, Contravencional y de Faltas de la ciudad. Los denunciantes plantearon un recurso de inconstitucionalidad contra la sentencia de la Cámara y, ante su rechazo, plantearon

---

reiteración de conducta. En el caso de las aprehensiones, otra irregularidad frecuente es que se los traslada a una comisaría de la PFA y no a una sede del Ministerio Público Fiscal de la ciudad.

132 La residencia precaria es un papel que informa la identidad y la condición de peticionante de refugio. Las solicitudes de refugio son analizadas por la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), órgano dependiente del gobierno nacional. Sobre el cierre de este informe, el 11 de enero de 2013, se conoció la auspiciosa noticia de la aprobación de un régimen especial para regularizar a migrantes senegaleses (véase "Aprobaron un régimen especial para regularizar a migrantes senegaleses", *Tiempo Argentino*, 11 de enero de 2013).

133 Uno de ellos fue Bara Sakho, un joven senegalés, a quien la policía le rompió los papeles de documentación precaria. Según su testimonio, la policía los insulta, les reclama mercadería o dinero como condición para permitirles trabajar. Incluso, en ocasiones ni siquiera aceptan coimas de ellos, diferenciándolos del resto de los vendedores ambulantes. Las amenazas suelen incluir contenido xenófobo y racista, como: "No te quiero ver más por acá, negro de mierda" o "No queremos ver un negro en Constitución". Bara contó también que, a raíz de las constantes persecuciones y del hostigamiento policial, había conseguido que el carnicero del barrio lo dejara instalarse con sus objetos de venta dentro de su local (es decir, evitando ocupar la vía pública). Pero aun así, los funcionarios policiales ingresaron al comercio, lo detuvieron y secuestraron su mercadería, aportando sus propios testigos al procedimiento (tarjeteros del burdel de la zona conocidos por la policía). La audiencia pública fue, para Bara Sakho y sus compañeros, la primera ocasión en que pudieron exponer las situaciones padecidas. Allí pudo contar –asistido por un traductor oficial, ya que apenas habla español y su lengua materna es wolof–: "Todos los días viene la policía [mientras ellos intentan vender en la vía pública]. La policía dice que el fiscal los manda. Nos molestan y no nos dejan trabajar. Se llevan la mercadería. A los blancos no se la sacan. Estamos muy cansados y somos muy molestados".

134 En esta causa, el CELS presentó una acción de *amicus curiae* desde la Clínica Jurídica por los Derechos de Inmigrantes y Refugiados CAREF-CELS-UBA.

un recurso de queja. Finalmente, se realizó una audiencia pública ante el Tribunal Superior de Justicia porteño.[135]

Este caso fue el primer hábeas corpus colectivo que trató el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El fallo dio por ciertas las acciones discriminatorias de la policía frente a esta comunidad y ordenó que se tomaran medidas para prevenir la repetición de estos hechos. El Ministerio Público convocó a una mesa de trabajo[136] para supervisar su ejecución y, si bien esta instancia no funcionó muy satisfactoriamente, sí hubo una reducción en el hostigamiento policial contra este grupo.[137] Por lo demás, a consecuencia de la apelación en la Cámara Contravencional por el caso presentado por Ibrahima Mbaye, Bara Sakho y Sergine Lam, se instruyó reconocer como forma de acreditación válida la exhibición de la documentación precaria que portan los peticionantes de refugio. Esto, sin duda, fue importante para limitar formalmente las aprehensiones y detenciones realizadas con el argumento de requerir "averiguación de identidad".[138]

135 No nos detendremos en la exposición detallada de lo ocurrido en la audiencia y en la posterior apelación ante la Cámara de Justicia Contravencional, ya que excede el objeto de este texto. Para ello puede consultarse María Victoria Pita, "Poder de polícia e administração de grupos sociais: o caso dos vendedores ambulantes senegaleses na Cidade Autônoma de Buenos Aires", ob. cit.

136 A la mesa estaban convocados "los actores, las organizaciones sociales interesadas, el Ministerio Público Fiscal de la ciudad, la UAAFE y otros organismos gubernamentales competentes (Defensoría del Pueblo, Subsecretaría de Derechos Humanos del GCBA)". Fallo de la Cámara de Apelaciones en lo Penal, Contravencional y de Faltas de CABA, causa 2206-00-CC/2009, "Mbaye, Ibrahima s. infracción art. 23 098, Ley 23 098 (hábeas corpus)".

137 En 2012, el Ministerio Público presentó un protocolo de actuación para los/las fiscales –que en realidad no había sido producto del trabajo conjunto con las organizaciones en la mesa, aunque fue presentado de ese modo–, que no especifica los conflictos que le dieron origen, ni en qué casos se basa. Resulta demasiado elemental y plantea supuestos complicados respecto de la migración (por ejemplo, asimila el ingreso de migrantes con una posible puerta de entrada de "delincuentes").

138 Poco después de la audiencia se produjo un confuso episodio en un bar de Constitución, en el que un policía disparó contra un senegalés que ofrecía su mercadería. El vendedor caminaba por la vereda cuando vio que dos hombres discutían en la puerta de un bar. Ante los gritos, se detuvo. Al verlo, uno de los hombres le gritó: "¡Qué mirás, negro de mierda!", y se le tiró encima. Comenzó a golpearlo furiosamente con sus puños y le pegó en la cabeza con su arma reglamentaria. Luego le gritó: "¡Negro de mierda, andate a tu país!", apuntó y disparó. Milagrosamente el vendedor se movió y el disparo sólo rozó su pierna derecha, dejando un agujero en su pantalón. Ante la denuncia efectuada por un testigo concurrió personal uniformado de la Comisaría 16ª de la PFA y detuvo a tres hombres, que fueron trasladados a esa comisaría. Allí se identificó al autor de la tentativa de homicidio como personal policial perteneciente al cuerpo de Alarma de la PFA, quien quedó

CELS-Informe 2013.indb 202 07/10/13 13:46

Sin embargo, en los últimos dos años la Policía de la provincia de Buenos Aires y los inspectores de control urbano incurrieron en el mismo tipo de hostigamiento a la comunidad de senegaleses residentes en La Plata. En la capital provincial residen 54 personas senegalesas, entre las cuales sólo una es mujer. Una de las características particulares de este conflicto es que los senegaleses no estaban dispuestos a pagar un "canon" para poder trabajar: no veían la razón para hacerlo. Por ese motivo, comenzaron a sufrir persecuciones, demoras, detenciones y el decomiso de sus maletines con mercaderías.

A fines de 2010, uno de los vendedores fue atacado a golpes en la calle por inspectores de Control Urbano. Así lo relató una vecina, testigo de los hechos:

> Fue un momento tremendo. El muchacho estaba vendiendo un reloj a un nene de siete años y cuando la mamá iba a pagarle aparecieron tres móviles con logos de la Comuna y dos motos sin identificación con un par de ocupantes cada una. Todos se fueron encima de él y lo golpearon ferozmente hasta que pudo escapar de milagro y porque la gente de la cuadra empezó a gritarles a los agentes.[139]

El titular de Control Urbano de la Municipalidad de La Plata, Ignacio Martínez, opinó:

> Los senegaleses se victimizan, se agrupan, rompen móviles municipales y agreden a nuestros inspectores, es un disparate que se hable de discriminación porque se levantan puestos de un sector de inmigrantes, la causa de los operativos responde a un control de la ilegalidad.[140]

En 2011 se produjeron serios incidentes cuando efectivos bonaerenses y camionetas de Control Urbano intentaron desalojar a la fuerza a vendedores senegaleses de la cuadra 49, entre la 7 y la 8, y de la feria de la Plaza Italia. Allí, de acuerdo con el comisario inspector a cargo del operativo:

> Uno de ellos, mientras gritaba, se tiró sobre los relojes y la *bijouterie*, por lo que fue necesaria la intervención de varios efectivos para re-

---

detenido a cargo de la jueza Iermini, del Juzgado de Instrucción nº 48 de la justicia nacional.

139 "Ahora golpearon a un ambulante senegalés cerca de la Terminal", *El Día*, La Plata, 5 de noviembre de 2010.

140 "La venta ambulante crece y preocupa a los comerciantes", *El Día*, La Plata, 8 de noviembre de 2010.

> ducirlo y llevarlo detenido por resistencia a la autoridad, al igual que a uno de sus compañeros.[141]

La sucesión de conflictos y persecuciones motivó dos protestas pacíficas de los vendedores senegaleses a mediados de 2012, una de ellas frente a las oficinas de Control Urbano, donde esperaban poder dialogar con alguna autoridad, pero no fueron recibidos. En esa ocasión, uno de los jóvenes declaró:

> Hoy volvieron a secuestrarnos dos valijas con mercaderías y queremos que nos las devuelvan. Somos gente pacífica que quiere trabajar en este país. No somos violentos y esperamos que algún funcionario alguna vez nos atienda, realmente nos sentimos discriminados.[142]

Al mismo tiempo, COPADI realizó un censo para documentar prácticas policiales discriminatorias, que revela que la persecución hacia la comunidad senegalesa es sistemática. Todos ellos fueron parados o detenidos por la policía al menos una vez en los últimos dieciocho meses:[143] 50 fueron retenidos en la calle, en esos casos la policía se comunicó con Control Urbano y un agente de esa entidad sin identificación secuestró el maletín con mercadería. Hubo 4 casos de arrestos y traslados a comisaría, que fueron liberados en menos de veinticuatro horas sin que se les imputaran delitos. Sólo en 10 casos se labró un acta contravencional, sin testigos, y con una vaga descripción de lo secuestrado. En ningún caso recuperaron sus pertenencias.

Otros indicadores de discriminación son los insultos y el trato diferencial que denunciaron las personas entrevistadas. A pesar de que muchos senegaleses residen en La Plata desde hace dos años o más, casi todos desconocen sus derechos básicos frente a la policía y a Control Urbano; en ningún procedimiento cuentan con traducción y se les impide comunicarse por teléfono durante las detenciones.

Luego de documentar estas situaciones, representantes de la comunidad junto con COPADI, el CELS y la Mesa que trabaja para la protección de los derechos humanos de los migrantes, hicieron distintas acciones para solicitar al gobierno provincial el cese del hostigamiento. La Secretaría de Derechos Humanos de la provincia dio inicio a un expediente y presentó pedidos de informes al municipio. Los representantes de la comunidad también lleva-

141 "Megaoperativo en Plaza Italia para sacar de la feria a los ilegales", *El Día*, La Plata, 25 de junio de 2011.

142 "Protesta de senegaleses en 20 y 50", *El Día*, La Plata, 1º de julio de 2012.

143 Un 30% fue controlado o detenido por la policía y agentes de Control Urbano más de una vez en los últimos dieciocho meses.

CELS-Informe 2013.indb 204 07/10/13 13:46

ron su denuncia ante la Superintendencia de Asuntos Internos de la Policía Bonaerense y al Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI). Desde entonces, no se han vuelto a registrar incidentes.

4. CASOS DE DESAPARICIÓN COMO FORMA EXTREMA DE VIOLENCIA Y ENCUBRIMIENTO POLICIAL[144]

Algunas de las prácticas de violencia policial descriptas en las secciones anteriores han derivado en la desaparición de jóvenes como forma extrema de violencia y encubrimiento policial. En los años 2000, se han registrado en la Argentina casos de desapariciones de jóvenes en los cuales se ha comprobado o se sospecha la participación de efectivos policiales, algunos de los cuales se reseñan a continuación. Como se verá, los casos conocidos hasta el momento guardan similitudes con otros ocurridos durante la década anterior.

- Elías Gorosito, de 19 años, desapareció el 13 de febrero de 2002 en el barrio Mosconi de la ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos. Varios testigos vieron a efectivos de la Comisaría 5ª golpearlo antes de llevárselo. En junio de 2012, tres agentes policiales fueron condenados a 12 años de prisión por este caso.[145]
- Iván Torres, de 26 años, desapareció el 2 de octubre de 2003 en Comodoro Rivadavia, provincia de Chubut.[146] Iván fue visto por última vez en una plaza céntrica de la ciudad, cuando policías lo forzaron a subir a un patrullero de la Comisaría 1ª. En agosto de 2011, la Corte IDH condenó al Estado argentino por violación de

144 Esta sección aborda el análisis de la desaparición de personas como método policial extremo para garantizar el encubrimiento y/o evitar o entorpecer investigaciones sobre abusos y otras formas de violencia cotidiana de la policía sobre los jóvenes pobres, por lo que este recorte deja por fuera del análisis otros casos de desaparición. Agradecemos a Sofía Tiscornia, María Pita y Carolina Varsky la lectura y comentarios de esta sección.

145 Agradecemos a Julián Froidevaux, subsecretario de Derechos Humanos de la provincia de Entre Ríos, por la información sobre este caso. Por este hecho, en 2004 tres policías fueron absueltos por la Sala 2 de la Cámara del Crimen, fallo que fue confirmado por la Sala Penal del Superior Tribunal entrerriano. Pero, tras constatar que había testigos que no fueron tenidos en cuenta, en 2011 la CSJN anuló la sentencia y ordenó la realización de un nuevo juicio, que culminó con las condenas de junio de 2012.

146 La sentencia de la Corte IDH del 26 de agosto de 2011 en el caso "Torres Millacura y otros c. Argentina" está disponible en <corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_229_esp.pdf>. El caso aún se encuentra bajo investigación de la justicia federal. Para una descripción, véase <cels.org.ar/common/documentos/informe_caso_ivan_torres.pdf>.

los derechos a la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal y a la libertad personal en perjuicio de Iván Torres.

- Luciano Arruga, de 16 años, tras padecer en forma sostenida acciones de amenaza, hostigamiento y torturas por la Policía Bonaerense, desapareció el 31 de enero de 2009 en la localidad de Lomas del Mirador, partido bonaerense de La Matanza[147] y, desde entonces, no se ha vuelto a saber de él. Cuatro años después, la justicia no ha establecido qué sucedió ni quiénes son los responsables de su desaparición.[148]
- Daniel Solano, de 26 años, desapareció en noviembre de 2011 en la ciudad de Choele Choel, provincia de Río Negro. Actualmente, hay 13 policías procesados por este caso, sobre el cual se informa en detalle más adelante.
- Facundo Rivera Alegre, de 19 años, desapareció el 19 de febrero de 2012 a la salida de un baile en el Estadio del Centro, ciudad de Córdoba. Si bien no hay testigos que hayan visto a efectivos policiales con Facundo justo antes de su desaparición, el hostigamiento policial del que el joven era víctima permite sostener como una de las hipótesis su posible participación en el hecho.

Si se toma en cuenta un lapso mayor, desde el regreso a la democracia, estos casos se agregan a otros ocurridos durante la década de 1990 que responden a patrones similares. Podemos mencionar las desapariciones de Adolfo Garrido, de 29 años, y Raúl Baigorria, de 31, el 28 de abril de 1990 en la ciudad de Mendoza, luego de ser detenidos por efectivos de la policía motorizada provincial;[149] Paulo Christian Guardati, de 21 años, quien desapareció el 24 de

147 La familia de Luciano Arruga es representada por la APDH-La Matanza, que, junto con el CELS, acompaña como querellante en la causa en la que se investiga su desaparición. Véanse CELS, "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,* ob. cit., y "Sistema de seguridad: una hipoteca para la democracia", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, ob. cit.

148 Al cierre de este informe, el 7 de enero de 2013 fue detenido el oficial de la Bonaerense Julio Diego Torales, acusado de estar involucrado en la primera detención y las torturas a Luciano Arruga ocurridas en 2008, cuatro meses antes de la desaparición del joven. Un día después, el juez Gustavo Banco dio lugar al pedido de federalización de la causa presentado por la APDH-La Matanza, en representación de Mónica Alegre, madre de Luciano, y el CELS.

149 Los autores de las desapariciones de Garrido y Baigorria nunca fueron identificados. En febrero de 1996, la Corte IDH (caso "Garrido y Baigorria c. Argentina. Sentencia de fondo", del 2 de febrero de 1996, Serie C, nº 26) condenó al gobierno argentino como responsable de las desapariciones y por

mayo de 1992 también en la ciudad de Mendoza, luego de ser trasladado por un policía de civil hacia un destacamento policial;[150] el más conocido de Miguel Ángel Bru, de 23 años, desaparecido el 17 de agosto de 1993 en la ciudad de La Plata –según se pudo establecer a partir de diversos testimonios, Miguel fue torturado hasta la muerte en la Comisaría 9ª de esa ciudad–,[151] y Martín Basualdo, de 19 años, y Héctor Gómez, de 22, desaparecidos el 16 de junio de 1994 en la ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos.

Los dos casos más conocidos y emblemáticos de los últimos tiempos son el de Luciano Arruga y la desaparición (el 19 de septiembre de 2006) de Jorge Julio López, testigo en el juicio al ex director general de Investigaciones de la Policía Bonaerense durante la última dictadura, Miguel Etchecolatz. Ambos casos pusieron en evidencia la incapacidad de las agencias de seguridad y justicia para esclarecer hechos de desaparición como estos. A pesar de esta y otras coincidencias y de que es innegable la densidad política que el caso de López aporta a la ocurrencia de desapariciones en democracia, no se lo ha incorporado a la serie que analizamos en esta sección por considerar que, si bien diferentes hipótesis apuntan a la participación de policías bonaerenses en el hecho, este se relaciona con los mecanismos de búsqueda de impunidad para los crímenes del terrorismo de Estado antes que con violencias cotidianas de la policía hacia los jóvenes pobres, eje del presente análisis.[152]

---

haber violado el derecho de las víctimas y de sus familiares a un juicio justo. El Estado argentino se allanó a esta condena, y reconoció su responsabilidad (véase CELS y Human Rights Watch, *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba, 1998). El 13 de diciembre de 2000, el juez Enrique Knoll Oberti fue destituido con *jury* de enjuiciamiento por su actuación en la investigación.

150 Cuatro policías fueron procesados por privación ilegítima de la libertad y homicidio calificado, y otras 10 personas, por encubrimiento. La Quinta Cámara del Crimen de Mendoza dictó falta de mérito en favor de los imputados. El caso fue denunciado ante la Corte IDH, que condenó al Estado argentino. Véase CELS, *La inseguridad policial...*, ob. cit. Durante 2012 se realizaron nuevos rastrillajes en búsqueda del cuerpo, con resultados negativos. Véase "Se volverá a buscar en el cementerio el cuerpo de Paulo Cristian Guardati", *Los Andes*, 27 de agosto de 2012.

151 Cinco policías bonaerenses fueron pasados a disponibilidad por este caso. Véase CELS, *La inseguridad policial...*, ob. cit. Durante el proceso se registraron episodios de hostigamiento a testigos. En 1999, 2 policías fueron condenados a prisión perpetua por tortura seguida de muerte, privación ilegítima de la libertad y falta a los deberes de funcionario público. El cuerpo de Miguel Bru sigue sin aparecer, pero la muerte del joven pudo ser comprobada por medios indirectos. Véase "El caso Bru" en la página web de la Asociación Miguel Bru: <ambru.org.ar/?page=miguelbru>.

152 Véase CELS, "Justicia por los crímenes de la dictadura", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2007,* ob. cit.

A diferencia de lo ocurrido con las desapariciones forzadas en la Argentina durante el terrorismo de Estado, dadas en un contexto de violaciones de derechos humanos masivas y centralizadas desde el propio Poder Ejecutivo, estos casos son consecuencia de prácticas sistemáticas de abuso policial y de formas de negligencia, indiferencia, inacción y/o complicidad judicial y política en diferentes jurisdicciones del país.[153] Prácticas posibilitadas por los amplios márgenes de autonomía policial, por la ausencia de gobiernos políticos que controlen efectivamente su actuación y de un sistema de justicia que investigue y sancione adecuadamente. No se puede soslayar que en la historia argentina reciente la desaparición de personas constituye también un ominoso mensaje hacia otros jóvenes en situaciones similares, así como para los familiares de las víctimas, amigos y testigos, que sufren amenazas y distintas formas de intimidación.

A continuación, desarrollamos el caso de la desaparición de Daniel Solano, ocurrido en los últimos días de 2011 y, luego, identificamos algunos elementos comunes a los casos, que sugieren regularidades significativas en las prácticas policiales conducentes a la desaparición como forma extrema de violencia policial.

4.1. Desaparición de Daniel Solano en Choele Choel, Río Negro

Daniel Solano fue visto por última vez la madrugada del sábado 5 de noviembre de 2011. Según varios testigos, policías de la Brigada de Operaciones, Rescate y Antitumulto (BORA)[154] de la policía provincial lo retiraron a los golpes del local bailable "Macuba Megadisco" de la ciudad de Choele Choel, cuando realizaban "servicios adicionales" de seguridad en el local. También según la declaración de varios testigos, los policías golpearon a Daniel a la salida de la discoteca y lo subieron a un patrullero[155] para luego dirigirse hacia un islote ubicado sobre el río Negro, al cual se puede acceder a pie.[156]

153 Véase Víctor Abramovich, "De las violaciones masivas a los patrones estructurales: nuevos enfoques y clásicas tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", *Sur Direitos Humanos* nº 11, San Pablo, 2009.

154 El grupo BORA cuenta en su historial, entre otros casos, con los asesinatos de Nicolás Carrasco y Sergio Cárdenas, ocurridos el 17 de junio de 2010 en Bariloche, durante la represión de una manifestación en protesta por el asesinato de Diego Bonefoi a manos de la policía rionegrina. En esa oportunidad, los agentes del BORA actuaron sin placa de identificación en los uniformes y con los rostros cubiertos, y utilizaron balas de plomo. Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, ob. cit., pp. 134-135.

155 "Un nuevo testigo confirma golpiza a Solano", *Río Negro,* 7 de octubre de 2012.

156 La denominada "Isla 92". Véase "Rastrillan la isla adonde llevaron a Daniel", *Río Negro*, 10 de agosto de 2012. Un testigo asegura haber hallado en esa isla la billetera de Daniel Solano y habérsela entregado a la policía. La billetera

Cuando los compañeros de Solano denunciaron su desaparición, la jueza interviniente, María Bosco, comenzó a trabajar sobre una hipótesis basada en una versión de la propia policía. Por su parte, la familia Solano y su abogado, Sergio Heredia, sostuvieron desde el primer momento la hipótesis de que agentes de la policía rionegrina –las últimas personas que fueron vistas con Daniel– estaban involucrados en el hecho. Sin embargo, la jueza tomó por cierta la versión de la policía acerca de que Solano estaba alcoholizado y que por ello fue "invitado a salir" del local por tres policías vestidos de civil y que, una vez afuera, estos agentes habrían pedido apoyo a la Comisaría 8ª, ubicada a tres cuadras de allí. Un patrullero Ford Eco Sport habría arribado con tres efectivos, que fueron identificados, y que declararon que el joven "se había calmado" y que por eso lo dejaron en la esquina del boliche. La jueza Bosco y el fiscal Miguel Flores dieron por cierta esta versión y, con base en otros testimonios cuya falsedad fue luego demostrada, establecieron que Solano había viajado por sus propios medios a Neuquén. En consecuencia, durante el primer mes de investigación, la justicia trabajó sobre una hipótesis falsa, dejó de lado la pista de la participación policial y perdió un tiempo crucial para la recolección de evidencias.

Solano, oriundo de la ciudad de Tartagal, Salta, se encontraba en Choele Choel como "trabajador golondrina", contratado por la empresa Agrocosecha, perteneciente a la multinacional ExpoFrut-Univeg SA. Su familia denunció, junto con el Observatorio de Derechos Humanos de Río Negro y la CTA local, las condiciones de precariedad y explotación a las que se ven expuestos los trabajadores contratados por esa empresa. Los trabajadores vivían en condiciones de hacinamiento dentro del predio de la compañía, donde eran amedrentados y sometidos a continuas requisas y abusos por el BORA, que también cumplía tareas de seguridad en ExpoFrut.[157] Según el abogado de la familia, Solano había organizado una protesta contra la patronal por las condiciones laborales para el domingo 6 de noviembre de 2011 (un día después de su desaparición).

A los pocos días de la desaparición de Solano se produjeron cambios en el gobierno provincial. Tras las elecciones de 2011, el 10 de diciembre asumió el gobernador Carlos Soria, que sería asesinado poco después.[158] Lo sucedió en

---

nunca apareció como elemento de prueba en la causa. Véase "Declaró testigo que halló billetera de Solano", *Río Negro,* 6 de octubre de 2012.

157 "Testimonios de brutalidad policial en Lamarque", *Río Negro,* 22 de diciembre de 2011.

158 Por el homicidio fue condenada su esposa, el 20 de noviembre de 2012, a 18 años de prisión ("Dieciocho años para Susana Freydoz por matar a su marido", *Río Negro*, 21 de noviembre de 2012).

el cargo el vicegobernador Alberto Weretilneck. Estas circunstancias implicaron una renovación del gobierno y las nuevas autoridades fueron más receptivas a los reclamos y denuncias de los familiares de Daniel Solano.

Según el gobernador Weretilneck, al involucrarse en el caso, se encontraron con "un expediente [judicial] que estaba con una desprolijidad total, una jueza sin compromiso y un fiscal que tampoco se había comprometido".[159] La jueza Bosco y el fiscal Flores fueron apartados de la causa y enfrentan un pedido de juicio político. El nuevo fiscal, Guillermo Bodrato, fue afectado con exclusividad a esta investigación con el objetivo de "recuperar el tiempo perdido en la inicial investigación policial/judicial, especialmente en razón de ahondar en una de las hipótesis que podría involucrar a personal policial".[160] Los operativos de búsqueda y rastrillaje realizados no arrojaron resultados, pero fueron imputados 22 agentes policiales, 13 de los cuales serían procesados, con acusaciones iniciales de incumplimiento de deberes y encubrimiento. La carátula de la causa fue modificada de "desaparición de persona" a "investigación de homicidio", tras lo cual se detuvo a 7 de los policías procesados.[161] Desde el Ejecutivo provincial también se decidió el pase a disponibilidad del comisario inspector Julio Caliva, responsable de la Regional Choele Choel de la Policía de la provincia de Río Negro y la desafectación de la fuerza de 10 de los 22 policías imputados.[162] Desde el Poder Ejecutivo nacional se dieron señales de apoyo a la investigación, con la visita a la provincia a fines de junio de 2012 de una comitiva encabezada por el secretario de Derechos Humanos de la nación, Martín Fresneda, y el entonces subsecretario de Delitos Complejos del Ministerio de Seguridad, Miguel Robles. Ambos se reunieron con la familia Solano y comprometieron el apoyo del gobierno nacional para esclarecer el hecho.[163] La investigación quedó encaminada contra los policías sospechados y se intenta reconstruir lo que sucedió con el cuerpo de Solano.

Este y otros casos de brutalidad policial, como la represión en Bariloche que causó la muerte de Nicolás Carrasco y Sergio Cárdenas en 2010,[164] llevaron

159 "Weretilneck: Solano sigue desaparecido por negligencia en la investigación de los primeros días", Agencia Digital de Noticias, 10 de mayo de 2012.

160 "La procuradora Piccinini dispuso atención exclusiva en la causa Solano", Agencia Digital de Noticias, 16 de diciembre de 2011.

161 "Siete policías detenidos por el crimen de Daniel Solano, desaparecido en Río Negro", Télam, 19 de julio de 2012.

162 La información fue aportada por el Ministerio de Gobierno de la provincia de Río Negro, el 12 de junio de 2012, en respuesta a un pedido de informes presentado por el CELS.

163 Véanse "Caso Solano: Pichetto y Escudero pidieron intervención DDHH de Nación", *ADN Río Negro*, 16 de mayo de 2012; "Aval político para averiguar qué pasó con Solano", *Río Negro*, 22 de junio de 2012.

164 Véanse CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, ob. cit., pp. 134-135.

CELS-Informe 2013.indb 210 07/10/13 13:46

al nuevo gobierno provincial a tomar una serie de medidas[165] de reforma de su sistema de seguridad, cuestión que será retomada en la sección 6.3 de este capítulo.

4.2. Regularidades entre los casos de desaparición

Las circunstancias de la desaparición de Daniel Solano –reconstruidas a partir de testimonios e indicios materiales– iluminan una serie de factores que se reiteran en diversos casos de desapariciones, en los cuales está comprobada la participación de agentes de distintas fuerzas policiales o existen sospechas sobre ella.

En primer lugar, se reiteran características de las víctimas que las vuelven especialmente vulnerables al hostigamiento policial. Se trata siempre de varones jóvenes provenientes de sectores humildes de la sociedad. Estas circunstancias personales, junto con otras que se registran en algunos casos –como las detenciones frecuentes por consumo de drogas–, se traducen en un aumento de la frecuencia de su contacto con las fuerzas policiales y en una gran vulnerabilidad frente al abuso policial. Daniel Solano, como trabajador golondrina, estaba expuesto a situaciones extremas de precariedad laboral y de vigilancia y violencia policial. Luciano Arruga vivía en una casa precaria sin instalaciones sanitarias mínimas, por lo cual se veía obligado a desplazarse hasta una estación de servicio cercana para asearse. A causa de ello, estaba expuesto al trato cotidiano con los policías del destacamento de Lomas del Mirador, que paraban en la misma estación de servicio. A ello se suman los problemas que el joven tenía con el consumo de drogas, que lo convertían en un blanco fácil para la amenaza y la extorsión policial.[166] Son las formas de vida cotidiana que adquieren las carencias estructurales de los jóvenes pobres, en sus rutinas signadas por precariedades de diferente tipo, en las que se expresa lo que en términos abstractos podemos denominar vulnerabilidad al abuso policial.

165 Entre las que se encuentran el descabezamiento general de toda la cúpula de la policía de Río Negro (véase "La policía rionegrina está casi sin plana mayor", *Río Negro*, 29 de enero de 2012) y la reestructuración del grupo BORA, cuyos efectivos ya no portarían armas de fuego, sino bastones y escudos protectores ("Desarman el BORA", *Bariloche 2000*, 13 de febrero de 2012).

166 El consumo de drogas implica para los jóvenes de los barrios pobres un plus de vulnerabilidad en sus relaciones con la policía. Según los amigos de Luciano Arruga: "Cuando Luciano estaba empastillado, lo llevaban, o al menos lo paraban; y si no tenía documento o su constancia de documento en trámite lo llevaban, aunque algunas veces lo llevaban igual aunque tuviera la constancia". En este contexto, "llevar" es una práctica policial que puede implicar el traslado hasta la comisaría o el destacamento, donde se aplican golpes y torturas a los jóvenes.

En segundo lugar, el análisis de los casos permite presumir que la desaparición es una forma extrema de encubrimiento corporativo tras una escalada de prácticas violentas: un último recurso para procurar la impunidad de las relaciones abusivas que las policías establecen con los jóvenes. En casi todos los casos se relatan episodios anteriores de hostigamiento policial hacia las víctimas, como golpes, torturas, detenciones arbitrarias o extorsiones de la policía para forzar a los jóvenes a cometer delitos.[167] En diferentes casos, estos episodios ocurrieron pocos días antes de la desaparición, y los relatos refieren que la policía tenía "fichada" a la víctima o que "se la tenían jurada".

La escalada de prácticas policiales violentas que se inicia con el hostigamiento, el intento de reclutamiento o la extorsión, parece haber desembocado en estos casos en formas de violencia extrema, basadas en el secuestro y el posterior asesinato o desaparición de jóvenes con los cuales los agentes policiales habían establecido un vínculo de ensañamiento.[168]

Las secuencias de las acciones que culminan en la desaparición se repiten en los relatos de los testigos. En varios de los casos se constató la participación de un móvil policial que intercepta o "levanta" a la víctima en la calle, pero cuya detención no queda registrada en comisarías o destacamentos. En diferentes ocasiones, se vio a agentes policiales golpear violentamente a las víctimas antes de subirlas a un móvil, aun ante la presencia de testigos. Cuando, a partir de los testimonios, resultó imposible negar que la víctima hubiera

167 Mónica Alegre, madre de Luciano Arruga, aseguró que los policías del destacamento de Lomas del Mirador de la Policía de la provincia de Buenos Aires hicieron desaparecer a su hijo luego de que este se negara a delinquir para ellos. Arruga había sido detenido, golpeado y torturado por efectivos de esa dependencia en septiembre de 2008, hecho por el que el 7 de enero de 2013 fue detenido el oficial de la Bonaerense Julio Diego Torales. Luego de ese episodio sufrió un hostigamiento constante hasta su desaparición, el 31 de enero de 2009 (véase CELS, "Sistema de seguridad: una hipoteca para la democracia", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011,* ob. cit.).

168 En numerosos casos está demostrada o fuertemente sospechada la participación policial en prácticas violentas muy similares a las aquí descriptas, pero que, en lugar de llevar a la desaparición de la víctima, culminan con la aparición de su cuerpo sin vida. Entre otros, se pueden citar los asesinatos de Andrés Núñez en La Plata, provincia de Buenos Aires, en septiembre de 1990, cuyo cuerpo fue hallado cinco años después cuando uno de los policías que lo torturó y asesinó se "quebró" y confesó; Sebastián Bordón, asesinado en San Rafael, Mendoza, en octubre de 1997; Jorge Pilquiman, en Bariloche, Río Negro, en febrero de 2005; Atahualpa Martínez, en Viedma, Río Negro, en junio de 2008; Fabián Gorosito, en Merlo, Buenos Aires, en agosto de 2010 (caso informado en CELS, *Informe 2010*, ob. cit., p. 159 y ss., e *Informe 2011*, ob. cit., p. 98 y ss.); y de Julián Antillanca, en Trelew, Chubut, en septiembre de 2010 (caso informado en CELS, *Informe 2012*, ob. cit., pp. 181-182).

CELS-Informe 2013.indb 212 07/10/13 13:46

sido "levantada" por un móvil policial, se argumentó que fue liberada a pocas cuadras, sin que pudieran comprobarse estas afirmaciones.

La desaparición del cuerpo de la víctima constituye una práctica que en sí misma conlleva como efecto fundamental la construcción de un marco de impunidad. Si tenemos en cuenta que la desaparición aparece como el último eslabón de una cadena de prácticas violentas, se trata entonces de una violencia final tendiente a borrar las huellas de las violencias anteriores y, de este modo, limitar la posibilidad de investigaciones posteriores.[169]

Esta práctica se presenta como una versión extrema de otros métodos de encubrimiento sobre las responsabilidades policiales. Casos con características diferentes dan cuenta de otros métodos policiales también orientados a borrar las huellas de violencias anteriores, como la simulación de accidentes o suicidios, generalmente en sede policial. La lógica de la desaparición, que involucra el uso de violencia extrema como un medio para garantizar la impunidad, muestra en algunos casos una racionalidad similar a la de otras acciones ejercidas por policías, como, por ejemplo, el incendio de calabozos como modo de incinerar cuerpos para simular un accidente que justifique la muerte y, al mismo tiempo, borre las huellas de la violencia y las torturas ejercidas sobre los cuerpos.[170] Sin embargo, en estos casos el cuerpo de la víctima permanece

169 La idea de que la desaparición de la víctima se produce con la intención de borrar todos los rastros y así evitar investigaciones posteriores y garantizar la impunidad de los victimarios está en la base del tipo penal de desaparición forzada, el cual establece como elementos constitutivos del delito la privación de la libertad y el ocultamiento de información sobre el paradero de la persona (art. 142 ter del Código Penal: "La desaparición forzada está constituida por las siguientes acciones: someter a una persona a una privación de la libertad, legal o ilegal; ocultar la víctima, es decir, que no se la encuentre en lugares de detención públicos y que se desconozca su paradero; negar la captura: ante la búsqueda de sus familiares o agencias estatales, el agente niega tenerla en su poder o se abstiene de dar información de su paradero; sustraer a la víctima del amparo legal, como consecuencia de la negación de la captura, evitando así medidas de búsqueda urgente y propiciando la impunidad de sus autores"). Los familiares de Luciano Arruga, la APDH-La Matanza y el CELS solicitaron a fines de 2012 que se aplicara al caso el tipo penal de desaparición forzada, lo cual implicaba necesariamente el cambio de competencia a la justicia federal. El juez Gustavo Banco dio lugar a este pedido el 8 de enero de 2013 (véase "Aclaraciones acerca de las novedades en la causa por la desaparición de Luciano Arruga", disponible en <cels.org.ar/comunicacion/?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1581>).

170 En 2011, en el marco del juicio por la muerte de Juan Ángel Grecco –ocurrida en 1991, en el incendio de un calabozo en la provincia de Chaco–, un perito sostuvo que las quemaduras son una forma eficaz de borrar las marcas producidas por los golpes. Hay fuertes sospechas de que incendios ocurridos durante 2011 en prisiones de Catamarca, Chaco y Tucumán están relacionados con el intento de borrar las huellas de los abusos realizados sobre los

como eventual evidencia, y con peritajes imparciales y oportunos se podría desbaratar las redes de encubrimiento corporativo.

Un tercer elemento en común es el modo en que se llevan adelante las investigaciones. Estos casos ponen de manifiesto la incapacidad del Estado y un déficit estructural del sistema de justicia para resolver hechos que implican tramas de encubrimiento policial, político y/o judicial. En diferentes casos, los funcionarios de la justicia a cargo de las investigaciones no han asumido recaudos mínimos como apartar de la investigación a las instituciones policiales sospechadas. El resultado fue que la investigación quedó en manos de la propia fuerza,[171] lo que habilita que se introduzcan hipótesis falsas, se descarten otras que orientarían la investigación hacia la responsabilidad policial y, en términos generales, se construya una versión de la propia policía sobre los hechos, que procura proteger a los agentes potencialmente involucrados. La versión policial es retomada y sostenida por la justicia como fundamento para tomar decisiones, como, por ejemplo, desviar la investigación a otras jurisdicciones o provincias, con lo cual se pierden tiempos críticos para la investigación.

En los casos de Gorosito y de Solano, intervenciones posteriores de la CSJN en el primer caso, y del Ejecutivo provincial y la Secretaría de Derechos Humanos de la nación en el segundo, ayudaron a rectificar el rumbo de la investigación judicial inicial. En general, estas intervenciones son el resultado de la movilización de los familiares, organizaciones sociales, organismos de derechos humanos y otros actores de la comunidad, que visibilizan los casos y presionan a la justicia y al poder político para sacarlos de su inmovilidad. Pero

---

detenidos. Véase CELS, "Principales violaciones de derechos humanos en el encierro", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012,* ob. cit.

171 A pesar de que en algunas jurisdicciones existen disposiciones –como la Resolución 1390 de la Procuración General de la provincia de Buenos Aires– que ordenan que las fuerzas policiales sean apartadas de la investigación si existe sospecha de que sus propios efectivos están involucrados en los hechos investigados, en casos de esta índole no se ha tomado esa medida. En el de Luciano Arruga, la fiscal Roxana Castelli delegó la investigación en la misma policía, desestimando las reiteradas denuncias de los familiares que señalaban a los policías del destacamento de Lomas del Mirador como responsables de su desaparición. A raíz de ello, la fiscal general de La Matanza, Patricia Ochoa, decidió separar a Castelli de la investigación. El 6 de diciembre de 2012, los familiares de Luciano Arruga, sus abogados y el CELS presentaron una denuncia contra Castelli ante la Secretaría Permanente de Enjuiciamiento de Magistrados y Funcionarios de la provincia de Buenos Aires, para que fuera sometida a juicio político (véase "Luciano Arruga: piden el cambio de carátula y la federalización del caso", 27 de diciembre de 2012, disponible en <cels.org.ar/comunicacion/?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1580>).

CELS-Informe 2013.indb 214 07/10/13 13:46

las demoras iniciales pueden bastar para permitir el despliegue de redes de encubrimiento. La negativa o la demora en apartar de la investigación a las fuerzas policiales cuyos propios agentes están sospechados, por desechar o no prestar credibilidad a las hipótesis de involucramiento policial –como ocurrió en 2012 en Córdoba con la investigación de la desaparición de Facundo Rivera Alegre– configuran el escenario propicio para el montaje de redes de encubrimiento.[172] En cambio, el caso Solano muestra cómo una intervención política más temprana puede neutralizar, aunque sea en parte, la inercia, la desidia y la connivencia entre la justicia y la policía.

En cuarto lugar, se registran situaciones de amenazas y amedrentamiento de testigos, amigos y familiares de las víctimas: los llaman por teléfono, agentes policiales merodean por sus hogares o, directamente, sufren atentados, como, en el caso de Gorosito, disparos contra sus domicilios.[173]

La ausencia de reformas profundas y sostenidas de los sistemas de seguridad y justicia del país posibilita que ocurran tanto los abusos policiales cotidianos contra los jóvenes como las desapariciones. Los hechos de desaparición, si

172 Las redes de encubrimiento tramadas en torno a la desaparición de Luciano Arruga fueron posibles debido al modo en que se encaró la investigación en sus primeros momentos. Durante los primeros cinco días posteriores a la desaparición, sólo intervino la policía en la investigación, y en ese lapso se perdieron numerosos elementos probatorios, así como la posibilidad de buscar rastros. Durante el siguiente mes, la fiscal Roxana Castelli dejó en manos de la policía la investigación, como vimos, con lo cual se perdió aún más tiempo investigando versiones falsas plantadas por la propia policía. Pero la demora inicial no fue el único factor que posibilitó la impunidad, ya que con posterioridad la policía puso en práctica diferentes métodos para obstruir la investigación (por ejemplo, lavar con lavandina un móvil policial que iba a ser revisado con perros entrenados) y la fiscalía a cargo de Celia Cejas prácticamente la abandonó sin que desde la provincia se la tomara como una causa prioritaria para dotarla de recursos y personal especializado.

173 La familia Gorosito no sólo ha sufrido la desaparición de Elías y las amenazas policiales durante la investigación de este caso. Dos hermanos de Elías murieron en circunstancias en las que se sospecha la intervención de fuerzas de seguridad provinciales. En 1996, Lionel, el mayor de los hermanos Gorosito, murió cuando era custodiado por la Policía de Entre Ríos en el hospital San Martín. La muerte fue caratulada como "suicidio", pero la familia sospecha de la policía, debido a los conflictos que tenían con Lionel. En 2011, Jonathan Gorosito fue hallado sin vida en una cárcel de la localidad de Las Heras, provincia de Santa Cruz. También esta vez la muerte fue explicada como un suicidio. Cuando el cuerpo fue enviado a Entre Ríos para ser velado, los familiares constataron que el joven presentaba heridas y rastros de una feroz golpiza, en las rodillas, los brazos y la cabeza. Por este último caso 4 policías de la provincia de Santa Cruz fueron detenidos y 3 de ellos procesados. Véase "Policías locales detenidos por la muerte de Jonathan Gorosito", *El Ciudadano de Las Heras*, 21 de noviembre de 2011.

CELS-Informe 2013.indb 215 07/10/13 13:46

bien extraordinarios, no pueden ser considerados anómalos: son el resultado de las prácticas de violencia que habitualmente no tienen consecuencias negativas para las carreras de quienes las despliegan. Si tales prácticas no están sujetas a controles (internos, externos, judiciales, políticos) y sanciones oportunas y efectivas, configuran la trama que puede desembocar en los extremos más ominosos. En la medida en que los casos no son esclarecidos, la desaparición se consolida como una forma efectiva de garantizar la impunidad.

5. DIMENSIONES DE LA RESPUESTA ESTATAL A LAS PROTESTAS Y OTROS CONFLICTOS SOCIALES: HECHOS DE REPRESIÓN, CRIMINALIZACIÓN E IMPUNIDAD

El panorama de las manifestaciones públicas, conflictos y protestas sociales ha sido central en la agenda política de 2012. En primer lugar, a partir de reclamos de enorme envergadura y cobertura mediática. Como había ocurrido con las acciones de las centrales agrarias en 2008, otros sectores sociales desplegaron diferentes formatos de protesta social típicamente populares. En este sentido, una parte importante de las movilizaciones ha sido liderada por sectores dominantes, así como por sectores sindicales representativos de los trabajadores formales mejor remunerados.[174] En segundo lugar, por diferen-

174 Entre estos hechos, podemos destacar los siguientes: en primer lugar, el conflicto petrolero de "los dragones", que se desarrolló en junio en la ciudad de Comodoro Rivadavia, puntualmente en el yacimiento Cerro Dragón, operado por Pan American Energy (PAE). Se inició por la demanda de los "dragoneros", un grupo de trabajadores que hacen obras de construcción en los yacimientos petrolíferos del cerro, quienes reclamaban mejoras en sus condiciones laborales, equiparándolas al convenio de los petroleros, así como el reconocimiento como sindicato autónomo de la UOCRA. En segundo lugar, el conflicto de camioneros en las plantas de combustible: entre el 19 y el 21 de junio cobró importancia un reclamo salarial del Sindicato de Camioneros que había comenzado unos días antes. En el marco de una negociación con la Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas (FADEEAC), el Sindicato inició paros el 15 de junio, los que fueron extendiéndose hasta que el 19 un grupo de camioneros bloquearon una planta de YPF en la localidad de Monte Cristo, la única de la provincia, impidiendo la entrada y salida de camiones con combustible. Ese mismo día se produjo una medida similar en la provincia de Santa Fe, con un bloqueo a la salida de combustibles de la refinería que YPF tiene en la ciudad de San Lorenzo. Mientras que el Ministerio de Trabajo intentaba encauzar el reclamo sindical y el de Seguridad intentaba asegurar la distribución de combustible, el Ministerio del Interior denunció penalmente a Hugo Moyano, secretario general de la CGT, y su hijo Pablo, secretario adjunto del gremio de Camioneros, por

CELS-Informe 2013.indb 216 07/10/13 13:46

tes hechos de represión de protestas sociales, particularmente las convocadas por grupos ambientalistas en distintas provincias del país. En tercer lugar, por la denuncia de prácticas de inteligencia ilegal por parte de la Gendarmería Nacional –muchas veces convalidadas por el propio Poder Judicial– contra referentes sociales y políticos que participaron en manifestaciones públicas; cuestión que se entronca con la problemática más amplia de la criminalización y judicialización de referentes. A ello debe sumarse, en cuarto lugar, la deficiente investigación de la justicia en graves casos de represión, aunque con notables excepciones que realzan el contraste.

La centralidad que la gestión de la seguridad ante multitudes mantiene en la agenda pública se vio reflejada en la renuncia del hasta entonces jefe de la PFA,[175] Enrique Capdevila, tras incidentes ocurridos en el centro de la ciudad de Buenos Aires, protagonizados por simpatizantes del Club Atlético Boca Juniors en ocasión del "día del hincha" y por manifestantes frente a la Casa de Tucumán, en repudio de la sentencia absolutoria en el juicio por la desaparición de Marita Verón, un hecho emblemático sobre trata de personas. En este caso, el modo en que se gestionó el operativo volvió a aparecer como detonante de las diferencias entre el gobierno y la cúpula de la PFA.[176]

Durante el año y en todo el país, la cuestión de la protesta social presentó múltiples aristas que involucran a actores sociales diversos y a diferentes agencias del Estado. Al cierre de este informe, el 20 y el 21 de diciembre de 2012 hubo saqueos en diferentes lugares del país. Aunque aun es muy temprano para evaluar lo ocurrido y resta analizar el avance de las investigaciones, es fundamental que se esclarezcan las responsabilidades por las personas muertas y heridas en estos contextos, así como de las detenciones que se realizaron. Los primeros saqueos ocurrieron en Bariloche y se repitieron en distintas ciudades del país, como Rosario, Campana, Concepción del Uruguay, Resistencia y San Fernando. En Bariloche, 45 personas resultaron heridas y 193 fueron

---

"amenazas agravadas" y "la creación de una situación de peligro que impida o entorpezca el normal funcionamiento de transportes".

175 "Discusión y renovación en la Federal", *Página/12*, 14 de diciembre de 2012; "Una discusión a los gritos mientras la ciudad ardía", *La Nación*, 14 de diciembre de 2012.

176 Como antecedentes políticos, aunque con claras diferencias, pueden mencionarse los hechos de la Legislatura de la CABA en 2004 (véase CELS, "Protesta social. El retorno del conflicto laboral y la disputa por el espacio público", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2005*, ob. cit., cap. XII) o los de 2010 tras la represión de la ocupación del Parque Indoamericano (véase CELS, "Parque Indoamericano: tres muertos en la represión de una toma de tierras en Villa Soldati", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, ob. cit., cap. IV, 3.3.2).

arrestadas, y en Campana 100 personas fueron detenidas.[177] En Rosario, 4 personas resultaron muertas, 20 recibieron heridas y 90 fueron detenidas. Aún están pendientes las investigaciones por las muertes de Luciano Carrizo, Silvia Bernachea, Carina Verónica Paz y Leandro Fabián Sánchez. En particular, resta determinar la responsabilidad de la policía de Rosario en las muertes, ya que testimonios de familiares de las víctimas cuestionan las versiones respecto del origen de las balas e, incluso, que todas las muertes hayan ocurrido en el marco de los saqueos.[178] La presente sección aborda sólo algunas de las dimensiones que adquirió esta agenda en 2012: centralmente, la cuestión de las respuestas violentas a las protestas sociales y las políticas en marcha, las formas de criminalización de referentes políticos y sociales, y la cuestión de la respuesta judicial ante hechos de violencia en el contexto de la concentración masiva de personas.

5.1. Hechos de represión de protestas y otros conflictos sociales

El eco de los hechos de diciembre de 2001 y el impacto de la represión de junio de 2002 en el Puente Pueyrredón –donde fueron asesinados los jóvenes manifestantes Maximiliano Kosteki y Darío Santillán– dieron lugar a diversos cambios en el abordaje oficial respecto de las protestas sociales. Desde 2002, con altibajos, se asumió una política de contención de la violencia policial en el marco de las protestas, que luego fue ratificada y profundizada por Néstor Kirchner desde su asunción en 2003, según el principio de "no represión". Con el nuevo gobierno, se transformó la relación del Estado con los movimientos sociales y, en particular, las formas en que se plantearon los operativos de seguridad en el contexto de manifestaciones públicas. En 2012, en ocasión de la presentación del "Programa sobre uso racional de la fuerza y armas de fuego",[179] la ministra de Seguridad Nilda Garré reafirmó dicha posición:

> Luego de más una década de políticas neoliberales y excluyentes, de manifestaciones populares reprimidas de forma violenta, como en el caso de los asesinatos de los manifestantes de diciembre de 2001

177 "Entre jueves y viernes fueron saqueados 292 comercios en 40 ciudades", *La Nación*, 22 de diciembre de 2012.

178 "A mi hijo lo mataron y no estaba robando un súper sino con su familia", *La Capital*, 30 de diciembre de 2012; "Día de saqueos, muerte y choques con la Policía", *La Gaceta*, 22 de diciembre de 2012; "Saqueos en Rosario: hay dos muertos por el enfrentamiento", *DiarioVeloz.com*, 21 de diciembre de 2012.

179 Véase el apartado 6.2.3, en este mismo capítulo.

> o las muertes de Maximiliano Kosteki y Darío Santillán, la regulación del uso de la fuerza en manifestaciones, que muchos quisieron confundir con falta de accionar de las fuerzas de seguridad, ha sido una estrategia central en el desarrollo de políticas de seguridad democráticas para la resolución pacífica de los conflictos, tanto en el gobierno de Néstor Kirchner como en el de Cristina Fernández de Kirchner.[180]

Sin embargo, como hemos analizado en los informes anuales de 2011[181] y 2012,[182] esa política de contención de la violencia policial frente a los conflictos sociales, que se destacó desde 2003, presentaría graves debilidades a nivel nacional y provincial a partir de 2010, cuando volvieron a reiterarse muertes en esos contextos. Un dato central es que no se registran muertes por balas policiales[183] en manifestaciones durante 2012. Sin embargo, diferentes hechos confirman la necesidad de reencauzar el dispositivo de abordaje no violento de los conflictos sociales.

En el *Informe 2012* destacamos de forma positiva que el Ministerio de Seguridad hubiera puesto a consideración del Consejo de Seguridad Interior el Acta

180 Página oficial del Ministerio de Seguridad de la nación, 15 de noviembre de 2012. Garré presentó el programa "Uso racional de la fuerza y armas de fuego", disponible en <minseg.gob.ar/garr%C3%A9-present%C3%B3-el-programa-uso-racional-de-la-fuerza-y-armas-de-fuego>.

181 Véase CELS, "Umbrales perforados. Muertos y heridos por la represión de conflictos sociales", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, ob. cit., cap. IV.

182 Véase CELS, "Tensiones sociales y respuestas estatales. Conflictos vinculados al territorio, el suelo, la vivienda y el mercado de trabajo", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit., cap. IV.

183 Sin embargo, la actuación de terceros con poder de fuego permanece como una dimensión preocupante que evidencia, por lo menos, falencias en el deber de protección propio del Estado. El 5 de septiembre, en Humahuaca, Jujuy, fue asesinado Luis Condorí, de 29 años, producto del disparo de un particular en el marco de una pelea en una toma de tierras. Fueron detenidas, a su vez, 58 personas. Por el homicidio fueron imputados y se encuentran detenidos Marcos Guerra y Moisés Lavallén ("Conflicto en Humahuaca por usurpación de terrenos terminó con una persona muerta", *El Tribuno*, 5 de septiembre de 2012; "Cincuenta y ocho detenidos de la 'Titi Guerra' por usurpación y homicidio en Humahuaca", en el blog *Prensa Jujuy*, 6 de septiembre, disponible en <prensajujuy.com.ar/2012/09/cincuenta-y-ocho-detenidos-de-la-titi-guerra-por-usurpacion-y-homicidio-en-humahuaca>; "Por el homicidio de Luis Condorí en Humahuaca: dictan prisión preventiva a dos de los imputados", *Jujuy al Día.com*, 4 de diciembre de 2012, disponible en <jujuyaldia.com.ar/2012/12/04/por-el-homicidio-de-luis-condori-en-humahuaca-dictan-prision-preventiva-a-dos-de-los-imputados>).

Acuerdo "Criterios mínimos sobre la actuación de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad en manifestaciones públicas".[184] El Ministerio de Seguridad de la nación, por su parte, está avanzando en la adecuación de los protocolos de actuación de las distintas fuerzas federales a los criterios del acta acuerdo. Sin embargo, durante 2012, en Catamarca,[185] en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,[186]

184 Véase CELS, "Regulaciones para la actuación de las fuerzas de seguridad en el contexto de manifestaciones públicas", *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit., p. 116.

185 El 10 de febrero de 2012, en la provincia de Catamarca, la policía provincial reprimió una protesta en reclamo por los efectos ambientales de la explotación minera de Alumbrera. Luego de ser desalojados de la ruta nacional 60, debieron ser internados 10 manifestantes, 8 de los cuales habían sufrido heridas de balas de goma. Desde el 28 de enero, los manifestantes mantenían un corte de ruta selectivo, sólo impedían el paso de los vehículos de la minera. El 9 de mayo, la Subsecretaría de Seguridad de Catamarca emitió un protocolo, "Criterios mínimos sobre los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad en manifestaciones públicas". Sin embargo, dos días después, el 11 de mayo, cerca de las 4 de la mañana, efectivos policiales, uniformados y de civil, desalojaron mediante golpes y sin exhibir una orden judicial a alrededor de 20 manifestantes ambientalistas de la ruta 337, que une Amaicha del Valle con la localidad de Santa María ("Furiosa represión a vecinos en Amaicha del Valle y Tinogasta que se oponen al daño de la megaminería", disponible en <wprimerafuente.com.ar/noticia/furiosa-represion-a-vecinos-en-amaicha-del-valle-y-tinogasta-que-se-oponen-al-dano-de-la-megamineria>). El 23 de julio, asambleístas comenzaron un acampe para bloquear el paso de camiones de Minera Alumbrera en la intersección de las rutas nacionales 40 y 60. El 26 de julio, la policía provincial y un grupo de 120 personas autodenominado "pro minero" –a quienes los asambleístas identifican como "la patota de Alumbrera"– avanzaron sobre el corte y a las 14 llegaron hasta el acampe. A los pocos minutos, llegaron tres decenas de efectivos de Infantería, que se sumaron a 10 policías que ya estaban en el lugar. A las 14.40, la fiscal provincial Silvia Álvarez informó que tenía orden de permitir el paso de un camión con explosivos con destino a Alumbrera y de levantar el acampe, aunque nunca mostró la orden de desalojo. Los efectivos de Infantería –con sus caras tapadas, escudos, bastones e itakas– dieron diez minutos para levantar el acampe. Media hora después, el grupo de choque comenzó a tirar piedras y bombas de estruendo contra el acampe, por lo que las asambleas y organizaciones sociales decidieron abandonar la ruta. ("Represión a cielo abierto", *Plaza de Mayo.com*, el 23 de julio de 2012, disponible en <plazademayo.com/2012/07/represion-a-cielo-abierto>).

186 El 7 de mayo, efectivos de la Policía Metropolitana desalojaron un edificio habitado por 34 familias ubicado sobre la calle Brasil, en el barrio de Constitución. Según los vecinos, el desalojo, ordenado por la jueza porteña Fernanda Botana, fue realizado en forma violenta, a punta de pistola, y sin miramientos a la presencia de numerosos niños ("Después del desalojo, el reclamo por una vivienda digna", *marcha.org.ar*, 9 de mayo de 2012, y "La Metropolitana desalojó a 34 familias de un hotel familiar", Télam, 7 de mayo de 2012). En la mañana del 2 de octubre, la Policía Metropolitana derribó la puerta y tiró gases en el interior de un edificio en el que vivían unas 20 familias en el barrio de La Boca, para

CELS-Informe 2013.indb 220 07/10/13 13:46

en Salta[187] y en Jujuy[188] ocurrieron casos, a veces en forma reiterada, de represión de conflictos sociales.

Las provincias de Catamarca, Salta y Jujuy son adherentes a la mencionada acta acuerdo. Sin embargo, los efectivos de las distintas policías provinciales incumplieron, según el caso, criterios mínimos en cuanto a la preeminencia de la integridad física de los involucrados, la intervención progresiva, la prohibición de uso de pistolas lanzagases y postas de goma salvo con un fin defensivo; tampoco se respetó la protección especial de grupos de niños, jóvenes y mujeres. La inconsistencia entre los compromisos adquiridos por los gobiernos provinciales y la actuación de sus fuerzas de seguridad pone de relieve la necesidad de que el gobierno federal impulse acciones que establezcan un piso común de ejercicio de derechos en todo el país.

Mientras que la ciudad de Buenos Aires no ha adherido al acta acuerdo propuesta por el gobierno nacional, su accionar incumple protocolos vigentes en la propia ciudad, como el Protocolo de Actuación para la Restitución de Inmuebles Usurpados[189] y las reglas establecidas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas.[190] Se advierte, además,

---

proceder a su desalojo. Según denunciaron las familias desalojadas, no estaban presentes ni personal del Consejo de la Niñez ni había asistencia médica; una ambulancia llegó una hora y media después. A dos chicos atendidos por asfixia les brindaron oxígeno, mientras que debieron trasladar al hospital Argerich a una nena asmática de 9 años que sufrió los gases, y a una mujer embarazada de seis meses, que se golpeó con la escalera tras los empujones de la policía. Según los ocupantes del edificio, "los policías presentaron una orden judicial sin fecha específica de desalojo" ("La Policía Metropolitana desalojó con gases a 23 familias en La Boca", *Tiempo Argentino*, 2 de octubre de 2010).

187 El 25 de agosto, la policía de Salta desalojó violentamente un corte de la ruta 50. Un grupo de trabajadores del ingenio San Martín de Tabacal reclamaba la reapertura de la fábrica y la reincorporación de 57 empleados cesanteados. La represión continuó hacia el interior del lindante barrio Villa Las Rosas y provocó heridas a por lo menos 40 personas, entre ellas, una niña de 2 años que fue alcanzada por perdigones policiales.

188 El 17 de octubre, en Malvinas Argentinas, provincia de Jujuy, se reprimió una protesta contra de la ampliación de obras de la Planta Transformadora EJESA. Anteriormente, vecinos habían formulado distintos reclamos contra esa estación, originalmente instalada en 1996 y, esta vez, protestaban para evitar la ampliación de la planta. Alrededor de las 7 de la mañana llegaron 60 policías del grupo CEOP e Infantería de la Policía provincial de Jujuy y comenzó una represión durante la que detuvieron a 15 manifestantes.

189 Resolución 121/08 del fiscal general de la CABA, Germán C. Garavano, disponible en <mpf.jusbaires.gov.ar/wp-content/uploads/19-resolucion-fg-nc2b0-121-2008.pdf>.

190 El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dependiente del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ha emitido las Observaciones Generales 4 y 7, en las cuales se establecen reglas

que en los casos que tuvieron lugar en la capital, no se dio intervención a la defensa de los imputados ni se extremaron los recaudos para lograr la desocupación voluntaria del inmueble, y tampoco se contempló la protección de niños, mujeres embarazadas y ancianos.

La distancia entre los protocolos vigentes y las prácticas refuerza la necesidad de que el acta acuerdo y otras normas sean complementadas con medidas orientadas a su efectivo cumplimiento, entre las cuales pueden contemplarse:

- La sanción de un protocolo de actuación para las fuerzas y cuerpos de seguridad federales. Un protocolo de actuación en manifestaciones públicas para las fuerzas federales que derogue las normas incompletas y contradictorias de cada fuerza sería uno de los principales mensajes políticos de la vigencia del principio de gestión no violenta de los conflictos en la política nacional, y podría ser un modelo para las policías provinciales. En respuesta a un pedido del CELS, el Ministerio de Seguridad de la nación informó que las distintas fuerzas federales ya han elaborado sus protocolos, que han sido elevados a la autoridad política para su evaluación y control, proceso que esperan completar en el primer trimestre de 2013.[191]
- El Consejo de Seguridad Interior puede emprender un seguimiento sistemático de la implementación del acta acuerdo en todo del país. En forma análoga al modo en que los organismos internacionales evalúan periódicamente el grado de incorporación de los tratados internacionales en los países que los ratifican, el gobierno nacional podría mantener acciones de monitoreo sobre esta cuestión, especialmente ante la reiteración de hechos de represión de la protesta social que claramente incumplen las reglas establecidas en el acta.
- El gobierno nacional puede disponer recursos humanos y económicos para ofrecer apoyo técnico a las provincias para la incorporación de los principios de actuación a su doctrina, normativa y prácticas.

---

relativas al derecho a una vivienda digna y las excepcionales condiciones en que puede realizarse un desalojo forzoso.

191 En la respuesta al pedido de informes del CELS, el Ministerio de Seguridad de la nación hace constar que las fuerzas federales tomaron como referencia el proyecto de protocolo realizado por la Policía Federal, basado en el acta acuerdo.

Que se logren cambios concretos y efectivos en las fuerzas de seguridad federales y provinciales dependerá de la firmeza de los mensajes políticos y de una hábil gestión técnica del Ministerio de Seguridad de la nación. La posibilidad de que el acta acuerdo se convierta en una ley emitida por el Congreso nacional sería un importante mensaje político y una vía para la aún pendiente institucionalización de la intervención no violenta del Estado frente a las manifestaciones.

5.2. Criminalización y judicialización de referentes sociales

Otra dimensión que merece nuestra atención es la criminalización o judicialización de referentes sociales, políticos o sindicales a partir de su participación en acciones de protesta. El principio de no represión no ha tenido un correlato en materia de no persecución penal de referentes sociales bajo los últimos gobiernos. Al avance de diferentes procesos penales, durante 2012 se sumó la denuncia de acciones de inteligencia sobre referentes por la Gendarmería Nacional, que se presentan en conflicto con las leyes que rigen las actividades de inteligencia.

5.2.1. La investigación sobre actividades de inteligencia sobre referentes sociales, políticos y sindicales

Uno de los principales debates públicos sobre el rol de las instituciones de seguridad durante 2012, enmarcado política y periodísticamente como "Proyecto X", tuvo lugar a inicios de año, cuando adquirió notoriedad pública la denuncia formulada en noviembre de 2011 por Darío Javier Hermosilla y Nidia Lorena Gentile, delegados de Kraft; Leonardo Norniella, delegado de Pepsico Snacks; Alejandrina Barry, María Victoria Moyano Artigas y activistas de derechos humanos.[192] En la denuncia se señaló que Gendarmería realizó tareas de inteligencia ilegal sobre militantes de organizaciones gremiales, estudiantiles, políticas y de derechos humanos.

El CELS tuvo acceso a la causa en calidad de *amicus curiae*[193] y presentó un análisis sobre la legalidad de las acciones denunciadas, aún sujetas a investigación judicial.

192 Entre ellos, Victoria Moyano y Miryam Bregman, del CEPRODH.

193 El objeto de presentaciones de este tipo consiste en que terceros ajenos a una disputa judicial –pero con un justificado interés en la resolución final del litigio– puedan expresar sus opiniones en torno a la materia, a través de aportes de trascendencia para la sustentación del proceso judicial. El 24 de octubre de 2012, el juez Norberto Oyarbide aceptó la intervención del CELS en calidad de *amicus curiae*.

Según el análisis del CELS, la ilegalidad de las actividades denunciadas podría estar asociada tanto a acciones de seguimiento de las actividades de organizaciones políticas y sociales como a los métodos de registro y almacenamiento de información en bases de datos.

Los dirigentes denunciaron que personal de Gendarmería se infiltró en manifestaciones, con ropas de civil y sin identificación como agentes de seguridad,[194] y que hay una base de datos con información relevada en forma ilegítima sobre personas que participan de las acciones de protesta. En algunos de los casos, incluso, que la información recopilada involucró a personas que habrían participado en actos de protesta, pero no figuran en causa penal alguna.[195]

También según la denuncia, la información recopilada por Gendarmería es posteriormente utilizada en diversas causas penales a partir de requerimientos judiciales. Un ejemplo significativo es el caso de Luis Cubilla, dirigente de la Corriente Clasista y Combativa (CCC). Cubilla fue imputado por el delito de corte de ruta, en el contexto de una protesta realizada sobre la autopista Panamericana, el 20 y el 21 de agosto de 2009. Sin embargo, Cubilla había fallecido antes de esas fechas. Esta discrepancia muestra el poder criminalizante del uso de la base de datos de Gendarmería, con información registrada de forma ilegal.

Cualquier tipo de operación para obtener, reunir, sistematizar y analizar información realizado por un organismo de inteligencia del Estado –incluidas las fuerzas de seguridad– basado en la opinión política, la ideología o las accio-

194 La participación de personal de seguridad sin identificación en el marco de protestas sociales ha sido una cuestión largamente discutida en democracia, especialmente después de la represión del 19 y el 20 de diciembre de 2001. En este sentido, el CELS ha planteado que el personal de la institución policial o de seguridad que interviene en los operativos de control de manifestaciones públicas debe tener a la vista una identificación donde se especifique el nombre, apellido, legajo y jerarquía. Este principio ha sido incorporado en el Acta Acuerdo "Criterios mínimos sobre la actuación de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad en manifestaciones públicas" (propuesta presentada por el gobierno nacional en el marco del Consejo de Seguridad Interior), así como en diversas normativas internas de las fuerzas de seguridad, tales como los órdenes del día internos de la PFA nº 231, del 17 de diciembre de 2003; nº 163, del 7 de septiembre de 2004 y nº 184, del 2 de octubre de 2006; y el acta nº 100 del Servicio Centralizado de Infantería de la Policía de la provincia de Buenos Aires, del 11 de abril de 2007 (véase CELS, "Ejercicio de derechos en el espacio público", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2008*, ob. cit., cap. V).

195 Como sucede con María Victoria Moyano Artigas y Elia Espen, respecto de la causa 481/09, "Kraft", en la que se investiga el delito de corte de ruta en el marco de una protesta laboral.

CELS-Informe 2013.indb 224 07/10/13 13:46

nes privadas de las personas configura una injerencia ilegítima en un ámbito de la vida privada que se encuentra bajo el amparo del art. 19 de la Constitución Nacional y que está prohibido expresamente por la Ley 25 520, en su art. 4, inc. 2. Como se verá, en ningún caso lo establecido por otras normas puede interpretarse como una habilitación para realizar tareas de inteligencia sobre los presupuestos expresamente vedados, ni dar lugar a interpretaciones que desnaturalicen las normas de jerarquía superior.

Concretamente, la producción y el almacenamiento de información de inteligencia por actividades políticas se encuentran prohibidos en la misma ley (art. 4, inc. 2): ningún organismo de inteligencia puede obtener información, producir inteligencia o almacenar datos sobre personas, por el solo hecho de su raza, fe religiosa, acciones privadas, u opinión política, o de adhesión o pertenencia a organizaciones partidarias, sociales, sindicales, comunitarias, cooperativas, asistenciales, culturales o laborales, así como por la actividad lícita que desarrollen en cualquier esfera de acción.

La ley establece sólo dos supuestos en los que se pueden realizar tareas de inteligencia criminal:[196] en primer lugar, cuando se trata de una actividad criminal y, en segundo lugar, cuando, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, la actividad afecte la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema de gobierno.

El artículo 4.1 es el que habilita la realización de estas tareas de inteligencia criminal y exige que se realicen con orden judicial o a partir de actividades de prevención policial. Sin embargo, la existencia de una orden judicial o la mera justificación de actividades de prevención no implican de por sí admitir su legalidad. Se deberán analizar los fundamentos de la orden del juez para determinar si se trata de una actividad permitida. A su vez, para el segundo supuesto, habrá que analizar las facultades, atribuciones y límites que la ley procesal les da a las fuerzas de seguridad en el marco de la investigación y prevención de delitos (arts. 183 y 184 del Código Procesal Penal de la nación). En estos supuestos, la justicia debe realizar un control de legalidad exhaustivo de las tareas policiales realizadas, que las convalide, ya

196 El inc. 3 del art. 2 de la Ley 25 520 establece que se entenderá por "Inteligencia Criminal a la parte de la Inteligencia referida a las actividades criminales específicas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, afecten la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional", distinguiéndola de esta forma de la inteligencia estratégica militar, de toda aquella relacionada con la seguridad exterior e interior de la nación, y de las tareas de contrainteligencia.

CELS-Informe 2013.indb 225 07/10/13 13:46

que las fuerzas de seguridad deberán justificar que se trató de un supuesto de inteligencia criminal no prohibido, en los términos que explicamos en los párrafos anteriores (por razones políticas, religiosas, etc.). Para ello, y con el fin de no vulnerar injustificadamente el derecho a la intimidad, la posibilidad de realizar estas tareas debe adecuarse –como mínimo– a las exigencias requeridas para cualquier tipo de intromisión en la esfera privada de las personas. Debe aplicarse el principio que dispone la obligación de interpretar restrictivamente toda disposición legal que coarte la libertad personal o que limite el ejercicio de las facultades conferidas por la propia ley. Algunos jueces, basándose en el art. 194 del Código Penal, consideran que el corte de rutas es un delito aun en el contexto de una acción amparada por la Constitución Nacional como la protesta. Esto habilita una compleja zona de indeterminación en la cual las agencias de seguridad alegan intervenir de oficio frente a la comisión de un delito y para ello realizan tareas de inteligencia injustificadas sobre organizaciones sociales y políticas.[197] Siendo las acciones de protesta un campo esencial para la vida democrática, el análisis de estas actividades debe ser absolutamente estricto y no implicar un cheque en blanco para las fuerzas de seguridad.

En este contexto, una de las cuestiones que quedó en discusión fue el contenido de las bases de datos que realiza Gendarmería. Si bien las acusaciones, la prensa y la respuesta oficial del Ministerio de Seguridad de la nación giraron en torno a la caracterización de la base de datos denominada "Proyecto X", Gendarmería tiene, además, otras dos bases de datos: el Sistema de Antecedentes de Gendarmería (SAG) y el Sistema de Gestión Operativa (SGO), sobre las que hay que depositar la atención.

En cuanto al Proyecto X, a pesar de que las autoridades políticas explicaron[198] que es operado sólo a partir de requerimientos judiciales, la justicia deberá establecer su legalidad, tras identificar con exactitud los modos de obtención de datos y las fuentes de información, así como los criterios de clasificación, ya que si se concluye que la información fue obtenida a par-

197 Por ejemplo, la causa "Kraft", que tramita en la justicia federal de San Martín, en la que se investiga el delito de corte de ruta efectuado en el marco de una protesta social. De hecho, el 4 de septiembre el juez federal de Tres de Febrero, Mariano Larrea, imputó como autores del delito de corte de ruta a Javier Hermosilla y Oscar Alberto Coria. El fiscal Paul Starc solicitó la detención de los acusados y, ante el rechazo de su pedido, apeló ante la Cámara Federal para que se restringiera la libertad a Hermosilla y Coria durante el proceso. La Cámara confirmó los procesamientos, aunque rechazó el pedido de prisión preventiva del fiscal.

198 Conferencia de prensa de la ministra de Seguridad de la nación, Nilda Garré, 24 de febrero de 2012.

CELS-Informe 2013.indb 226 07/10/13 13:46

tir de actividades de inteligencia ilegal o recopilación de datos prohibidos (orientación política, etc.), la base debería tacharse de irregular. Incluso, aun determinada la legalidad en términos generales, habrá que analizar si las etiquetas bajo las cuales se clasifica la información no son violatorias de la Ley 25 520.

Según un informe de la propia Gendarmería incorporado en la causa 14 966/2011, el SAG es una base de datos para procedimientos de control respecto de personas, autos y/o armas sobre los cuales existen medidas cautelares vigentes dictadas por una autoridad competente.

En estos términos, la dimensión más problemática la presenta el SGO. Según la información aportada a la causa por la Gendarmería, se trata de una base para registrar el total de los procedimientos policiales y judiciales realizados por la fuerza. Según su protocolo de uso, se incorporan a esta base los resultados de todos los procedimientos, independientemente de que den lugar o no a posteriores actuaciones judiciales y/o policiales. De esta manera, existe un registro sistemático de informaciones no asociadas a delito alguno, que se alimenta de datos obtenidos en cualquier procedimiento de Gendarmería, lo que implica el almacenamiento de datos en violación de la Ley 25 520. De allí que se pudo constatar que algunos informes de Gendarmería incluían datos sobre la pertenencia política de determinados acusados o sobre la participación en ciertas manifestaciones de protesta que no podrían haber estado vinculados a delito alguno.

El 17 de febrero de 2012, la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal del Ministerio de Seguridad hizo una copia de la aplicación y de la base de datos que conformaban el Proyecto X y los desconectó del servidor del Centro de Análisis del Delito de Gendarmería. Tras instalar el sistema en el ámbito del Ministerio, se realizó una auditoría técnica y jurídica sobre la totalidad de los asientos registrados en la base. Luego de ese proceso, la respuesta pública del Ministerio de Seguridad se refirió a la base denominada Proyecto X, aunque subsisten dudas y cuestionamientos acerca de las fuentes de información y formas de clasificación de aquella base. Sobre el SGO, no se brindó información oficial, y permanece la incertidumbre respecto de qué sucede con la información recolectada que no está asociada con causas penales.

Estos hechos abren una oportunidad para que se profundice el debate sobre las acciones de inteligencia de las fuerzas de seguridad, su relación con las investigaciones penales y la respuesta judicial que las controle o las convalide en forma acrítica. A su vez, sobre la necesidad de avanzar en los protocolos de actuación específicos para situaciones como las manifestaciones públicas.

5.2.2. Querellas y acciones criminalizantes de gobiernos contra manifestantes

Aunque funcionarios del gobierno nacional ya habían advertido que tratarían la protesta social "con el Código Penal en la mano",[199] recién en 2012 algunos poderes ejecutivos realizaron querellas concretas contra manifestantes.

En primer lugar, el gobernador de Neuquén, Jorge Sapag, afirmó el 12 de octubre que ante cada caso de corte de ruta su provincia se constituiría como querellante para impulsar un proceso penal. Esta posición fue una reacción política ante la negativa del fiscal federal de Neuquén, Adrián García Lois, de acusar a los imputados de un corte. Si bien hasta el final de 2012 no se hizo pública ninguna denuncia del Ejecutivo provincial, cabe referir un antecedente de 2010, cuando, luego de una protesta sobre la ruta 66, la Fiscalía de Estado de Neuquén se constituyó como querellante en un proceso penal iniciado por un corte de ruta.[200]

Por otro lado, dos operativos por protestas en la autopista Panamericana dieron lugar a acciones criminalizantes del Ejecutivo nacional.

El 11 de octubre, empleados de la línea 60 de colectivos realizaron un corte en el kilómetro 42,5 de la Panamericana, a la altura de la localidad bonaerense de Ingeniero Maschwitz, en protesta por el despido de choferes y la falta de respuestas de la empresa, un reclamo por el que ya habían parado en abril. Si bien el desalojo no registró heridos, a los pocos días el Ministerio de Seguridad de la nación formuló una denuncia penal por el delito de corte de ruta, que a enero de 2013 aún se encontraba en trámite, contra los manifestantes Hugo Schwarman, Esteban Simonetta, Hugo Pérez, Juan Tejada, José Alderete y Eduardo García.[201]

Dos meses antes, el 30 de agosto, cooperativistas de los municipios de Malvinas Argentinas, Hurlingham, Esteban Echeverría y La Plata realizaron cortes en la Panamericana por un aumento de 550 pesos en los planes Argentina Trabaja. Fueron desalojados por efectivos de la Gendarmería y alrededor de 60 personas fueron alojadas en la Unidad Especial de Procedimientos Judiciales de esa fuerza, ubicada sobre la ruta 8, dentro del Escuadrón de Seguridad de Campo de Mayo. El secretario de Seguridad de la nación, Sergio Berni, estuvo

199 Véase CELS, "La actuación de la justicia en la regulación de la protesta social", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2009*, ob. cit., p. 214.

200 Véase "La provincia de Neuquén es querellante en un corte de ruta", disponible en <guillermoberto.wordpress.com/2010/08/12/la-provincia-de-neuquen-es-querellante-en-un-corte-de-ruta-textos-completos>.

201 "El Gobierno denunció a los choferes de la línea 60 por las protestas", *La Nación*, 16 de octubre de 2012; "El Gobierno denunció a los choferes de la 60 que cortaron Panamericana", *El Cronista*, 16 de octubre de 2012.

CELS-Informe 2013.indb 228 07/10/13 13:46

presente en el operativo y afirmó que existía orden judicial, aunque contradictoriamente argumentó: "La justicia, a veces, no tiene los tiempos que son los que necesita el ciudadano que necesita circular y, entonces, tratamos de ir agilizando". Por el contrario, los abogados de las organizaciones políticas que acudieron a gestionar la liberación de los detenidos afirmaron que la justicia de San Isidro negó haber ordenado el procedimiento y no se abrieron causas por la acción de protesta. Posteriormente, las organizaciones denunciaron penalmente a Berni por la detención ilegítima de los manifestantes.[202]

La criminalización de los conflictos sociales no se concentra únicamente en las manifestaciones de protesta. En la tarde del 3 febrero de 2011[203] había tenido lugar una represión de la Policía de la provincia de Buenos Aires y de la Policía Buenos Aires 2 contra un grupo de vecinos del barrio La Cárcova, en la localidad de José León Suárez, que habían acudido a ver qué se podía rescatar de un tren carguero de la empresa Trenes de Buenos Aires (TBA) que había descarrilado por desperfectos en los rieles. La versión oficial de las autoridades políticas y policiales de la provincia describió en su momento los hechos criminalizando a las propias víctimas: que el descarrilamiento había sido provocado por los habitantes del barrio con el objetivo de saquear el tren y que los vecinos atacaron a los efectivos policiales. Esta versión tuvo serias secuelas en la investigación judicial (véase el apartado 5.3.5) hasta que pudo desvirtuarse.

Sin embargo, este año aquella versión falsa y criminalizante de los hechos volvió a aparecer como relato oficial, esta vez a cargo del gobierno nacional. Cuando en mayo de 2012 el Poder Ejecutivo nacional rescindió el contrato de concesión para la explotación de los servicios ferroviarios de pasajeros suscripto con TBA a través del Decreto 793/12, entre los considerandos se resaltan las inversiones a cargo del Estado nacional en relación con los ferrocarriles Sarmiento y Mitre y se hace mención a "situaciones originadas en hechos de violencia" entre 2003 y 2012, en distintos ramales del ferrocarril, y se incluye el caso de La Cárcova.

La serie que se presenta implica la generalización de hechos muy diversos, varios de ellos bajo investigaciones judiciales complejas. La descripción inexacta y sesgada de diferentes hechos construye una orientación argumental homogénea en el sentido de que los acontecimientos de José León Suárez y "todos los otros ocurridos" consistieron en "actos de vandalismo" que "deriva-

202 "Detenciones por un corte en la autopista", *Página/12*, 31 de agosto de 2012; "Denuncia penal contra Sergio Berni", en el blog del Partido Obrero, 15 de noviembre de 2012, disponible en <zpo.org.ar/blog/2012/11/15/denuncia-penal-contra-sergio-berni/Z>.

203 Véase "Seguridad y Derechos Humanos: el modelo del gobierno como clave", en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit., pp. 155-159.

ron en daños al patrimonio ferroviario". La breve descripción de lo sucedido el 3 de febrero de 2011 está hecha en el mismo sentido en que se habían expresado los funcionarios provinciales:

> Que en esa fecha también ocurrió el descarrilamiento de un tren de carga en la localidad de José León Suárez por actos delictivos, en inmediaciones de la Villa La Cárcova, donde se produjeron incidentes fatales, muriendo dos adolescentes dentro de las formaciones cuando los delincuentes abordaron al maquinista luego de detener la formación con fines de robo.

El CELS solicitó formalmente la rectificación al Poder Ejecutivo nacional respecto de esta falsa versión, pedido que aún no ha tenido respuesta.

5.3. La respuesta de la justicia frente a casos emblemáticos de represión

Como ya se mencionó, el rol de la justicia ante graves casos de represión de la protesta social ha sido deficiente.

El avance del juicio oral por el esclarecimiento del homicidio de Mariano Ferreyra[204] presenta el contraste más marcado con la tendencia general de la justicia en casos que implican hechos de represión de protestas sociales. En este sentido, antes de cumplirse dos años de un asesinato que presenta una gran complejidad en cuanto a los móviles y actores implicados, se inició el juicio oral y público, que se encuentra en pleno trámite, respecto de todos los acusados. Esto es, tanto aquellos indicados como los que formaron parte del plan criminal para aleccionar al grupo que reclamaba, como aquellos que colaboraron con la consumación del homicidio; entre ellos, los agentes policiales Hugo Lompizano, Gastón Conti, Luis Echavarría, Luis Mansilla, Jorge Ferreyra, Rolando Garay y David Villalba.[205]

Al cierre de este informe se espera que, en abril de 2013, el Tribunal Oral en lo Criminal nº 21 de la ciudad de Buenos Aires dicte sentencia respecto de todos los acusados por el homicidio de Mariano.

En el informe anterior también se destacó la labor del fiscal Sandro Abraldes en la causa por la represión en el Parque Indoamericano, quien luego de un año de trabajo logró arribar a una hipótesis acusatoria respecto de 45

204 Véanse CELS, "El asesinato de Mariano Ferreyra", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, ob. cit., cap. IV, 3.1, y "Las reivindicaciones de los trabajadores tercerizados del Ferrocarril Roca y el asesinato de Mariano Ferreyra", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit., cap. IV, 2.5.

205 Véase el caso en <cels.org.ar/marianoferreyraeljuicio/el-caso>.

policías –entre ellos, algunos de alta jerarquía–. Sin embargo, como se verá más adelante, este avance encontró obstáculos muy habituales en este tipo de causas.

Algunos casos merecen ser destacados, pues constituyen investigaciones en el marco de causas que no por ser complejas han impedido concretar hipótesis sólidas, avances que demuestran que cuando existe voluntad de la justicia para alcanzar la verdad de los hechos es posible concretar una investigación completa y diligente, en claro contrapunto con la situación judicial de las causas que se exponen a continuación.

5.3.1. Inadecuada respuesta de la justicia y nuevos hechos de violencia por el reclamo de tierras de la comunidad indígena Qom Potae Napocna Navogoh-La Primavera

A dos años de que la Policía de la provincia de Formosa desalojara y reprimiera a la comunidad Qom Potae Napocna Navogoh-La Primavera, el 23 de noviembre de 2010,[206] el reclamo de los indígenas por el reconocimiento de su derecho a la propiedad comunitaria de la tierra continúa sin respuesta. En tanto, las continuas decisiones de la justicia provincial orientadas a profundizar la persecución penal del líder de la comunidad y a consolidar la impunidad del accionar de la policía agravan las acciones de criminalización y amedrentamiento que sufren los qompi que luchan por el reconocimiento de sus derechos. La falta de implementación del derecho a la propiedad comunitaria de la tierra es el principal motivo de las condiciones para que durante estos dos años se reiteren hechos de hostigamiento y agresiones hacia los miembros de la comunidad.

A partir del avance de cuatro causas penales, la justicia provincial de Formosa, a través del fiscal interviniente Arturo Cabral y la Cámara de Apelaciones, agravó la situación procesal del qarashe Félix Díaz. Por su parte, la justicia federal de Formosa procesó a Díaz por entender que la protesta realizada sobre la ruta nacional 86 constituyó un delito. En contraste, el 13 de noviembre la Cámara Federal de Apelaciones de Resistencia revocó el procesamiento que pesaba sobre Díaz y otro miembro de la comunidad. El fiscal de dicha Cámara, al solicitar el sobreseimiento, subrayó que "de ninguna manera pueden resultar pasibles de persecución penal los protagonistas de una protesta social". En el mismo sentido, el tribunal consideró que "las autoridades de la Provincia

206 Véanse CELS, "Muertos y heridos de gravedad en la represión a la comunidad toba Qom Navogoh en Formosa", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, ob. cit., cap. IV, 2.2, y "Tensiones sociales y respuestas estatales. Conflictos vinculados al territorio, el suelo, la vivienda y el mercado de trabajo", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit., cap. IV.

de Formosa han desatendido los múltiples reclamos de las comunidades indígenas en violación de preceptos de orden superior, llevando a tales grupos al extremo de reclamar, por el único medio que entienden efectivo" y que, además, "las distintas etnias gozan de una especial protección constitucional a partir de la reforma del año 1994".[207]

En abril, en el marco de la causa en la que se investigan los hechos de represión del 23 de noviembre de 2010,[208] el juez de instrucción Santos Gabriel Garzón decidió sobreseer a todos los indígenas imputados en los delitos por los que estaban procesados. También sobreseyó en esa ocasión a los únicos dos policías investigados, quienes estaban imputados por el homicidio del indígena Roberto López, por entender que habían actuado en legítima defensa. El sobreseimiento de los indígenas fue apelado por el fiscal Arturo Cabral, quien nada dijo respecto del sobreseimiento de los policías.

Fue así que la Cámara Primera en lo Criminal de Formosa, cuyo único juez es Ramón Alberto Sala, se encontró habilitada a revisar el fallo y resolvió revocar el sobreseimiento de Félix Díaz y recomendar la recalificación de su imputación como instigador del homicidio del policía, así como del resto de los delitos cometidos por los indígenas. También se revocaron los sobreseimientos de los hombres y las mujeres; por considerar que no podrían haber sido responsables de las lesiones a policías, se confirmó su sobreseimiento pero sólo en relación con ese delito. En el mismo fallo, el juez de Cámara confirmó la resolución de primera instancia que había rechazado a la viuda del indígena fallecido su pretensión de ser querellante y la respectiva apelación del sobreseimiento de los policías. De este modo, para el Ministerio Público Fiscal de Formosa quedó establecido el cierre de la investigación de los policías por la muerte de Roberto López y la continuación de la investigación contra los qompi. Respecto del rechazo a la viuda, el CELS la patrocina en el recurso de casación, aún pendiente de resolución.

En el marco de la investigación por los hechos del 23 de noviembre de 2010, y respecto de la actuación policial y judicial, el fiscal Cabral desestimó todas las denuncias formuladas por los miembros de La Primavera, a pesar de existir en la causa numerosas pruebas que lo obligan a investigar.

En este sentido criminalizante, Félix Díaz y varios de sus hermanos fueron citados a prestar declaración indagatoria en las otras tres causas penales en las

207 Causa 50 713, "Autores varios c. infracción art. 194 C.P.", Cámara Federal de Resistencia, 6 de noviembre de 2012.

208 Véase CELS, "Muertos y heridos de gravedad en la represión a la comunidad toba Qom Navogoh en Formosa", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, ob. cit.

que se encuentran imputados en la justicia provincial, en claro contraste con lo sucedido en las distintas denuncias que han realizado los propios indígenas.

Además, durante 2012 miembros de la comunidad fueron víctimas de numerosas agresiones físicas, sufrieron la quema intencional de sus casas y recibieron amenazas en forma reiterada. Ninguna de las denuncias formuladas por estos hechos ha prosperado. En la mayoría de los casos, el fiscal desestimó automáticamente las denuncias y alegó que los hechos no constituyen delito. En otros casos, la investigación no avanza hacia la determinación de ningún autor.

Por otro lado, en el marco de la medida cautelar dictada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en abril de 2011, para garantizar la integridad física de los miembros de la comunidad, a partir de diferentes hechos de hostigamiento que habían sufrido,[209] se realizaron reuniones con participación de representantes del Estado nacional, la provincia y la comunidad. En esos encuentros, convocados a partir de una reunión de trabajo solicitada por la CIDH, la agenda se centró en la implementación del operativo de seguridad previsto en la medida cautelar, pero este marco, en el que están presentes actores relevantes del conflicto, no ha permitido avanzar sobre la cuestión de fondo del reconocimiento de las tierras.

Los estados nacional y provincial no implementaron soluciones concretas, lo cual motivó una audiencia pública ante la CSJN[210] y obligó a recurrir a mecanismos internacionales. Tres comités de Naciones Unidas,[211] la relatora sobre

209 En abril de 2011, la CIDH dictó una medida cautelar para garantizar la integridad física de los integrantes de la comunidad a partir de diferentes hechos de hostigamiento que habían sufrido. Esta decisión abrió una instancia de diálogo entre los indígenas, el Estado federal y el gobierno provincial a fin de encontrar una solución al conflicto sobre la tierra, que se materializó en la conformación de una mesa de diálogo y trabajo en Casa de Gobierno, en la que participaron las diferentes partes, organizaciones de la sociedad civil y organismos de derechos humanos. La medida cautelar establece que el gobierno de la Argentina: "1. Adopte las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad física de los miembros de la comunidad indígena Qom Navogoh, 'La Primavera', contra posibles amenazas, agresiones u hostigamientos por miembros de la Policía, de la Fuerza Pública, u otros Agentes Estatales. Así como también, se proporcionen las medidas necesarias para el retorno de Félix Díaz y su familia, en condiciones de seguridad a la comunidad; 2. Concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; 3. Informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de medidas cautelares".

210 El 7 de marzo de 2012 tuvo lugar la audiencia ante la Corte Suprema, en la cual el CELS participó presentando un *amicus curiae*. Ni hubo ninguna resolución posterior.

211 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Observaciones Finales sobre Argentina", 14/12/2011, E/C.12/ARG/CO/3; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, "Observaciones finales del Comité para la

el derecho a la vivienda adecuada y el relator sobre pueblos indígenas recomendaron al Estado argentino revertir un patrón por el cual muchas comunidades indígenas no cuentan con títulos de propiedad de sus tierras, tienen dificultades para disponer de sus recursos naturales, son desalojadas, criminalizadas en la justicia y víctimas de graves episodios de violencia.

En este conflicto, y prácticamente desde su origen, tanto el Estado nacional como el provincial participaron en numerosas instancias de distinto tenor y contenido, que podrían haber, si no solucionado el reclamo, al menos establecido importantes avances. Sin embargo, la indiferencia del Estado nacional y el intencionado desinterés del provincial en resolver el tema de fondo mellaron toda posibilidad de solución. A la par de este desinterés, las causas penales que se siguen contra los miembros de la comunidad avanzan, y no cesan los hechos de violencia e intimidación.

5.3.2. Impunidad a once años del 19 y 20 de diciembre de 2001

Durante diciembre de 2001, la Argentina transitó una serie de acontecimientos que marcaron su historia institucional y política reciente. Frente a las manifestaciones de protesta y los saqueos que se produjeron en todo el territorio nacional, el Estado desplegó múltiples acciones represivas, que incluyeron el homicidio de más de 30 personas, centenares de heridos y 4500 detenidos en el marco del estado de sitio, dictado irregularmente por decreto en lugar de ser tratado por el Congreso, como lo establece la Constitución Nacional. El poder político, las instituciones de seguridad y la justicia no cumplieron su deber de asegurar la vida, la integridad y la libertad de expresión de los habitantes.

Las responsabilidades investigadas van desde quienes apretaron el gatillo hasta los diferentes niveles de decisión política. La causa penal estuvo plagada de estrategias dilatorias y desidia en el accionar judicial y, a once años de los hechos, aún permanece signada por la impunidad.

En 2010, el ex presidente Fernando de la Rúa fue sobreseído en primera instancia por el juez federal Claudio Bonadío. Luego, por mayoría y con la disidencia del juez Horacio Cattani, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal homologó ese sobreseimiento. Esa resolución fue impugnada por familiares de víctimas, con la representación del CELS,[212] y por el Ministerio Público Fiscal. Luego de la audiencia realizada el

---

Eliminación de la Discriminación Racial", 16 de octubre de 2010, CERD/C/ARG/CO/19-20, y Comité de Derechos Humanos, "Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos", 31 de marzo de 2010, CCPR/C/ARG/CO/4.

212 El CELS representa a María Mercedes Arena, viuda de Gastón Riva; a María Nieves Marina de Lamagna y Karina Lamagna, madre y hermana de Diego Lamagna, y a Jair Pérez Gorospe.

CELS-Informe 2013.indb 234 07/10/13 13:46

12 de diciembre, la Sala I de la Cámara Federal de Casación Penal, integrada por los jueces Raúl Madueño, Luis Cabral y Eduardo Riggi (los dos últimos, subrogantes), resolvió el 27 de diciembre confirmar por unanimidad el sobreseimiento del ex mandatario. Esta decisión no sólo representa un precedente negativo sobre el análisis del uso de una herramienta tan sensible como el estado de sitio, sino que desdibuja absolutamente la responsabilidad del ex presidente por la utilización de ese instrumento para suspender los derechos de los ciudadanos y aumentar las facultades represivas, e implica que se deberá recurrir a la Corte Suprema.

5.3.3. Marchas y contramarchas en la investigación por muertes en el Parque Indoamericano

Como se informó anteriormente,[213] el fiscal a cargo de la investigación de los hechos de represión en el desalojo del Parque Indoamericano del 7 de diciembre de 2010, Sandro Abraldes, solicitó a fines de 2011 la declaración indagatoria de 33 policías metropolitanos, 12 federales y de la jueza contravencional que había dictado la orden de desalojo, María Cristina Nazar. A pesar de que el pedido de indagatorias se basaba en un año de investigación seria y completa, en la que se busca determinar la responsabilidad por el homicidio de Rossemary Chura Puña y Bernardo Salgueiro y los heridos Wilson Ramón Fernández Prieto, José Ronald Meruvia Guzmán, Jhon Alejandro Duré Mora, Juan Segundo Aráoz y Miguel Ángel Montoya, el entonces juez interviniente, Eliseo Otero, dispuso el 6 de febrero de 2012 el sobreseimiento total y definitivo de todos los policías involucrados y de la jueza Nazar.

A partir de las apelaciones de Abraldes, de la familia de Chura Puña con la representación del CELS, y de Salgueiro, la Sala I de la Cámara Criminal y Correccional, integrada por Jorge Luis Rimondi, Alfredo Barbarosch y Luis María Bunge Campos, dispuso el 28 de mayo la nulidad del fallo de Otero, así como su apartamiento como juez de la causa, que actualmente se encuentra a cargo de la jueza Mónica Berdión de Crudo.

En su resolución, la Cámara anuló los sobreseimientos por considerar que la actuación de Abraldes refleja "una profusa y seria investigación desarrollada durante casi un año […] que de ningún modo es merecedora de las descalificaciones a las que (el juez) ha echado mano".

Para la Cámara, la decisión de Otero de desechar de plano la hipótesis policial carece de los mínimos fundamentos. Ante el claro prejuzgamiento, el tribunal resolvió anular la decisión y apartar al juez del caso por no garantizar la debida imparcialidad. Con esta medida, la Cámara confirmó la existencia de

213 CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit., cap. IV, 2.3.4.

CELS-Informe 2013.indb 235 07/10/13 13:46

elementos de prueba para profundizar la línea de la responsabilidad policial por las personas muertas y heridas.

Los numerosos obstáculos que encontró esta investigación dan cuenta de la reacción de algunos sectores del sistema judicial ante el avance de causas que involucran el accionar de fuerzas de seguridad contra víctimas pobres. Desde el inicio, Otero demoró las autopsias, limitó los pedidos de investigación sobre barrabravas que habían intimidado con armas de fuego a los ocupantes y calificó hechos de tortura como simples vejámenes.

Los sectores afectados directamente por la represión del Parque Indoamericano no sólo no han visto mejoras en su situación habitacional, sino que han recibido un mensaje intimidante de la justicia: referentes sociales, que en medio de la crisis resultaron claves para habilitar diálogos obturados con el poder político, fueron imputados por el Ministerio Público Fiscal de la ciudad de Buenos Aires.

5.3.4. Represión en Ledesma, Jujuy: más de un año de impunidad[214]

A más de un año de los asesinatos del 28 de julio de 2011 en la ciudad de Libertador General San Martín, durante la represión de una acción de reclamo por viviendas,[215] la justicia local no ha avanzado en el esclarecimiento del hecho.

Si bien por el homicidio del policía Alejandro Farfán se encuentran detenidas dos personas, por el homicidio de Ariel Farfán, Félix Reyes y Juan José Velázquez no hay todavía ningún imputado. Los fiscales de la investigación, Carlos Emilio Catan y Carlos Parentis, a pesar de contar con el apoyo de las querellas de las víctimas, no han impulsado la investigación hacia el esclarecimiento de la responsabilidad policial en las muertes.

5.3.5. A dos años de la represión en el barrio La Cárcova, de José León Suárez

A dos años del asesinato de Franco Almirón y Mauricio Ramos y las graves heridas causadas a Joaquín Romero por la Policía Bonaerense, el Tribunal Oral Criminal nº 1 (TOC 1) de San Martín no ha hecho más que interponer medidas orientadas a entorpecer el proceso judicial. En la causa se juzgan los hechos de represión de la Policía Bonaerense en el barrio de La Cárcova, localidad bonaerense de José León Suárez, mencionados en el apartado 5.2.2 de este mismo informe.[216]

214 Agradecemos a Mariana Vargas, patrocinante legal de familiares de las víctimas, la información sobre la causa.

215 CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit., cap. IV, 2.4.

216 Franco Almirón, de 16 años; Mauricio Ramos, de 17, y Joaquín Romero, de 19, se dirigían en sus bicicletas a buscar cartones a los basurales de la

En un primer momento, el tribunal integrado por los jueces Oscar Correa, Silvio Chagay y Alejandro Moramarco Terrarossa se declaró incompetente por considerar que el descarrilamiento había sido intencional y que, por lo tanto, correspondía que investigara la justicia federal. Sin embargo, la justicia federal rechazó la competencia porque el descarrilamiento había sido accidental y luego la Corte Suprema confirmó la decisión del fuero federal y ordenó a la justicia provincial que continuara la investigación.

Al recibir nuevamente la causa, el TOC 1 notificó a los familiares de las víctimas su resolución de quitarles la legitimidad para ser partes en el futuro juicio oral. Para ello, recurrió a una arbitraria y equívoca interpretación del Código Procesal, al utilizar un criterio contradictorio con estándares del derecho internacional de los derechos humanos en relación con la participación de las víctimas en el proceso penal; estándares que han sido abierta y expresamente convalidados por la Corte Suprema.

Por el contrario, la causa en la que se investigan las responsabilidades penales de los jefes policiales y otros agentes que participaron de la represión ha registrado avances y se espera que en febrero de 2013 se llame a prestar declaración a los imputados por los familiares.

PARTE II: GOBIERNOS DE LA SEGURIDAD: LA REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PERMANECE COMO UNA DEUDA HISTÓRICA

En el informe anual anterior se caracterizó un escenario en el que los modelos de gobierno de la seguridad ejercidos por el gobierno nacional y el de la provincia de Buenos Aires configuraban el eje de las diferencias más profundas entre ellos. Diferentes procesos habilitaban ese análisis. Por un lado, la expectativa de que la creación del Ministerio de Seguridad de la nación en diciembre de 2010 diera lugar a una reforma democrática e integral de la PFA y del sistema de seguridad en general. Por otro, se iniciaba un nuevo período

---

CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado) y se detuvieron a mirar lo que ocurría. Mauricio y Franco se resguardaron tras un montículo de chatarras y fueron forzados por la policía a correr por el disparo de una pistola lanzagases, en una práctica de combate. Apenas se expusieron, fueron asesinados con balas de plomo. Entre la chatarra, quedaron estampadas las perforaciones de los disparos (para más información, véase el documento del CELS publicado en ocasión del segundo aniversario, disponible en <cels.org.ar/common/documentos/Carcova_2_anos_final.pdf>).

de gobierno en la provincia: el reelecto gobernador Daniel Scioli había asumido con un nuevo vicegobernador, Gabriel Mariotto, quien había planteado cuestiones de seguridad y violencia policial como prioridades de su agenda programática, lo cual se presentaba en franca confrontación –y abría posibles fisuras– con el esquema delegativo[217] de la seguridad en la Policía Bonaerense, que caracteriza a esa gestión.

El segundo año del Ministerio de Seguridad presentó la continuidad de algunas prácticas de gobierno y control político, nuevas iniciativas y el abandono de varias líneas importantes. Más allá del análisis detallado que se realiza en esta sección, el Ministerio ha sostenido un nivel superior de gobierno político de las fuerzas federales respecto del modelo delegativo histórico. Sin embargo, la expectativa de que su asentamiento en el segundo año de gestión y la nueva conformación del Congreso nacional conducirían a una nueva etapa del sistema federal de seguridad, que incluyera la reforma de las leyes orgánicas y de personal de las instituciones de seguridad federales, se fue diluyendo y no hubo presentaciones legislativas en ese sentido.

En el *Informe 2011*, el CELS se preguntaba si el armado político que implica la vicegobernación de Buenos Aires alineada con el gobierno nacional favorecería medidas de gobierno de la seguridad provincial. A continuación se señalan algunas acciones que presentaron avances y que, sobre todo, confirmaron oficialmente los peores diagnósticos sobre el accionar violento y delictivo de la Bonaerense. Sin embargo, hacia fines de año los diferentes sectores políticos del gobierno provincial que integran la Legislatura, tanto los alineados con Scioli como el kirchnerismo bonaerense, coincidieron en votar una ley gravemente regresiva que limita las excarcelaciones cuando la policía indique que

217 "El modelo delegativo de la seguridad supone una doble renuncia: a desarrollar políticas de seguridad y a gobernar las instituciones policiales. Si bien en la práctica ambas cuestiones están relacionadas, en el análisis vale la pena diferenciarlas. Por un lado, todo gobierno tiene la responsabilidad de desarrollar políticas de prevención y sanción del delito y la violencia de modo legal y eficiente. Debe establecer prioridades y estrategias de política criminal tomando en cuenta las problemáticas y los conflictos de la sociedad. Por otro lado, todo gobierno tiene la responsabilidad de ejercer la conducción civil y estratégica de las policías, lo que supone el pleno control de las instituciones policiales. La relación entre ambas dimensiones está dada, en primer lugar, en que la renuncia a conducir las fuerzas policiales implica, en los hechos, la renuncia a establecer criterios de reclutamiento, de formación, de control, de distribución de recursos, entre muchas otras cuestiones, sin los cuales es imposible sostener una agenda de seguridad diferente de la que surge de la propia organización policial autonomizada. En segundo lugar, porque la delegación favorece la connivencia y la participación policial en redes de ilegalidad, constitutivas de las problemáticas delictuales más serias" (véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit., pp. 98-99).

CELS-Informe 2013.indb 238 07/10/13 13:46

un detenido porta ilegítimamente armas de fuego. Esta norma, con la excusa de atacar el mercado ilegal de armas, amplía los márgenes de acción de la policía durante las detenciones, al delegar sobre los agentes la facultad de definir si una persona detenida puede ser liberada o no. Como se ha señalado en este informe año tras año, y nuevamente en esta edición, "plantar" armas a los detenidos es una práctica regular de la Bonaerense, por lo que cabe esperar que esta ley aumente las detenciones ilegítimas, las prácticas de armado y fraguado de causas e, incluso, las ejecuciones, sin que se intervenga seriamente en el mercado ilegal de armas.[218]

La mirada regresiva sobre la seguridad que presenta el consenso alcanzado por quienes, como veremos, pocos meses antes exponían miradas opuestas sobre la seguridad y la violencia institucional, fue reforzada por el discurso de la presidente de la nación, Cristina Fernández de Kirchner: "Lo digo también por esos ciudadanos, esas ciudadanas que por allí ven que magistrados o jueces, sin responsabilidad, dejan en libertad a personas que vuelven a delinquir, a matar, o a violar". Un discurso que, por otra parte, niega el rol de las propias agencias del sistema punitivo como engranaje en la vinculación entre inseguridad y reincidencia, tal como se expone en la sección 3.1 de este capítulo.

Aunque en 2012 el gobierno nacional continuó fortaleciendo medidas y acciones que afectan intereses de diversas corporaciones –el caso de las empresas monopólicas de medios de comunicación es sólo un ejemplo muy destacado–,[219]

218 Véase <cels.org.ar/documentos/?info=detalleDoc&ids=3&lang=es&ss=&idc=1574>. El CELS junto con otros organismos de derechos humanos y defensores públicos solicitaron a la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Buenos Aires que declarara inconstitucional esta ley. Como consecuencia de ello, el 27 de febrero de 2013 la Corte suspendió la aplicación de la ley hasta que se resuelva el planteo de inconstitucionalidad. El máximo tribunal provincial consideró que el texto de la ley podría implicar la concesión a las fuerzas policiales "de la facultad de incidir sobre la libertad de las personas, delicada potestad que sólo debe ser ejercida por un magistrado con las pruebas circunstanciadas y suficientes del caso sometido a su estudio".

219 Horacio Verbitsky aporta otros diez ejemplos: 1) la expropiación de Aerolíneas Argentinas, Aguas Argentinas, Correo Argentino e YPF; 2) las retenciones a las exportaciones agropecuarias, que incrementaron el componente directo de la recaudación impositiva y mejoraron la distribución del ingreso; 3) la recuperación del sistema previsional, que sólo aprovechaban los bancos y algunos de sus socios privilegiados; 4) las multas millonarias a las cementeras por cartelizar el mercado y subir los precios; 5) las sanciones a las *traders* cerealeras que triangulan con subsidiarias en otros países para eludir impuestos; 6) las regulaciones del Banco Central sobre el tipo y las condiciones de los préstamos que están obligados a otorgar los bancos; 7) el fraccionamiento de la licitación para el gasoducto del Noreste, de modo de impedir que Techint realice la obra y provea los tubos; 8) el control estatal del mercado de valores para asegurar la transparencia de sus colocaciones; 9) la obligación

resulta innegable que la afectación estructural de los intereses corporativos de las principales instituciones de seguridad del país no se encuentra entre las prioridades del gobierno.

Aun cuando las agencias policiales –junto con las penitenciarias– son los ámbitos en los que se concentran las mayores violaciones a los derechos humanos en la Argentina, la reforma integral de los sistemas de seguridad permanece relegada entre las prioridades de un proyecto político que construyó una parte significativa de su identidad política y programática con contenidos, acciones y símbolos de la tradición de los derechos humanos.

6. PROVINCIA DE BUENOS AIRES: FISURAS Y CONTINUIDAD DEL MODELO DELEGATIVO DE LA SEGURIDAD

Las elecciones nacionales de octubre de 2011 implicaron un fuerte respaldo, al renovar con más del 50% de los votos al gobernador, al tiempo que se incorporaron nuevos actores en los ámbitos ejecutivo y legislativo. Scioli fue reelecto en una fórmula junto con Gabriel Mariotto, un funcionario alineado con el gobierno nacional que, como ya señalamos en el último informe, en los primeros meses en funciones marcó en la agenda de seguridad y violencia policial sus principales disidencias con el gobierno que pasaba a integrar. En su función de presidente de la Cámara de Senadores de la Legislatura provincial, Mariotto lideró el ingreso de diputados y senadores cuya concepción sobre la seguridad pretendía tensionar el modelo delegativo imperante, y fue justamente en este espacio donde tuvieron lugar las acciones institucionales más interesantes en la materia.

Esta tensión en el interior del gobierno bonaerense implicó el alineamiento de intendentes con uno y otro sector del Ejecutivo provincial, que, en algunos casos, también se expresó en posicionamientos respecto de la seguridad. En ese primer contexto, tuvieron lugar algunas acciones que pueden considerarse como fisuras del modelo delegativo de gestión de la policía y la seguridad sostenido durante los gobiernos de Scioli.

Uno de los primeros ámbitos en los que se expresaron las prioridades temáticas del recién asumido vicegobernador fueron casos de violencia policial ante los que intervino en forma directa. Este tipo de intervención tuvo consecuencias institucionales destacables en lo particular, aunque no llegó a conso-

---

para las entidades de atender sin costo la bancarización de quienes perciben la Asignación Universal por Hijo o una jubilación y, 10) la regulación estatal de todas las variables del negocio hidrocarburífero dispuesta por el Decreto 1277 ("El centro del ring", *Página/12*, 16 de diciembre de 2012).

lidarse en dispositivos formales de control sobre la actuación de la policía. Su intervención personal y el desplazamiento de policías involucrados en hechos graves –como los homicidios de Carlos Fretes,[220] Lautaro Bugatto, Franco Almirón y Mauricio Ramos–[221] fueron acciones coherentes con sus afirmaciones: "En esta y toda circunstancia en la que haya un funcionario policial severamente cuestionado y sospechado por su accionar, el gobierno procederá a su inmediato reemplazo".

Algunas acciones de funcionarios civiles del Ministerio de Justicia y Seguridad mostraron cierta permeabilidad de la cartera al nuevo escenario. Por un lado, referentes de víctimas de la violencia policial manifestaron que se produjeron ciertas modificaciones en la forma de atención de algunas oficinas del Ministerio hacia familiares de víctimas recientes de hechos de violencia

220 Véase el apartado 2.2.2.a de este capítulo. Durante un mes, la familia Fretes buscó respuestas institucionales, pero tanto las autoridades municipales como las policiales fueron indiferentes a la investigación del caso y a la búsqueda de responsables. El intendente recibió a los familiares sin sus abogados ni las organizaciones de derechos humanos que los acompañaban. El entonces subcomisario de la Comisaría 2ª de Florencio Varela, Tomás Rudakoff, atribuyó el asesinato a una pelea entre bandas de narcos. Ante la falta de respuesta institucional, la familia, junto con organizaciones territoriales y de derechos humanos, como el CELS, apelaron al Ejecutivo provincial. El vicegobernador Mariotto realizó una visita al barrio, junto a los senadores Cristina Fioramonti de Kunkel, Santiago Carreras y el entonces aún legislador Sergio Berni, representantes del Centro Angelelli y del CELS. Tras escuchar al hermano de la víctima, Mariotto reclamó la intervención de la Comisaría 2ª, de la que sólo había sido relevado el jefe de calle, Leonardo Druille. En ausencia de Casal, del Ministerio de Justicia y Seguridad, el subsecretario operativo de Seguridad del Ministerio, Emiliano Baloira, propuso que se dejara en funciones al comisario Roberto Álvarez Damelio, hasta que negociara la entrega del prófugo Mena. Mariotto se negó y amenazó con hacer pública esa propuesta. Con el aval de Scioli, el subsecretario finalmente ordenó acatar las indicaciones, la comisaría fue intervenida y fueron relevados el comisario, el subcomisario y el gabinete criminológico, aunque con el tiempo se vio que no se había profundizado la investigación sobre este funcionamiento irregular. Por otra parte, el vicegobernador solicitó la asistencia del Ministerio de Seguridad de la nación para localizar y detener a los asesinos prófugos y brindar seguridad en el barrio. Dos días más tarde, Mont y Mena fueron detenidos (véase Horacio Verbitsky, "Un modelo agotado", *Página/12*, 5 de febrero de 2012).

221 Mariotto señaló la necesidad de desplazar al jefe policial de la Departamental de San Martín, comisario mayor Mario Briceño, de fuerte poder territorial. Este jefe policial ya había sido cuestionado por su accionar en el marco del operativo de represión del 3 de febrero de 2012 en el barrio La Cárcova, durante el cual fueron asesinados Franco Almirón y Mauricio Ramos. Briceño fue finalmente desplazado en el contexto de los actos de aniversario por las muertes de La Cárcova ("Echan a un jefe policial cuestionado por Mariotto", *La Nación,* 15 de febrero de 2012).

institucional. Por otro lado, en torno del caso del homicidio de Lautaro Bugatto (véase el apartado 1.1) y de su encubrimiento, se habilitaron espacios de participación en el marco del sumario administrativo, aunque este importante precedente no se volcó ni en cambios normativos ni ha podido aún extenderse a otros casos.

El CELS sostiene hace años el reclamo por los derechos de las víctimas a acceder y participar de las actuaciones administrativas en las que se investigan eventuales faltas funcionales en torno de sus casos. El CELS representa a la familia Bugatto en una acción administrativa presentada ante la Auditoría de Asuntos Internos del Ministerio de Justicia y Seguridad bonaerense, centrada en la denuncia de diversas maniobras de encubrimiento policial orientadas, como mínimo, a fortalecer la defensa del policía Benítez, mediante la distorsión de hechos y pruebas.

El 4 de junio se presentó la acción administrativa y se organizó una conferencia de prensa en el Congreso nacional, de la que participaron la mamá y la tía de Lautaro, el abogado de la familia y el presidente del CELS, Horacio Verbitsky, acompañados por numerosos legisladores nacionales y algunos bonaerenses. Allí se presentó un informe[222] detallado de las irregularidades detectadas y la madre de Lautaro relató las graves situaciones vividas luego del asesinato de su hijo.

Pocos días antes, la misma Auditoría había respondido una nota similar en el también mencionado caso de Luciano Arruga (véase el apartado 4) que desestimaba los mismos argumentos respecto de los derechos de las víctimas a acceder a los sumarios. Sin embargo, sólo un día después de la conferencia, la auditora general de Asuntos Internos, Viviana Arcidiácono, respondió la acción sobre los sumarios en torno del caso "Bugatto". La respuesta daba por probadas algunas de las principales irregularidades cometidas por la Policía de la provincia de Buenos Aires e iniciaba la investigación de otras líneas denunciadas.

En relación con el reclamo histórico, la respuesta constituyó un precedente inédito: no solamente habilitó el acceso a los expedientes administrativos sino que, a la vez, se solicitaba que los familiares acercaran información y pruebas, lo que posibilitó por primera vez una forma de participación directa de las víctimas en los sumarios. Sin embargo, la importancia del precedente contrasta con los resultados alcanzados tanto en el caso "Bugatto" como en la posibili-

222 Véase "La familia Bugatto y el CELS denuncian irregularidades orientadas al encubrimiento de la responsabilidad policial en el homicidio de Lautaro", disponible en <cels.org.ar/common/documentos/Informe_Bugatto_04.06.2012.pdf>.

CELS-Informe 2013.indb 242 07/10/13 13:46

dad de extender el estándar hacia otras causas, dado que no han conducido a decisiones concretas en el sumario sobre las irregularidades policiales, ni a cambio normativo alguno.

Luego de la pronta respuesta, tuvieron lugar dos reuniones con Arcidiácono en las que la familia Bugatto declaró, acercó pruebas y pudo ampliar el contenido de las denuncias. Como hemos dicho, tras los informes y reuniones, los resultados no estuvieron a la altura de la importancia del precedente: los avances en la causa penal dieron impulso a las únicas sanciones que recayeron sobre el policía imputado directamente por el homicidio. Sin embargo, a pesar de que la Auditoría avanzó en investigar las irregularidades denunciadas y que la justicia penal comenzó su propia investigación al respecto, al cierre de este informe no se habían aplicado sanciones a ninguno de los policías imputados por las acciones de encubrimiento.

Respecto de la posibilidad de ampliar el ejercicio de derechos a otros familiares de víctimas, aún no han tenido lugar otras experiencias similares. El 14 de diciembre, la APDH-La Matanza, en representación de Mónica Alegre –madre de Luciano Arruga–, y el CELS presentaron una nueva nota ante la Auditoría en la que se solicitó una investigación exhaustiva sobre el accionar de los funcionarios policiales en las comisarías denunciadas (en relación con irregularidades en la confección de los libros de guardia, el cumplimiento del patrullaje, denuncias de detenciones ilegales, etc.), así como durante la instrucción de la causa por la desaparición de Luciano. Al cierre de este informe, no se había recibido ninguna respuesta a la nota enviada, aunque en febrero de 2013, luego de las presentaciones realizadas para federalizar la investigación de la desaparición, el pedido de juicio político a la primera fiscal y la detención del policía Torales, los 8 policías del destacamento de Lomas del Mirador fueron pasados a disponibilidad, dentro de la decisión política de mostrar alguna respuesta.

Por su parte, durante 2012 la Legislatura bonaerense retomó la capacidad de movilizar debates que habían permanecido ausentes en los últimos años. Se constituyó en un espacio importante, no tanto en su capacidad o voluntad de reforma legislativa, sino en su carácter de ámbito de debate de cuestiones de seguridad y violencia policial.

Tal como se señaló en el informe anterior, una de las primeras acciones de Mariotto como presidente de la Cámara de Senadores fue clausurar el destacamento policial del Senado y poner la seguridad en manos de un civil.[223] Aquella medida inicial tuvo continuidad en el ciclo de Foros para una Seguridad

223 Véase CELS, "Seguridad y derechos humanos: el modelo de gobierno como clave", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit., p. 168.

Democrática y en la creación de una Comisión de Investigación legislativa en torno del caso del secuestro y homicidio de Candela Sol Rodríguez.

Por un lado, los Foros para una Seguridad Democrática fueron la instancia en la que se sometió a discusión la creación de una nueva Policía Judicial, un cuerpo de especialistas no uniformados que dependería de la Procuración de la Corte, destinado a la búsqueda, recopilación, análisis y estudio de las pruebas en delitos complejos. Esta iniciativa excedió el debate concreto de la convocatoria, ya que reunió un conjunto diverso de actores judiciales, de la sociedad civil y de víctimas, con una mirada contraria al modelo de seguridad bonaerense. En los hechos, se trató de la puesta en acto de un arco de alianzas por un modelo de seguridad democrática y un espacio de resonancia de denuncias de violencia policial. Una escena oficial donde quedaron planteadas disidencias y disputas. El proyecto de creación de la Policía Judicial finalmente se sancionó como ley y se prevé que en 2013 tenga lugar una prueba piloto y que en cinco años funcione en todo el territorio bonaerense.[224] Más allá del texto aprobado, que sufrió algunos cambios respecto de la iniciativa de la Convergencia para la Democratización de la Justicia (CoDeJu),[225] en el trámite se fue perdiendo el marco de apoyos y consensos conseguidos en los foros sobre la necesidad de que esto fuera parte de un cambio de políticas sobre la seguridad y la justicia penal.

Por otro lado, la Comisión Especial de Acompañamiento para el Esclarecimiento del Crimen de Candela Sol Rodríguez, integrada por nueve senadores,[226] estuvo orientada a identificar patrones estructurales de encubrimiento y resultó una experiencia muy significativa que confirmó oficialmente los peores diagnósticos sobre la Bonaerense. El informe oficial denuncia los vínculos con las redes que atraviesan las instituciones oficiales y que ponen a prueba el alcance de la ley y la capacidad estatal. Refleja también la crisis

224 Véanse "Un reemplazo en serio de la Bonaerense", *Página/12*, 9 de noviembre de 2012, y "Scioli tiene Policía Judicial: Diputados convirtió en Ley la iniciativa", *LaNoticia1.com*, 8 de noviembre de 2012.

225 La CoDeJu es un espacio en el que articulan referentes del ámbito político, sindical, judicial, académico y de derechos humanos, como la Comisión Provincial por la Memoria, el CELS, el SERPAJ, la APDH y la Red de Jueces Penales. Promueve la democratización de la justicia y las políticas de seguridad en la provincia de Buenos Aires. Como parte de sus iniciativas, impulsó la implementación de la Policía Judicial en la provincia de Buenos Aires (véase <democratizaciondelajusticia.wordpress.com>).

226 La comisión fue integrada por senadores de los distintos partidos políticos: Jorge Ruesga (FPV), Jorge D'Onofrio (FPV), Cecilia Comerio (FPV), Emilio López Muntaner (FPV) y Diana Larraburu (FPV-PJ); Omar Foglia (FAP) y María Isabel Gainza (CC-ARI), Alberto De Fazio (PJ-FPV) y Aníbal Asseff (UPP).

CELS-Informe 2013.indb 244 07/10/13 13:46

profunda del sistema de investigación criminal provincial para enfrentar casos de cierta complejidad.

Respecto de la responsabilidad del Ministerio de Justicia y Seguridad de la provincia, la comisión ha informado que no condujo a las fuerzas de seguridad a su cargo, que fue negligente ante las gravísimas faltas cometidas por la cúpula policial y por las irregularidades y faltas graves cometidas por el personal a cargo de la investigación; que la intervención de la Auditoría de Asuntos Internos ya había sido deficiente al investigar a policías públicamente sospechados de estar vinculados al narcotráfico incluso antes de este caso, y que actuó con grave negligencia ante las reiteradas filtraciones de información de la policía a los medios de comunicación, que malograron la investigación y pusieron en riesgo la vida de Candela.

Sobre el desempeño de la Bonaerense durante el secuestro, la comisión estableció, entre otras cuestiones, que:

- La policía trabajó sin conducción estratégica y con superposición de mandos.
- El escenario principal de la búsqueda (Hurlingham) no se correspondía con indicadores precisos que apuntaron desde el primer día hacia otro territorio (San Martín).
- El accionar de la Mesa de Crisis fue dirigido fundamentalmente a dar respuesta a los medios y a la población, mientras se desarrollaba una operación paralela, por fuera de la investigación judicial.

Sobre la investigación y el armado de la causa, una vez aparecido el cuerpo, informó que:

- Todos los testimonios y evidencias coincidieron en señalar que se malogró insalvablemente la posibilidad de que los peritos recogiesen evidencias físicas, dado que no se preservó la escena de la aparición del cuerpo.
- Fue la policía la que reconstruyó el lugar de cautiverio de la niña forzando los escasos datos obtenidos.
- Se manipuló el ADN de Candela en dos objetos transportables presentados como pruebas principales.
- La policía, con el propósito de encontrar rápidamente a los responsables, construyó una presunta banda criminal a la que le imputó el hecho y para ello fue crucial el uso de testigos de identidad reservada.
- Salvo dos personas, los demás imputados son personas que han cometido delitos y/o son informantes de la policía.

- Los testigos de identidad reservada también son informantes de la policía y/o han cometido delitos.
- Uno de los testigos de identidad reservada es una persona bajo proceso penal que ha sido manipulada con el objeto de vincular a las personas imputadas con la promesa de una recompensa judicial.

Sobre la participación policial en redes de ilegalidad, la comisión estableció que:

- El asesinato de Candela estuvo vinculado al narcotráfico.
- Existe vinculación entre los grupos de narcotráfico que operan en la zona y sectores de la Policía Bonaerense (no pudieron identificar a agentes señalados por los testigos como "narcopolicías": "Neneco", Britos, Romero, Salvatierra, Suboficial Farfán, Chamorro y Bujanovich).
- La prolongación del secuestro ponía en riesgo el verdadero negocio, el mercado delictual del narcotráfico.
- La exhibición del cuerpo puede ser interpretada como un mensaje mafioso-político en el contexto de internas policiales por el control territorial y la disputa por la conducción de la policía.
- No son ajenas al homicidio las internas policiales, la disputa por el poder en el territorio y por la conducción de la fuerza en ese momento.

Con base en sus conclusiones, la comisión legislativa pidió al Poder Ejecutivo bonaerense que exonerara y separara de sus cargos al jefe de policía, Hugo Matzkin, y a un grupo de 50 oficiales de los más altos rangos,[227] que

227 Exonerar al entonces jefe de policía Juan Carlos Paggi; proceder a la inmediata separación del cargo y exonerar al comisario general Hugo Matzkin, por entonces superintendente de Coordinación Operativa; proceder a la inmediata separación del cargo y exonerar al director general de Policía Científica, comisario general Pablo Vázquez; proceder a la inmediata separación del cargo y exonerar al entonces superintendente de Seguridad Oeste, comisario general Sergio René Bianchi; proceder a la inmediata separación del cargo y exonerar al director de la DDI La Matanza, comisario mayor Marcelo Chebriau; proceder a la inmediata separación del cargo y exonerar al entonces director general de Investigaciones en Función Judicial, comisario general Roberto Castronuovo; proceder a la inmediata separación del cargo y exonerar –por utilizar informantes policiales con antecedentes judiciales como testigos de identidad reservada a fin de construir una falsa banda e imputarle el asesinato– al oficial principal César Mauricio Rhodas Pérez y al comisario Javier Eduardo Subira; proceder a la inmediata separación del cargo e iniciar investigaciones sumarias administrativas al jefe de la Delegación Científica de La Plata, comisario inspector Carlos Jaime; proceder a la

incluye a varios catalogados como "narcopolicías",[228] y que iniciara acciones penales contra todos ellos, además del *jury* a los fiscales Marcelo Tavolaro, Federico Nieva Woodgate, Leonardo Lisa y la auxiliar letrada Guillermina

---

inmediata separación del cargo e iniciar investigaciones sumarias administrativas al entonces jefe de la DDI Morón comisario mayor Aníbal Soria, al jefe de la Departamental Morón comisario mayor Miguel Alanís, al jefe de la DDI San Martín comisario mayor Becerra, y al entonces jefe de la Departamental San Martín comisario mayor Mario Briceño; proceder a la inmediata separación del cargo e iniciar investigaciones sumarias administrativas a los funcionarios policiales, oficiales y suboficiales involucrados en irregularidades operativas, administrativas, y/o denunciados por testimoniantes, más allá de las acciones penales que pudieran corresponder (personal de la Comisaría 2ª de Hurlingham, Villa Tesei: subcomisario Sergio Daniel Iglesias titular a cargo de esa seccional, y subcomisario Esteban Gabriel San Felipe); proceder a la inmediata separación del cargo e iniciar investigaciones sumarias administrativas al personal de la DDI Morón, abocado a la sustanciación de actuaciones relacionadas a la certificación y veracidad de los llamados al 911, en calidad de instructores, allanamientos, y diligencias judiciales de distintas calificaciones: comisario Darío Aquino, subcomisario Gustavo Palsuk, subcomisario Carlos Silva, subcomisario Pablo Ibarra, subcomisario Julio Germán Chaparro, subcomisario José Luis Cuadrado, subcomisario Raúl Javier Ramos, comisario Daniel Nicolás Galleguillo, comisario Javier Eduardo Subira y oficial principal Fabián Aquino; proceder a la inmediata separación del cargo e iniciar investigaciones sumarias administrativas al personal de apoyo de la DDI La Matanza que efectuó contención "operativa" e intervino en actuaciones sumarias prevencionales en el domicilio de Carola Labrador: comisario Claudio Lofeudo, oficial principal Flavio Marino, subcomisario Víctor Estevena, sargento Gonzalo Fernández, suboficiales Nahuel Lato y Leguizamón; proceder a la inmediata separación del cargo e iniciar investigaciones sumarias administrativas por las graves actuaciones procedimentales e irregularidades en el allanamiento y en la preservación del presunto lugar de cautiverio de Candela y demás diligencias judiciales en las que fueron intervinientes: el subcomisario Guillermo Pacheco (DDI Lomas de Zamora), oficial principal Fabián Roberto Aquino (DDI Morón), subteniente Mariano Jiménez, sargento Guillermo Aybar; proceder a la inmediata separación del cargo e iniciar investigaciones sumarias administrativas hasta tanto se resuelvan las denuncias que los vinculan con el narcotráfico a: subcomisario Claudio Valentín Brítez, teniente primero Sergio Fabián Chazarreta, teniente Isidro Gómez, oficial inspector Walter Medina; proceder a la inmediata separación del cargo e iniciar investigaciones sumarias administrativas –por apremios ilegales, con el objeto de forzar declaraciones testimoniales para lograr la imputación de los integrantes de la falsa banda– al subcomisario Sergio Daniel Iglesias, titular de la Comisaría Hurlingham 2 de Villa Tesei; al comisario Javier Subira, al subcomisario José Alberto Cuadrado, al oficial principal Mauricio Rhodas Pérez, y el sargento Alejandro Rodríguez; iniciar investigaciones sumarias administrativas por las irregularidades en levantamiento de evidencias físicas (LEF) a: comisario inspector Marcelino Cottier, comisario inspector Víctor Potocki, subteniente Patricia Flores, sargento Paula Ributtini, teniente Elías Larrosa y oficial Jimena Romero.

228 Horacio Verbitsky, "El centro del ring", art. cit.

Rapazzo, al juez de garantías Alfredo H. Meade y al defensor oficial Oscar Rombola.

Lejos de actuar frente a este terrible diagnóstico institucional, el Poder Ejecutivo provincial respaldó al jefe policial Matzkin.[229] Así, el informe y sus promotores quedaron en una posición debilitada al no impactar en decisiones institucionales.[230] Como se detalló, en los últimos meses las respuestas del gobierno provincial fueron adquiriendo una modalidad en la que se muestra alguna reacción a las denuncias, pero no se toman decisiones de fondo para quebrar la lógica delegativa y las tramas de ilegalidad que involucran al funcionamiento policial bonaerense.

Ya hemos mencionado que sólo tres meses después del "Informe Candela", la Legislatura bonaerense amplió las facultades de la policía al fortalecer sus poderes para avanzar en maniobras de falsificación de procedimientos, fraguado de pruebas y falsas acusaciones. Los mismos senadores que habían elaborado el más grave diagnóstico oficial sobre la Bonaerense, acompañados por toda la Cámara, ampliaron los márgenes de acción de los funcionarios policiales durante las detenciones con la excusa de atacar el mercado ilegal de armas. Así, los actores del poder político provincial, que habían dado prioridad a la modificación de las políticas de seguridad, respaldaron una ley regresiva que busca responder a las demandas sociales de seguridad endureciendo el sistema penal. Nuevamente, se propició la generalización del encierro sin la menor evaluación o preocupación por sus consecuencias sociales y sin tomar en cuenta su demostrada ineficacia.[231]

229 Horacio Verbitsky, "El desafío", *Página/12*, 23 de septiembre de 2012, y "Explícito respaldo de Scioli al cuestionado jefe de la Bonaerense", *La Nación*, 15 de septiembre de 2012.

230 Recién en diciembre el Ministerio de Justicia y Seguridad bonaerense pasó a retiro a Roberto Castronuovo. Era el máximo responsable operativo de la investigación, tenía a su cargo todas las delegaciones departamentales de investigaciones y el manejo de los equipos electrónicos de inteligencia con los que cuenta la policía provincial. También fueron removidos el superintendente de Delitos Complejos y Crimen Organizado, Walter Carballo, y de Seguridad Interior Norte-Oeste, Sergio Zudaire ("El investigador del caso Candela, a retiro", *La Nación*, 13 de diciembre de 2012).

231 Véase el comunicado de prensa de la Asociación Civil La Cantora, la Asociación Pensamiento Penal, el CELS, el Centro de Estudios en Política Criminal y Derechos Humanos y la Comisión Provincial por la Memoria: "Organizaciones y referentes de la justicia rechazan la ley de restricción de excarcelaciones", 13 de diciembre de 2012. En la Cámara de Diputados se escucharon algunas voces disidentes, como la del diputado provincial Marcelo Saín.

CELS-Informe 2013.indb 248 07/10/13 13:46

6.1. Ministerio de Seguridad de la nación: ejercicio del gobierno político en ausencia de reformas integrales del sistema de seguridad[232]

En diciembre de 2010, fue creado el Ministerio de Seguridad de la nación en el contexto de la crisis que implicó la toma y represión del Parque Indoamericano en la ciudad de Buenos Aires.[233] La PFA brindó al gobierno información falsa sobre los hechos en los que murieron tres personas, lo que llevó a un cambio en el modo de gestión sobre esa fuerza, que se había centrado históricamente en su autonomía funcional.

La intervención política sobre aquellos acontecimientos tuvo un antes y un después del anuncio de la Presidente de crear el nuevo Ministerio de Seguridad, bajo la responsabilidad de quien como ministra de Defensa había llevado adelante la reforma de las Fuerzas Armadas, Nilda Garré. El anuncio fue acompañado por un discurso en el que 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. La decisión abrió una nueva etapa en el gobierno político de la seguridad en los gobiernos kirchneristas y generó la expectativa de que finalmente hubiera llegado el momento –y la decisión política– de saldar una deuda histórica de nuestro país: la reforma del sistema federal de seguridad.

Desde el inicio de su gestión, el Ministerio mostró la decisión política de ejercer el gobierno civil de la seguridad y de las instituciones de seguridad federales, aunque con mayor énfasis sobre la PFA que sobre las otras fuerzas. Sin embargo, con el tiempo, la impronta de una gestión que se proponía reformar estructuralmente el sistema de seguridad, transformar sus normas, su cultura y sus prácticas, perdió centralidad.

Desde una perspectiva de derechos humanos y seguridad ciudadana, muchas de las acciones, medidas y proyectos de los primeros dos años del Ministerio resultan muy valiosos. Sin embargo, su impacto se ve limitado porque no están inscriptos en un programa de seguridad, gobierno y control orientado a consolidar otra etapa del sistema federal de seguridad.

Si durante 2011 podía trazarse una racionalidad de la gestión en torno de diagnósticos sobre los problemas de las fuerzas, en su segundo año el Minis-

232 Esta sección cuenta con información oficial brindada por el Ministerio de Seguridad de la nación en respuesta a pedidos de informes para este capítulo y a pedidos de entrevistas con diversos funcionarios.

233 Ese complejo acontecimiento tuvo su punto más crítico durante los días 7 y 10 de diciembre, cuando la represión conjunta de la Policía Federal y la Metropolitana causó las muertes de Rossemary Chura Puña y Bernardo Salgueiro y, luego, en ausencia de todo tipo de protección estatal, murió asesinado Emiliano Canaviri Álvarez (véase CELS, "Indoamericano: un año de soledad", *Página/12*, suplemento del 4 de diciembre de 2011).

terio tuvo una mayor impronta de gestión operativa. Como se verá, durante 2012 el ejercicio del gobierno político sobre las fuerzas ha estado atravesado por importantes modificaciones en el diseño institucional y en la integración del Ministerio, correspondientes a cambios de prioridades y de modos de gestionar. Modificaciones que suponen diferentes grados de ruptura y continuidad respecto del primer año pero que, en definitiva, no implicaron ni una vuelta a los modos de gobierno de las fuerzas previos a la creación del Ministerio ni tampoco los esperados saltos de calidad institucional que habrían podido consolidar un camino hacia reformas sistémicas.

6.1.1. Cambios en el diseño institucional y en la integración del Ministerio

Tal como se señaló, los ejes principales del Ministerio durante su primer año de gestión[234] se habían orientado a interrumpir la opción histórica por el modelo delegativo de la seguridad sobre las propias fuerzas y el restablecimiento de la autoridad política.[235] Sus equipos, integrados por profesionales provenientes de sectores como el Poder Judicial, organizaciones de la sociedad civil y organismos de derechos humanos, y la impronta de sus programas de intervención reflejaban diagnósticos sobre las principales problemáticas que atravesaban a las fuerzas de seguridad y al modelo delegativo de gobierno. Diagnósticos que, a su vez, resultaron representativos de trayectorias sociales e institucionales construidas, desde la restauración del sistema democrático, a través del activismo contra la represión policial, el litigio en causas de violen-

234 Véase CELS, "Seguridad y derechos humanos: el modelo de gobierno como clave", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit.

235 Muchas de las medidas del primer año del Ministerio tuvieron una orientación común en estos diagnósticos: la intervención sobre núcleos clave en los que tradicionalmente las fuerzas de seguridad y, especialmente, la PFA han ejercido un poder arbitrario, ilegal y lucrativo. Núcleos de poder y negocios tales como la administración de pasaportes, la producción de información estadística de las fuerzas, el dominio o la participación en redes de ilegalidad en zonas populares de la ciudad de Buenos Aires, la autonomía en la comercialización de "servicios adicionales" de seguridad, así como en la distribución de policías en las calles, frecuentemente sujeta a criterios espurios o corruptos, antes que a lógicas fundadas en la prevención del delito. Estas medidas fueron acompañadas por un conjunto de políticas de control sobre el funcionamiento policial: intervención en la carrera policial, supervisión en materia disciplinaria y de derechos humanos, regulación de las denuncias internas, intervención en ascensos y designaciones, entre otras.
Este programa de gobierno, al tiempo que restableció la conducción política y reasignó recursos de seguridad en torno a nuevas prioridades (narcotráfico y Área Metropolitana), postergó la reforma institucional y normativa del sistema de seguridad, como la de las leyes orgánicas, los códigos disciplinarios o la instauración de un sistema de control externo de las instituciones policiales.

CELS-Informe 2013.indb 250 07/10/13 13:46

cia institucional y el estudio de lógicas de las redes de ilegalidad, entre otras dimensiones.

Entre marzo y septiembre de 2012, con los decretos 328/12 y 1742/12 se definió una nueva estructura ministerial que reorganizó designaciones, áreas y funciones en torno de la Secretaría de Seguridad, a cargo de Sergio Berni,[236] y las flamantes secretarías de Coordinación, Planeamiento y Formación, a cargo de Gustavo Palmieri –hasta ese momento, subsecretario de Gestión y Bienestar del Personal de las Fuerzas Policiales y de Seguridad–, y Cooperación con los Poderes Judiciales, Ministerios Públicos y Legislaturas, a cargo de Cristina Caamaño –quien hasta ese nombramiento se desempeñaba como secretaria de Seguridad Interior–.

La salida política a la crisis del Indoamericano estuvo encaminada por la recién creada cartera de Seguridad en una compleja intervención conjunta con la Dirección Nacional de Asistencia Crítica del Ministerio de Desarrollo Social.[237] 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. Con los cambios acontecidos en 2012, el equipo que había participado de la intervención en el Parque Indoamericano desde Desarrollo Social pasó a integrar puestos claves en la Secretaría de Seguridad del Ministerio de Seguridad.

Este pasaje de Desarrollo Social a Seguridad refleja la prioridad que el gobierno nacional otorga a las intervenciones territoriales (no solamente, pero también desde la perspectiva de la seguridad) e implicó el traslado de funcio-

236 Sergio Berni, teniente coronel del Ejército, fue desde 2003 director nacional de Asistencia Crítica y, luego, subsecretario de Abordaje Territorial en el Ministerio de Desarrollo Social. Desde allí, se constituyó en un funcionario clave para mediar en la conflictividad social a través de la gestión de políticas sociales y de la articulación territorial con fuerzas de seguridad, especialmente con la Gendarmería Nacional. En 2011 fue electo senador bonaerense, cargo en el que brevemente se desempeñó como vicepresidente primero en la Legislatura. Acompañó inicialmente al vicegobernador Gabriel Mariotto en las disputas con el gobierno bonaerense en torno a las formas de gestionar la seguridad en la provincia.

237 La crisis encontró una salida política cuando el gobierno nacional, tras la grave demora en intervenir, desplegó diversas acciones basadas en la idea de que los conflictos sociopolíticos son materia de mediación y canalización política. Esto supuso la identificación y validación de los representantes, el planteo de encuadres para el diálogo e, incluso, dispositivos censales y logísticos. La salida de la crisis se llevó adelante sin nuevos muertos ni heridos. Sin embargo, de acuerdo con los testimonios, no constituyó una intervención exenta de presiones sobre los ocupantes para desalojar el parque y no se dio respuesta a las demandas de fondo.

CELS-Informe 2013.indb 251 07/10/13 13:46

narios de diverso nivel, herramientas de intervención, formas de abordaje e improntas de trabajo.

Los cambios en la composición del Ministerio fueron ampliamente interpretados[238] como un quiebre respecto de sus líneas políticas iniciales. Si bien supuso modificaciones sustantivas, el análisis de este segundo año permite también apreciar continuidades y reconfiguraciones de la agenda de seguridad.

Entre las cuestiones centrales figuran, por un lado, la continuidad del ejercicio del gobierno político de la seguridad. Por otro lado, transformaciones en el modo de gestionar la PFA y, finalmente, la dilución de una impronta reformista del sistema de seguridad.

Más allá de cambios en orientaciones y modos de ejercer el gobierno, el Ministerio ha mantenido en la esfera política las principales decisiones sobre la seguridad. En contraste con 2011, se ha transformado el modo de relacionarse con la PFA. La afectación de sus núcleos de poder y negocios dejó de ser el eje que estructuró las políticas de seguridad. En el informe anterior, referíamos que la primera estrategia implícita de la nueva cartera fue intervenir de hecho áreas de la PFA autonomizadas del poder político, que implicaban poder discrecional y fuentes de ingresos –legales e ilegales– sin control para la fuerza.

Permanecieron como prioridades operativas de este año la seguridad urbana, el énfasis en el despliegue territorial en barrios pobres[239] (tal como se desarrolla en las sección 2.3), el tráfico de drogas y la trata de personas. Sin embargo, aun cuando durante 2012 también se detectaron y denunciaron tramas de corrupción policial, la afectación de núcleos de poder y negocios dejó de ser un eje estructurante de la agenda ministerial.

A las prioridades mencionadas, este año el Ministerio agregó la gestión de conflictos sociales en un escenario de desaceleración de la economía y apertura

238 Algunos medios interpretaron los cambios como una intervención política desde la presidencia hacia el Ministerio, por las "diferencias en las políticas contra el delito" entre Berni y Garré; otros los vincularon a la pelea de Mariotto con la gestión de seguridad en la provincia de Buenos Aires. También enfatizaron un cambio en "la forma en que se posicionan las autoridades políticas en relación con los jefes policiales" ("Un hombre de Mariotto en Seguridad", *La Nación*, 9 de marzo de 2012). En tanto, otros medios comprendieron los cambios del Ministerio como parte de una política "para aumentar la capacidad de respuesta a las demandas que la sociedad produce" ("Garré reorganizó su gabinete", *Página/12*, 9 de marzo de 2012).

239 Funcionarios del Ministerio identifican como prioridades de estas intervenciones la afectación de la circulación de armas, la recuperación de los espacios públicos de estos barrios para que las personas puedan circular sin estar sometidas al pago de peajes u otros abusos, conflictos relacionados al consumo de drogas y violencias de género en el ámbito doméstico.

de diversos frentes de conflictividad gremial.[240] En este contexto, la Secretaría de Seguridad adquirió un rol protagónico en la intervención ante conflictos como los ocurridos sobre la Autopista Panamericana –cuestionados en el apartado 5.2.2–, las tomas realizadas en Cerro Dragón o en los bloqueos a las plantas petroleras por el gremio de Camioneros. Algunos de estos casos presentan la continuidad con modos de abordaje que, conducidos en diferentes momentos por distintas áreas de gobierno –abordajes en los que la Dirección Nacional de Asistencia Crítica y el propio Berni resultan centrales–, han caracterizado la gestión kirchnerista de protestas y otros conflictos sociales.

Por otra parte, continuó ampliándose la incorporación de nuevas tecnologías para el control poblacional. La propia presidente de la nación, en el marco del programa "Buenos Aires Ciudad Segura", inauguró una nueva central de comando y control de cámaras de seguridad para la PFA,[241] así como la adquisición de sistemas informáticos que permiten acelerar la búsqueda de información sobre personas realizada por la policía.

Tal como se señaló en el informe anterior,[242] las políticas dirigidas a apoyar con tecnología la actividad de las fuerzas de seguridad exigen el fortalecimiento de regulaciones y mecanismos de control para morigerar los riesgos tradicionales en torno al manejo de datos personales por las policías (sus usos, la preservación de los registros, el poder probatorio del material audiovisual generado por las redes de videovigilancia). Asimismo, las redes de cámaras y los sistemas de identificación biométrica interpelan la agenda de derechos humanos, ya que suponen un salto significativo en la cantidad de información que el Estado sistematiza sobre particulares y su capacidad para procesar y cruzar los datos. El despliegue extensivo de cámaras de seguridad y sistemas de procesamiento de la información visual captada exige una detenida mirada sobre los viejos riesgos del fichaje y el control social, ahora intensificados y transformados por la nueva escala y sofisticación de las herramientas.

240 A lo largo de 2012 se presentó una progresiva desaceleración del crecimiento económico, producto de distintos factores internos y especialmente externos vinculados con la crisis global que se inició en 2008. Este año la crisis tuvo como epicentro a la Comunidad Europea y afectó a la Argentina a través de la también progresiva desaceleración de la economía brasileña. Si bien esta desaceleración no tuvo efectos significativos sobre el nivel de desempleo, ni en los alcances de las negociaciones salariales para los trabajadores. Sin embargo, afectó, sobre todo en el segundo semestre, la creación de empleo.

241 Véase "La Presidenta inauguró nuevo centro de comando y control de la Policía Federal y un sistema de scanners móviles", Ministerio de Seguridad, 3 de diciembre de 2012.

242 Véase CELS, "Seguridad y derechos humanos: el modelo de gobierno como clave", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit., p. 177.

6.1.2. La ausencia de un programa integrado de gestión del control policial

La ministra de Seguridad Nilda Garré enfatizó: "El 'control político' es –porque 'debe ser'– 'institucional', no 'personal', para evitar que, al cambiar una gestión política, la inercia corporativa empuje un reacomodamiento a la situación de autogobierno precedente", y que "el mandato permanente de la Presidenta fue afirmar el control político de estas fuerzas".[243] Sin embargo, no se ha creado ni consolidado un área específica de control externo de las fuerzas de seguridad con la capacidad de modelar un programa integrado de gestión del control policial. La forma institucional del Ministerio, decantada a través de los subsecuentes decretos[244] que modificaron su diseño e integración, no refleja la decisión de fortalecer un área específica, permanente y con facultades proactivas de control policial, imprescindible para avanzar en una reforma estructural del sistema que transparente el accionar de las instituciones policiales.

Sin embargo, en noviembre, el Ministerio de Seguridad extendió al CELS una consulta sobre un proyecto de ley para reformar las leyes orgánicas de las fuerzas. En su respuesta,[245] la principal apreciación del CELS fue que, si bien el proyecto se restringe a la reforma de sólo algunas de las dimensiones necesarias para democratizar el sistema de seguridad, se propone avanzar en la modificación de puntos centrales de las reformas pendientes y podría constituir un punto de partida que supondría profundizar la adecuación normativa del sistema de seguridad a los principios de gobierno político de la seguridad y democratización de las fuerzas de seguridad. Entre los aspectos más valiosos se destaca la propuesta de crear una auditoría de actuación policial en el ámbito del Ministerio, lo que sería sin dudas un salto de calidad institucional, en tanto generaría un área específica, permanente y con facultades proactivas de control.[246]

Sin un área específica, el Ministerio combina la continuidad de importantes acciones y medidas de control disgregadas en diferentes actores, por un lado, con la ausencia de un programa integral de control que imprima a estas líneas coherencia y sustentabilidad, por el otro.

Entre las importantes medidas de control disgregadas pueden mencionarse:

243 Télam, 8 de septiembre de 2012.
244 Decretos 2009/10, 1742/12 y 328/12.
245 Nota presentada el 27 de noviembre de 2012.
246 Tal como se ha reflejado en los últimos informes, el CELS ha participado en el marco de la ex Secretaría de Seguridad Interior, así como del actual Ministerio de Seguridad, de procesos de discusión sobre mecanismos de control y reforma de los códigos y procedimientos disciplinarios.

CELS-Informe 2013.indb 254 07/10/13 13:46

- La investigación y el desplazamiento de personal policial que presenta irregularidades en sus legajos,[247] a partir tanto de investigaciones puntuales como de las sistemáticas políticas de control destinadas a evaluar los ascensos anuales.[248]
- La intervención sobre casos graves de arbitrariedad y violencia policial, como la actuación represiva de la PFA en el recital de Viejas Locas en 2009, que terminó en la muerte de Rubén Carballo;[249]

247 Por ejemplo, en marzo fue desplazado el comisario de la PFA de la Seccional 31ª de Palermo, Juan Antonio Araya, por las denuncias acumuladas en los mecanismos de recepción anónima de denuncias del Ministerio ("Echaron a otro comisario y nombran nuevo jefe en Operaciones", *Terra*, 11 de marzo de 2012); 3 efectivos de la PFA fueron pasados a disponibilidad por el robo de, al menos, 50 armas de la Comisaría 38ª del barrio porteño de Flores, a partir de la denuncia del jefe de la dependencia, Carlos Grandall ("Denuncian que la Comisaría 38 liberó zonas para el robo de autos", *La Nación*, 26 de noviembre de 2012). La denuncia más significativa se produjo en septiembre, cuando el Ministerio elevó al Poder Judicial información sobre 20 integrantes de la PFA para que fueran investigados por cohecho y enriquecimiento ilícito. A partir de testimonios de integrantes de la propia fuerza de seguridad, de comerciantes a los que se habría extorsionado para el cobro de dinero por "protección policial" y de un análisis de las declaraciones patrimoniales, el Ministerio detectó subas injustificadas en los patrimonios, adquisiciones de inmuebles, vehículos, yates y otros bienes suntuarios que no se correspondían con los ingresos de los policías. Con esa información acusó a los policías de estar involucrados en "quintas" y en el cobro de "coimas" para permitir el funcionamiento de prostíbulos, puntos de venta de drogas, venta callejera en estaciones de trenes y servicios de transporte ilegales ("combis truchas"). Los policías están acusados también de "incumplir deliberadamente los procedimientos de prevención del delito dispuestos por el Ministerio de Seguridad (paradas policiales y controles vehiculares previstos en el 'Plan de Seguridad Urbana')" (véanse H. Cecchi, "Canas que hacían olas", *Página/12*, 7 de septiembre de 2012, y "Denuncian por coimas a diez jefes policiales", *La Nación*, 20 de septiembre de 2012).

248 "Fuentes del Ministerio de Seguridad aclararon que ninguno de los 25 comisarios desplazados estaba acusado de algún delito grave y que la medida se concretó a partir de la fuerte revisión de los legajos que se realiza cuando los oficiales jefes (comisarios) tienen la oportunidad de ascender a oficiales superiores (comisario inspector)" ("Pasaron a retiro a 25 comisarios de la Federal", *La Nación*, 6 de enero de 2013).

249 El Ministerio analizó el sumario administrativo que tramita en la PFA y el expediente conformado por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, observó filmaciones disponibles y concurrió al lugar de los hechos para reconocer el territorio. El análisis concluyó que la actuación policial fue represiva y que la versión difundida por la PFA no contaba con ningún respaldo probatorio. La ministra ordenó avanzar con medidas administrativas contra los policías que dirigían el operativo y medidas disciplinarias contra todo el personal policial que intervino en las irregularidades que se desprenden de las filmaciones. Para un relato del caso, véase CELS, "Vio-

la persecución policial en el barrio de Boedo en enero de 2012, donde resultó muerto Jon Camafreita;[250] el homicidio de Alan Tapia en un allanamiento policial,[251] así como la recurrente violencia policial en el Barrio Mitre.[252] Todos implicaron la revisión de las investigaciones policiales realizadas, así como el cuestionamiento a las diversas irregularidades policiales que presentan los casos.

- En este marco, se destacó la investigación del Ministerio en el caso conocido como la "Masacre de Pompeya". Se trata de una causa armada por la PFA en 2005, que no contó con una debida investigación judicial, por la que Fernando Carrera fue condenado injustamente a 30 años de prisión por robo agravado y por haber atropellado y matado a 3 personas. Este año, el Ministerio ordenó al Departamento de Investigaciones Administrativas de la PFA reabrir la investigación sobre la actuación de 8 policías involucrados en los hechos. La investigación oficial sostuvo que existían fuertes

---

lencia 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*, ob. cit., pp. 143-146.

250 El Ministerio ordenó el pase a disponibilidad de los 2 policías directamente involucrados en el homicidio y el retiro de la defensa técnica efectuada por abogados pertenecientes a la PFA, así como de los peritos de parte. Además, ordenó avanzar con los reproches administrativos contra todos los policías involucrados y consideró que en el caso del cabo Martín Naredo, acusado de ser el autor del disparo que terminó con la vida de Camafreita, corresponde la sanción más grave, es decir, la exoneración. Una comisión integrada por diferentes áreas del Ministerio confirmó que los jóvenes no estaban armados, no estaban cometiendo delito alguno y que no existen indicios que permitan afirmar que presentaran un riesgo para terceros o para el personal policial. Además, se corroboró que los disturbios que motivaron la actuación de los efectivos habían terminado antes de su intervención (véase "Garré ordenó sanciones graves a policías por el asesinato de Jon Camafreita", 16 de agosto de 2012, disponible en <minseg.gob.ar/garr%C3%A9-orden%C3%B3-sanciones-graves-polic%C3%ADas-por-el-asesinato-de-jon-camafreita>).

251 Al cierre de esta edición, el Ministerio informó que analiza el sumario administrativo para determinar la actuación de los agentes involucrados en el allanamiento, en la preservación de la escena de los hechos y posteriormente en la asistencia a la víctima y familiares, así como sobre las actividades de inteligencia previas. Para más información sobre este caso, véase el apartado 2.1.1.a.

252 Las autoridades del Ministerio ordenaron a las autoridades policiales investigar las responsabilidades, pasaron a disponibilidad al subinspector Rodríguez por su actuación en los hechos de violencia ocurridos en el Barrio Mitre el 25 de septiembre de 2012, relatados en la nota al pie nº 17. Desde el Ministerio se impulsó un trabajo conjunto con vecinos del barrio para incluir una perspectiva comunitaria en la reconstrucción de los hechos. Para más información sobre este caso, véase el apartado 2.1.1.

CELS-Informe 2013.indb 256 07/10/13 13:46

sospechas de que los policías habían "armado" la causa, a partir de la falsedad de diversos testimonios y la ausencia de relevamiento de pruebas claves, por lo que se ordenó reabrirla para avanzar en los reproches administrativo-disciplinarios.[253] Fernando Carrera inició una huelga de hambre y, tras la publicación de un informe de la Defensoría del Pueblo de la ciudad y el del Ministerio, la Corte Suprema revocó el fallo por el que Carrera estuvo privado de libertad durante 7 años.

- El Programa sobre Uso Racional de la Fuerza y de Armas de Fuego,[254] que constituye una línea de trabajo destinada a reducir la cantidad de muertos y heridos por el uso de armas de fuego, mediante un conjunto de estrategias de control, reentrenamiento y medidas de bienestar policial.
- El traspaso de la gestión de las estadísticas criminales a la Dirección Nacional de Gestión de la Información Criminal, dependiente de la Subsecretaría de Políticas de Seguridad e Intervención Territorial, que se encargará de la producción del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC).[255] Esta oficina se encarga también de la producción de informes criminales y de otras estadísticas, como las detenciones realizadas por las fuerzas de seguridad federal. Para llevar adelante la revisión y mejora de los sistemas de producción de datos cuenta con el asesoramiento de un consejo, en el que participan organizaciones sociales, académicos y expertos en este tema.
- La sostenida presencia territorial, la construcción de relaciones entre funcionarios del Ministerio y referentes sociales y la

253 La resolución ministerial ordena reabrir la investigación que involucra al entonces jefe de la Comisaría 34ª, comisario Daniel Enrique Villar; el subinspector Jorge Daniel Chávez (inspector en la Comisaría 32ª); el principal Héctor Alfredo Guevara (subcomisario en la Comisaría 13ª); los sargentos Jorge Omar Roldán (sargento primero en la División Robos y Hurtos) y Pedro Daniel Penayo (igual grado en la Comisaría 32ª), y los cabos Leoncio Gustavo Calaza (cabo primero en la División Robos y Hurtos), Miguel Arias (baja otorgada el 5 de julio de 2011) y Carlos Alberto Kwiatkwoski (cabo primero en la División Servicios Especiales). La notificación fue dirigida por Garré al jefe de la Federal, comisario general Enrique Rubén Capdevilla (C. Rodríguez, "Un dictamen para dar vuelta una injusticia", *Página/12*, 2 de abril de 2012; Ministerio de Seguridad, "Garré recibió a Fernando Carrera", 14 de junio de 2012, y la respuesta del Ministerio al pedido de informes del CELS de noviembre de 2012).

254 Ministerio de Seguridad, Resolución 933, 30 de agosto de 2012, disponible en <minseg.gob.ar:8080/resoluci%C3%B3n-9332012>.

255 Resolución interministerial 1162/12, del 1º de octubre de 2012.

alimentación permanente, realizada por diferentes equipos del Ministerio, de canales de comunicación con vecinos de algunos de los barrios afectados por los planes de intervención territorial. Esta impronta combina un modo cotidiano de conducción de las fuerzas en el territorio con una suerte de microcontrol de su desempeño que, en algunos casos, ha dado lugar a desplazamientos de personal y sanciones formales.

- La continuidad del Plan de Participación Comunitaria en diferentes comunas de la capital. Este espacio establece un marco de comunicación entre autoridades políticas y organizaciones vecinales. Aun con las limitaciones referidas en el informe anterior respecto de que sólo determinado tipo de actores participa, resulta un espacio formal complementario de los intercambios mencionados en el punto precedente.
- La difusión del 0800 para la recepción de denuncias sobre abusos policiales.
- La recepción, por parte de los funcionarios, de familiares y víctimas de graves violaciones producidas por las fuerzas de seguridad. Estos encuentros no sólo constituyen un reconocimiento a las víctimas y un gesto de legitimación de sus demandas, sino que también emiten mensajes claros a las fuerzas de seguridad, a la vez que habilitan canales directos con los afectados.[256]

La propia dinámica de gobierno político que se ejerce desde diferentes oficinas del Ministerio tiene como correlato estas y otras interesantes acciones de control de la actuación policial. Frente a este conjunto, nuestro énfasis en la necesidad

256 Durante 2012, distintos funcionarios, así como la propia ministra, realizaron encuentros públicos con referentes, víctimas y familiares, tanto en casos producidos por el accionar de las fuerzas federales como en casos que involucran a policías provinciales (por ejemplo, "Reunión con los familiares de los militantes asesinados en Rosario", Ministerio de Seguridad, 11 de enero de 2012, disponible en <minseg.gob.ar/reuni%C3%B3n-con-los-familiares-de-los-militantes-asesinados-en-rosario>; "Reunión con familiares de víctimas de hechos violentos con intervención policial", Ministerio de Seguridad, 31 de enero de 2012, disponible en <minseg.gob.ar/reuni%C3%B3n-con-familiares-de-v%C3%ADctimas-de-hechos-violentos-con-intervenci%C3%B3n-policial>; Ministerio de Seguridad, "Garré en reunión con el diputado nacional Leonardo Grosso", 28 de mayo de 2012, disponible en <minseg.gob.ar/garr%C3%A9-en-reuni%C3%B3n-con-diputado-nacional-leonardo-grosso>; "Garré recibió a la viuda de Carlos Fuentealba", Ministerio de Seguridad, 19 de junio de 2012, disponible en <minseg.gob.ar/garr%C3%A9-recibi%C3%B3-la-viuda-de-carlos-fuentealba>).

de que se cree un área específica de control externo no busca destacar simplemente la importancia de los diseños institucionales, sino que, sobre la base de la acumulación de estas experiencias, es posible construir una auditoría de control externo con programas sustantivos y proactivos de investigación sobre el funcionamiento de las fuerzas y la actuación de los policías. Entre otras dimensiones en las que es necesario avanzar con controles se encuentra su alcance territorial y temático. El tipo de medidas de control actuales, muchas de ellas centradas en la capital y en las intervenciones enmarcadas en el Plan AHÍ, no llegan a abarcar la actuación cotidiana en otros barrios afectados por los planes de intervención territorial (por ejemplo, el Operativo Centinela) y muchos de los problemas estructurales de las fuerzas de seguridad no pueden ser abordados sólo como respuesta a problemáticas emergentes, sino que requieren investigaciones específicas sobre patrones de funcionamiento institucional de las policías.

6.1.3. Dos ejes de políticas claves desde una perspectiva de derechos humanos

a. Políticas orientadas a la reducción de la violencia

La creación del Programa sobre Uso Racional de la Fuerza y Armas de Fuego plantea no sólo modificaciones en la formación y el reentrenamiento de las fuerzas de seguridad sino que, además, articula la dimensión del bienestar policial y el control político sobre el uso de la fuerza.

Este programa dispone acciones institucionales para promover que los miembros de las fuerzas de seguridad utilicen la fuerza sólo cuando todos los demás medios legítimos para alcanzar el fin que persiguen resulten ineficaces y cuando no acarree consecuencias más lesivas que las que se producirían en caso de no recurrir a ella. Para ello, plantea cuatro dimensiones de trabajo:

- establece un conjunto de medidas de supervisión como, por ejemplo, la notificación inmediata a las autoridades ante un hecho con uso de armas, la obligatoriedad de realizar investigaciones administrativas, con independencia de la causa judicial, en todos los casos donde haya heridos o muertos,[257] y la elaboración de protocolos de actuación;

- ante la falta de registros sistematizados sobre estas situaciones dentro de las fuerzas y la necesidad de contar con información con-

257 De acuerdo con la información oficial, en la PFA se investiga administrativamente menos del 10% de los casos.

fiable para analizar la problemática, impulsará: a) procedimientos adecuados para generar mecanismos que provean información por parte de las instituciones policiales, así como por parte de otras agencias, como el Registro Nacional de Armas (RENAR), y b) la vinculación con organizaciones barriales nucleadas a través de los canales de participación dispuestos por el Ministerio;

- impulsa la capacitación en las fuerzas de seguridad a través de la modificación de planes de estudio y el fortalecimiento de espacios de reentrenamiento (véase el apartado 6.2.3.b);

- establece acciones de contención y bienestar como el seguimiento y acompañamiento del personal involucrado en estas situaciones.

Líneas similares recuperan el mencionado proyecto de ley de reforma de las leyes orgánicas de las fuerzas, que propone incorporar principios generales de actuación centrados en cuestiones críticas para el ejercicio de los derechos fundamentales y asume una posición en cuestiones cruciales como la prohibición de la tortura, la limitación del principio de obediencia y, especialmente, el énfasis en el valor de la vida sobre todo otro bien tutelado, cuestión que permanece como una de las dimensiones más problemáticas de la acción policial y de sus normas vigentes.

b. Profundización de las reformas en la formación de funcionarios de seguridad

El trabajo en relación con los esquemas de formación, capacitación y reentrenamiento de las fuerzas de seguridad tuvo una fuerte consolidación en 2012. Tras un primer año en el que se realizaron diagnósticos sobre el trabajo de las escuelas,[258] las normas que las rigen, la composición docente y los planes de

258 Durante 2011, en el marco de un convenio con el Ministerio de Seguridad de la nación, un equipo de la Universidad Nacional de Quilmes realizó un estudio diagnóstico etnográfico sobre la formación básica en la PFA, con el objetivo de realizar recomendaciones y sugerencias a la reforma educativa impulsada por la nueva gestión. La investigación la desarrolló un equipo de investigadores con experiencia en la temática: Mariana Galvani, Tomás Bover, Sabrina Calandrón, Mariano Melotto, Iván Galvani y Agustina Ugolini, bajo la dirección de Sabina Frederic. Realizaron un trabajo de campo intensivo en la Escuela de Cadetes José Ángel Pirker, en la Escuela de Agentes y Suboficiales Enrique O'Gorman y sobre el curso básico del GEOF. Entre otras cuestiones, el estudio se propuso determinar y mostrar de qué modo las escuelas desarrollaban los objetivos de la formación profesional de los dos cuerpos, oficiales y agentes, y en qué se ajustaban a las exigencias prácticas y

CELS-Informe 2013.indb 260 07/10/13 13:46

estudio, este año se elaboraron propuestas para modificar aquellos aspectos sobre los cuales se habían detectado fuertes deficiencias, atrasos o bien formas que no eran acordes a los estándares educativos estipulados para el resto de los establecimientos educativos del país. Estos cambios incorporaron criterios sobre el uso racional de la fuerza, los procesos de comunicación e interacción con la comunidad, así como las estrategias de prevención e intervención multiagenciales.

A su vez, se establecieron ámbitos de intercambio y discusión pública a través de la discusión con especialistas, organizaciones de derechos humanos y miembros del ámbito académico.

En este camino se inscribe la decisión de adecuar los programas educativos orientados a la formación de ingresantes de las cuatro fuerzas federales a los criterios que establece el Ministerio de Educación para los Institutos de Educación Superior.[259] Para que esta definición pudiera ser efectiva se realizaron progresivamente un conjunto de cambios institucionales, como la modificación del estatuto del Instituto Universitario de la PFA (IUPFA), lo que permite una nueva composición de los órganos de conducción, de manera que sean más abiertos y competentes para la interacción con las instituciones de gobierno político,[260] y la creación de un Consejo Directivo para conducir el

---

a las simbólicas del desempeño profesional en las comisarías de acuerdo con las orientaciones del nuevo Ministerio. Para ello, se observó y conversó con docentes, instructores, autoridades de las escuelas, aspirantes, oficiales de distintas jerarquías, comisarios y subcomisarios, y suboficiales, en los lugares de estudio, durante las clases teóricas o de campo, o en los lugares de trabajo (oficinas, aulas, móviles, patrulleros, vía pública, estadio de fútbol, etc.) o de pasantía en las comisarías. Además, se incluyó el análisis de documentos, particularmente de aquellos que son de referencia, consulta, producción y uso entre los agentes de las escuelas.

259 La resolución establece que, en tanto se trata de formar en relación con una función pública, la formación policial debe adecuarse a los estándares normativos y educativos del sistema educativo nacional y provincial. Para ello, dispone que los cursos deberán ajustarse a los estándares y contenidos curriculares mínimos aprobados por el Consejo de Seguridad Interior y el Ministerio de Educación en 2008, donde se definen perfiles profesionales formativos para la "Formación profesional básica para agentes de calle" y "Tecnicaturas superiores en seguridad pública y ciudadana, orientadas a la formación policial". También dispone que todos los programas de formación inicial y continua, de capacitación, entrenamiento, cursos de ascenso y actualización profesional deberán ser aprobados por el Ministerio de Seguridad. Véase Ministerio de Seguridad, Resolución 199/11, anexos I y II, disponible en <minseg.gob.ar/sites/default/files/Res.MS-199-2011.pdf>.

260 Ministerio de Seguridad, Resolución 133/2012, 7 de marzo de 2012, disponible en <minseg.gob.ar/sites/default/files/Res-MS%20 133-2012-Aprobacion-nuevo-estatuto-IUPFA.pdf>.

CELS-Informe 2013.indb 261 07/10/13 13:46

IUPFA.[261] También se produjeron cambios curriculares, como la creación de un Programa de Capacitación para Comisarios y Subcomisarios, que busca mejorar la calidad profesional mediante la formación en nuevas perspectivas en seguridad pública, incorporados al Plan Educativo General del Departamento Escuela Superior de Policía[262] y se reelaboraron los programas de la Licenciatura en Seguridad Ciudadana y de la Tecnicatura Universitaria en Seguridad Pública y Ciudadana del IUPFA.[263] Estos programas incorporan fuertes aspectos de contextualización social de la práctica policial a través del estudio de la historia argentina y el análisis de la relación del Estado con la ciudadanía y de la Policía Federal con la comunidad, integran técnicas y procedimientos policiales con los fundamentos normativos y académicos, modifican metodologías de evaluación y promueven lenguajes y prácticas respetuosas de los derechos humanos con una visión multiagencial para el tratamiento de los problemas sociales. Por último, también se incorpora en esta dimensión la reciente creación de un Centro de Reentrenamiento[264] para todo el personal policial.

261 A través de este consejo, creado mediante las resoluciones ministeriales 133/12 (Seguridad) y 1363/12 (Educación) y compuesto por funcionarios policiales, especialistas de los ministerios de Seguridad y Educación, de la comunidad científica, de la Secretaría de Derechos Humanos y de la Procuración General de la nación, se integra el Instituto Universitario a la comunidad científica nacional. El consejo directivo tiene entre sus competencias proponer al Ministerio de Seguridad las designaciones de las autoridades del IUPFA; aprobar sus políticas y planeamiento estratégico; aprobar los reglamentos docentes, académicos y disciplinarios y el resultado de los concursos docentes, entre otras funciones. Véase "Inician reforma educativa en la PFA para profesionalizar a los oficiales", Secretaría de Comunicación Pública, 26 de noviembre de 2012, disponible en <prensa.argentina.ar/2012/12/26/37 286-inician-reforma-educativa-en-la-policia-federal-para-profesionalizar-a-los-oficiales.php>.

262 PFA, ODI nº 135, 29 de septiembre de 2011.

263 Véase IUPFA, "Ciclo de Licenciatura en Seguridad Ciudadana", disponible en <minseg.gob.ar/sites/default/files/Ciclo-de-Licenciatura-en-Seguridad-Ciudadana.pdf>.

264 La división Centro de Entrenamiento y Doctrina Policial tiene como objetivo capacitar a todo el personal policial –oficiales y suboficiales– en diversas competencias para elevar la calidad profesional de las prácticas policiales que exigen distintos contextos de actuación. Para esto se seleccionaron prioritariamente los siguientes ejes de formación: uso de la fuerza, bioseguridad y primeros auxilios, comunicación y herramientas para el abordaje de conflictos, aspectos táctico-operativos de procedimientos policiales. Sus actividades se encontrarán supervisadas por la Dirección Nacional de Formación y Capacitación (véanse PFA, ODI nº 99, 31 de mayo de 2012, disponible en <minseg.gob.ar/sites/default/files/ODI%2099-Publicacion-creacion-del-Centro-de-Entrenamiento.pdf>; Ministerio de Seguridad, Resolución nº 475, 22 de mayo de 2012, disponible en <minseg.gob.ar/sites/default/files/Res-MS-475-2012-Creacion-Centro-de-Entrenamiento.pdf>).

CELS-Informe 2013.indb 262 07/10/13 13:46

6.1.4. Recuperación del gobierno político tras "la crisis de Gendarmería"

La extendida protesta de gendarmes y prefectos que tuvo lugar en octubre fue uno de los episodios más críticos que debió atravesar la autoridad política de la seguridad a nivel nacional. Para comprender la compleja confluencia de factores desencadenantes de la protesta, es necesario recuperar algunos elementos que configuraron la relación entre el gobierno y estas fuerzas a lo largo de los últimos años.

Una cuestión de fondo tiene que ver con cambios en sus funciones operativas: durante la última década, la Gendarmería y la Prefectura han sido incrementalmente involucradas en actividades de seguridad urbana. La gestión de conflictos sociales, la decisión de evitar los efectos de la violencia extrema producida por la PFA, así como por sus vinculaciones con redes de ilegalidad, se destacan entre los factores que llevaron a un mayor protagonismo de estas fuerzas en la seguridad interior. Los recientes operativos Centinela, Cinturón Sur y Accesos les demandan una numerosa participación, así como la adaptación a nuevos territorios, procedimientos y problemáticas sociales,[265] frecuentemente en condiciones que han motivado quejas de gendarmes.

Estas nuevas misiones fueron acompañadas por suplementos salariales que compensaron o amortiguaron el malestar que en algunos gendarmes ocasionaban sus nuevas funciones.

Como dato más reciente, cabe destacar que las medidas de control y gobierno político que durante el primer año de gestión se habían dirigido hacia la PFA, se habían aplicado con menor énfasis en Gendarmería y Prefectura.

El conflicto se desató por las liquidaciones salariales. Tras las reformas estatales neoliberales de la década de 1990, en los últimos años en estas fuerzas se había consolidado como práctica la presentación de amparos judiciales[266]

265 Grupo de Estudio sobre Policías y Fuerzas de Seguridad CAS-IDES, "Seguridad para todos: territorios y policiamientos" y "Perros de la calle", *Voces en el Fénix*, nº 15, junio de 2012.

266 "En 1993, como parte del proceso de ajuste de gastos estatales, el gobierno comenzó a pagar los incrementos salariales al personal en actividad de las Fuerzas Armadas y de Seguridad mediante suplementos y compensaciones no remunerativas, de modo de que no fueran percibidos también por los retirados, cuya capacidad de presión era reducida. Esto invirtió la relación histórica entre los componentes remunerativos y no remunerativos de los haberes. Estos suplementos, cuya modalidad desfinancia los sistemas de previsión y de Obras Sociales, llegaron a constituir el 65% de los ingresos del personal en actividad, al mismo tiempo que se desfasaban de los haberes de retirados y pensionados. Este fue el sustento objetivo de la creciente litigiosidad, para que los suplementos se incorporaran al haber remunerativo. Sobre esta base se montaron los negocios ilegales" (Horacio Verbitsky, "Rebeldes con causas", *Página/12*, 7 de octubre de 2012).

sobre los salarios. En consecuencia, el 60% de los prefectos y el 79% de los gendarmes cobraban salarios fijados por jueces en fallos y medidas cautelares. Las jefaturas de ambas fuerzas protagonizaron y fomentaron estos juicios y los informes oficiales señalan que, a mayor rango jerárquico, mayor era el nivel de judicialización salarial. En connivencia con estudios jurídicos, funcionarios y jefes de las fuerzas de seguridad, algunos jueces, sin tomar en cuenta los límites presupuestarios, dispusieron medidas cautelares con salarios desproporcionadamente altos, que alcanzaron los 100 000 pesos mensuales. Esta situación agravó la brecha salarial al interior de las instituciones y produjo diferencias exorbitantes con los rangos inferiores y entre quienes cumplían las mismas funciones. Las medidas judiciales exigieron un incremento insostenible en los gastos en personal y distintas agencias del Estado –como el Ministerio de Economía, la CSJN y la Procuración del Tesoro– advirtieron sobre la necesidad de reformular el sistema.

Frente a este estado de cosas, el Ministerio de Seguridad elaboró, en conjunto con las autoridades de las fuerzas, un nuevo régimen salarial mediante el Decreto 1307/12. La liquidación de los sueldos de octubre –luego fuertemente impugnada por las autoridades políticas– fue, como siempre, realizada por las propias fuerzas. La forma en que se aplicó el decreto provocó reducciones salariales de hasta el 60%, por lo que al cobrar el sueldo de octubre muchos prefectos de los niveles más bajos del escalafón se encontraron con grandes reducciones y reaccionaron con la amenaza de ir a una huelga en reclamo por sus salarios.

La protesta se extendió varios días, con integrantes de las fuerzas movilizados en las principales sedes. Al apelar a su propia conducción y no contar con mecanismos de representación internos, más allá de las jerarquías, los gendarmes y prefectos quebraron la cadena de mandos. Algunos uniformados amenazaron públicamente con reducir la presencia policial en los destinos y participar de un paro convocado por las centrales sindicales opositoras al gobierno.

El gobierno respondió con la conducción política de las fuerzas de seguridad. Restituyó para octubre los salarios originales y postergó un mes la aplicación del decreto. Señaló la responsabilidad de las cúpulas, relevó a los jefes de ambas fuerzas y presentó una denuncia penal contra autoridades de Gendarmería por los delitos de presunta administración fraudulenta en perjuicio de la administración pública, tráfico de influencias y violación de los deberes de funcionario público. Entre los acusados se encuentran el ex director de la fuerza, Héctor Schenone, y su segundo, Juan Obdulio Sainz, además de otros nueve altos mandos. La denuncia procura dilucidar supuestas irregularidades detectadas en la liquidación de haberes por la Dirección de Asuntos Jurídicos y del Servicio Administrativo-Financiero de la Gendarmería Nacional.

CELS-Informe 2013.indb 264 07/10/13 13:46

Las más fuertes medidas de gobierno y control fueron asumir el control directo sobre la Dirección de Asuntos Jurídicos de la fuerza y la asistencia del Ministerio de Economía sobre la liquidación de haberes. Tras cuatro días de conflicto, se dispuso comenzar a aplicar sanciones disciplinarias que abarcaron a una veintena de gendarmes y prefectos.[267]

Frente al conflicto, fue muy positiva la respuesta del Congreso nacional, cuando diputados del FPV, la UCR, el Partido Socialista, Libres del Sur, el Peronismo Federal y el PRO elaboraron una declaración conjunta, también aprobada por el Senado,[268] en la que instaban "a los integrantes de las fuerzas de seguridad y otras a adecuar sus acciones a pautas de funcionamiento democrático y subordinación a las autoridades legalmente constituidas, en todo de acuerdo con la Constitución Nacional".[269]

6.2. Impulso y reformas de políticas provinciales de seguridad[270]

Dada la estructura federal de gobierno, en la Argentina cada provincia se da su propia Constitución, que debe establecer un sistema de gobierno representativo y republicano y reconocer los principios, declaraciones y derechos establecidos en la Constitución Nacional. En el ámbito de la seguridad, cada provincia determina, entre otras cuestiones, la estructura de sus fuerzas policiales, su dependencia institucional, sus mecanismos de control internos y externos, su régimen disciplinario, los programas de capacitación, los métodos de reclutamiento, su presupuesto y, en definitiva, el perfil de sus fuerzas. La articulación de los niveles de gobierno nacional y provincial en cuestiones de seguridad debe responder a la necesidad de establecer un piso común para el ejercicio de derechos humanos en todo el país y fortalecer políticas de seguridad e investigación.

En este sentido, los gobiernos provinciales deben respetar y cumplir el marco constitucional y los estándares internacionales de derechos humanos.

267 Íd.; "Las claves económicas del conflicto en Gendarmería y Prefectura", *Cosecha Roja*, 3 de octubre de 2012; "Comunicado sobre haberes de Prefectura liquidados erróneamente", 3 de octubre de 2012; Ministerio de Seguridad, "El Gobierno Nacional relevó a las cúpulas de GNA y PNA", Ministerio de Seguridad, 3 de octubre de 2012.

268 G. Sued, "El reclamo generó divisiones en los bloques antikirchneristas", *La Nación*, 4 de octubre de 2012.

269 M. Jorquera y S. Abrevaya, "El Congreso reaccionó en apoyo al sistema", *Página/12*, 4 de octubre de 2012.

270 Agradecemos a Alberto Binder y a Sidonie Porterie la lectura de esta sección y los comentarios, y la información y apreciaciones compartidas por Mariela Puga, profesora de la Universidad de Córdoba, y por Horacio Javier Etchichury y Melisa Marrón, de la Universidad de Río Negro.

En materia de seguridad, deben adecuar sus sistemas de seguridad a la Ley Nacional 24 059, de Seguridad Interior, a la que todas las provincias han adherido. El gobierno nacional cuenta con herramientas para trabajar en la articulación con las provincias dado que, entre otras cuestiones, el accionar de las policías provinciales acarrea responsabilidad internacional al Estado nacional, que debe trabajar para extender los mejores estándares a las fuerzas de todo el país.

Durante 2012, las provincias de Chaco, Catamarca, Chubut, Salta y Río Negro avanzaron en diferentes grados en la promoción, presentación de proyectos y/o en la sanción de leyes para la modificación de aspectos de sus sistemas públicos de seguridad ciudadana. Por otro lado, en las provincias de Córdoba, Tucumán, Tierra del Fuego, Jujuy, Formosa, Misiones, La Rioja y Neuquén hay iniciativas multisectoriales para la reforma y/o derogación de sus códigos de faltas. Estas novedades resultan muy auspiciosas ya que responden a deudas históricas y, como se ha visto en la sección dedicada a casos de desapariciones en los que se presume la participación policial, las violaciones a los derechos humanos por policías provinciales presentan prácticas de máxima gravedad.

En los últimos meses, a partir de gravísimos episodios de violencia en los que se identificó alguna participación policial, se abrió en la provincia de Santa Fe el debate sobre la necesidad de encarar una reforma profunda de su policía y del sistema de seguridad en general. Los elementos descriptos en este informe (delegación del gobierno político de la seguridad, connivencia entre fuerzas policiales y redes de ilegalidad, incapacidades manifiestas a la hora de realizar investigaciones complejas) están en la base de la crisis de seguridad que atravesó la provincia y, particularmente, la ciudad de Rosario durante 2012, y que se agudizó a comienzos de 2013. En 2012, los homicidios dolosos cometidos en la ciudad de Rosario aumentaron un 15% en relación con 2011, año en que ya habían aumentado un 30% en relación con 2010.[271] El incremento de casos de violencia vinculados a ajustes de cuenta entre bandas no fue el único dato preocupante: la crisis de seguridad desembocó en una crisis política en octubre de 2012, cuando el jefe de la policía provincial, Hugo Tognoli, fue detenido por presuntos vínculos con el narcotráfico. El 4 de noviembre, Tognoli fue sobreseído. La crisis provocó también la renuncia del secretario de Seguridad provincial, Marcos Escajadillo. La gravedad que ha cobrado la situación en Santa Fe sobre el cierre de este informe impide abordarla aquí con la complejidad necesaria y constituye una de las líneas de investigación previstas para 2013.

271 "Hubo 182 homicidios en Rosario en 2012, un 15% más que el año pasado", *La Capital*, 30 de diciembre de 2012.

6.2.1. Avance en la reforma de leyes provinciales de seguridad

Chaco sancionó su nueva Ley de Seguridad Pública[272] y el 21 de noviembre la Cámara de Diputados de la provincia de Catamarca dio media sanción al proyecto de ley[273] que propone crear el sistema de seguridad pública de la provincia.[274] Ambos sistemas contienen la definición de principios de actuación en sus marcos legales, regulaciones adecuadas sobre el uso de la fuerza, la creación de observatorios para producir información y el establecimiento de mecanismos de control.

Ambos proyectos fueron impulsados por los ejecutivos provinciales y presentan importantes similitudes: crean secretarías de seguridad y el consejo provincial de seguridad ciudadana, la misma estructura operacional; ambos sistemas establecen, con perspectiva de derechos humanos, principios básicos de actuación y de uso de la fuerza (legalidad, oportunidad, gradualidad y proporcionalidad, así como su utilización como último recurso). A su vez, se proponen canalizar la participación ciudadana a través de los foros de seguridad provinciales y los consejos municipales de seguridad pública, y el acceso a la información a través de observatorios específicos. Además, el régimen de las policías se basa en principios de profesionalización, especialización, idoneidad, eficiencia funcional y diversidad cultural y de género. Los dos proyectos disponen mecanismos de control, y la división entre asuntos internos y los tribunales de disciplina.[275] Por su parte, el proyecto de Catamarca prevé un plan estratégico provincial de seguridad que introduce un enfoque multisectorial para las políticas dirigidas a problemáticas de violencia y seguridad.

Durante 2012, la Subsecretaría de Seguridad de Catamarca elaboró protocolos "para la actuación policial en procedimientos con personas menores de edad (niños, niñas y adolescentes)",[276] que define expresamente la inconstitucionalidad de las detenciones de niños, niñas y adolescentes por averiguación

272 Ley 6976, 9 de mayo de 2012.

273 Disponible en <new.pensamientopenal.com.ar/sites/default/files/2012/10/congreso01_0.pdf>. Como paso previo al envío del proyecto de ley en septiembre 2012, la ministra Nilda Garré y la gobernadora de la provincia firmaron, en mayo de 2012, un convenio de cooperación.

274 Véase <diputados-catamarca.gov.ar/PRENSA/prensa/20-11-12.html>.

275 En el caso de Chaco, la Dirección de Control está integrada por personal civil –no pueden acceder a estos cargos personas que hayan tenido estado policial, o de las Fuerzas Armadas, ni aquellas sometidas a proceso o condenadas por violaciones a derechos humanos–. Mientras que en el caso de Catamarca estaría conformada por personal policial o penitenciario en situación de retiro o por un funcionario civil.

276 Disponible en <new.pensamientopenal.com.ar/sites/default/files/2012/08/ninez01.pdf>.

de identidad o actitud sospechosa. Esta norma responde a las obligaciones establecidas por la sentencia de la Corte IDH en el caso "Bulacio c. Argentina"[277] y las observaciones de 2010 del Comité de los Derechos del Niño sobre Argentina, además de las obligaciones emanadas de la Convención de los Derechos del Niño de la ONU y las Reglas Mínimas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing).

A nivel de la reforma normativa de policías provinciales, se destaca la nueva Ley Orgánica de la Policía de Salta.[278] El gobernador Juan Manuel Urtubey había anunciado en abril de 2012 el envío a la Legislatura de propuestas de reforma de la Ley Orgánica de la Policía y del Código Contravencional, así como de la Ley Orgánica del Sistema Penitenciario. El debate tomó mayor impulso tras conocerse públicamente un video en el que un grupo de efectivos de la policía provincial torturaba a dos jóvenes.[279] La ley establece principios de actuación y estipula expresamente la prohibición de "infligir, instigar o tolerar actos de tortura, apremios y otros malos tratos" y define la conducción de personal civil en la dirección de Asuntos Internos.

En la provincia de Chubut, tras un anuncio del gobernador Martín Buzzi, se envió y se aprobó en septiembre de 2012 la creación de la Secretaría Provincial de Seguridad (Ley 468) y se promulgó la ley que crea el Consejo Provincial de Seguridad (COPROSE).[280] Finalmente, el nuevo secretario de Seguridad, José Glinski, anunció la reforma de la Ley Orgánica de la Policía.

En Río Negro se destacaron algunos procesos incipientes de transformación del sistema de seguridad provincial, a partir de la desaparición del joven Daniel Solano[281] y el cambio de gobernador ocurrido en enero de 2012. Tras

277 CIDH, "Caso Bulacio c. Argentina", 18 de septiembre de 2003. La sentencia llama fuertemente la atención sobre las prácticas y normas que facultan a las policías del país a detener personas arbitrariamente, por averiguación de antecedentes y/o identidad, contravenciones u operativos y detenciones masivas.

278 Ley 7742, 29 de octubre de 2012.

279 Según distintas fuentes, 5 policías de la localidad salteña de General Güemes torturaron a 2 jóvenes en esa localidad. La denuncia fue presentada por el ministro de Seguridad de la provincia, Eduardo Sylvester, después de que se difundiera a través de las redes sociales un video donde se ve a los agentes policiales torturar a los jóvenes con métodos de asfixia. Véase el comunicado del CELS sobre el caso, disponible en <cels.org.ar/comunicacion/?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1523>, y su análisis en el capítulo III de este mismo informe.

280 Ley XIX nº 58, junio de 2012, que, a su vez, modifica los arts. 21 y 22 de la Ley XIX nº 31, de la provincia de Chubut.

281 Sobre este caso, véase, en este capítulo, la sección 4, sobre casos de desaparición en los que se presume participación policial.

un pedido de informes presentado por el CELS, el gobierno informó[282] que había dispuesto una serie de medidas para lograr el esclarecimiento del caso y revertir condiciones que dieron lugar a la negligencia policial y judicial de los primeros días de la investigación. Además de las medidas administrativas y disciplinarias en torno del caso, se conformó una Comisión Revisora de la Ley Orgánica de la Policía impulsada por el gobernador Weretilneck e integrada por los tres poderes del Estado, que tiene como objetivo el diseño de un anteproyecto de ley de reforma. Los principales puntos de debate son la desmilitarización del funcionamiento institucional, nuevas estructuras de conducción de la fuerza, sistemas de control y educación policial.[283]

En la provincia de La Pampa, los diputados del bloque justicialista Luciano Di Napoli y Miguel Tanos presentaron un proyecto que propone establecer las bases jurídicas e institucionales del Sistema Público de Seguridad. El proyecto fue resistido por integrantes del Ejecutivo provincial, cuya contrapropuesta de reforma se oponía a la jefatura civil de la fuerza,[284] aunque al cierre de este informe los proyectos no se habían discutido en la Legislatura provincial.

6.2.2. Promoción de la modificación de los códigos de faltas

La aplicación de los códigos de faltas continúa manifestándose como una herramienta de control de la población.[285] Su vigencia es condición para las detenciones arbitrarias a determinados sectores sociales. En este sentido, resulta destacable que en varias provincias se hayan impulsado iniciativas para modificarlos y/o derogarlos.

En el caso de la provincia de Córdoba, se ha intensificado una gran movilización multisectorial[286] que busca derogar el código de faltas vigente (Ley 8431) y una comisión especial de la Legislatura cordobesa analiza su posible modificación integral. La movilización social contra el código vigente tiene como actor destacado al movimiento juvenil Marcha de la Gorra contra el Código de Faltas. Por su parte, la rectora de la Universidad Nacional de Córdoba,

282 La información fue aportada por el Ministerio de Gobierno de la provincia de Río Negro, el 12 de junio de 2012, en respuesta al pedido de informes presentado por el CELS.

283 Véase "Weretilneck lanzó reforma de Ley Orgánica de la Policía y anunció mejoras para el sector", Agencia Digital de Noticias, 20 de septiembre de 2012.

284 "El ministro de Gobierno no quiere a un civil", *LaArena.com.ar*, 22 de mayo de 2012,

285 Véase CELS, *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina,* disponible en <cels.org.ar/common/documentos/cels_hrw.pdf>.

286 Por ejemplo, el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Córdoba (véase <ffyh.unc.edu.ar/noticias/marcha-de-la-gorra>).

Carolina Scotto, afirmó que el código de faltas de la provincia es inconstitucional: "No se puede imaginar un régimen más antidemocrático que el que rige en Córdoba".[287] Por su parte, el ministro de Seguridad de la provincia, Alejo Paredes, se expresó en defensa de la normativa: "Si organizáramos una marcha a favor del Código de Faltas y (la figura) del merodeo también habría una multitud en apoyo".[288]

En las provincias de Tucumán,[289] Tierra del Fuego,[290] Jujuy,[291] Formosa,[292] Misiones, La Rioja[293] y Neuquén también se han impulsado acciones que buscan la reforma y/o derogación de los códigos de faltas. En el caso de Neuquén, tras diez años de una acción presentada en 2002 por defensores oficiales y docentes de la Universidad Nacional del Comahue, el Tribunal Superior de Justicia dictó un fallo que declara inconstitucional una serie de artículos del código de faltas provincial, que permitían mantener privadas de libertad hasta treinta días a las personas halladas en la vía pública en "estado de ebriedad escandalosa" o "en estado escandaloso bajo acción y efecto de estupefacientes".[294]

Este panorama incipiente trae aires de renovación a sistemas normativos obsoletos, con la despreocupación o complicidad de las clases políticas locales por las prácticas violentas de sus policías.

287 "Scotto, por la derogación del Código de Faltas", *La Mañana de Córdoba*, 10 de octubre de 2012. Declaraciones formuladas en el marco de la presentación provincial de la Campaña Nacional contra la Violencia Institucional.

288 "Defensa oficial y reclamo con una marcha contra el merodeo", *La Voz del Interior*, 21 de noviembre de 2012.

289 Diputados en la Legislatura presentaron un proyecto de ley que establece un nuevo código de convivencia para la provincia. Véase "Proponen modificar la Ley de Contravenciones", LV7 La Radio de los Tucumanos, 23 de mayo de 2012.

290 "AP.P. reclamó la derogación de los edictos policiales en Tierra del Fuego", 3 de abril de 2012, disponible en <pensamientopenal.com.ar/articulos/app-reclamo-l-derogacion-edictos-policiales-tierra-del-fuego>.

291 "Piden reformular Código de Faltas en Jujuy: Lanzan la campaña 'El Código de Faltas está en falta'", *La Voz de Jujuy*, 27 de agosto de 2012.

292 En mayo de 2012, la Legislatura formoseña derogó artículos del código de faltas que penalizaban la diversidad. Ello, tras un reclamo de la FALGBT (Federación Argentina de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans), Asociación de Travestis, Transexuales, Transgéneros Argentinas (ATTTA) y Unidos en el Norte.

293 "El Consejo de Abogados propuso derogar el Código de Faltas que rige en La Rioja", *El Independiente Digital*, mayo de 2012.

294 El fallo del tribunal le quita a la policía la facultad de tomar declaración al imputado de una contravención y, a su vez, declara inconstitucional un artículo que reprimía "con arresto hasta por diez días" a quien, "siendo capaz para trabajar, se entregue a la mendicidad o a la vagancia" ("Quitan controvertidos artículos del Código de Faltas" y "Una iniciativa de alumnos", RíoNegro.com.ar, 20 de abril de 2012).

CELS-Informe 2013.indb 270 07/10/13 13:46

7. CONCLUSIÓN: LA REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD ES UNA CONDICIÓN NECESARIA PARA AFECTAR LAS PRÁCTICAS POLICIALES MÁS PROBLEMÁTICAS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Exactamente dos años después de la creación del Ministerio de Seguridad y nuevamente en ocasión del Día de los Derechos Humanos, la presidente de la nación adoptó un discurso opuesto a los conceptos expresados en diciembre de 2010, con afirmaciones de legitimación de la demagogia punitiva y del peligrosismo penal. Este tipo de posiciones, consistentes con la ausencia de una agenda de reforma del sistema de seguridad en los diferentes niveles de gobierno, presenta una de las contradicciones más graves de un gobierno que construyó una parte significativa de su identidad con medidas y símbolos de la tradición de los derechos humanos. Las palabras finales de este capítulo están orientadas a fundamentar la gravedad de tal contradicción, en qué medida afecta la calidad de nuestra democracia y, en definitiva, la vida de amplios sectores de nuestra sociedad.

El interrogante que atraviesa este capítulo refiere a identificar puntos de encuentro y de desfase entre las problemáticas de derechos humanos más graves provocadas por el accionar policial y las políticas de gobierno de la seguridad.

Una aproximación a la respuesta es que, en un marco general donde las reformas integrales se encuentran fuera del horizonte político, existen políticas y medidas disgregadas que se inscriben en un enfoque democrático de la seguridad entre muchas otras que avanzan en sentido opuesto.

Entre las más valiosas podemos mencionar los aspectos de las intervenciones territoriales de servicios de seguridad más compensatorios y con una concepción que integra diversas políticas públicas. Se destacan: la reciente experiencia del Cuerpo Policial de Prevención Barrial como una instancia novedosa que no se inscribe en un operativo de excepción y que supone reformas de algunos aspectos de funcionamiento de una parte, muy pequeña pero cualitativamente relevante, de la PFA; el fortalecimiento de abordajes integrales en zonas determinadas: las políticas nacionales orientadas al control y reducción de la violencia policial. En la provincia de Buenos Aires, resulta un hito el diagnóstico parlamentario del funcionamiento criminal de la policía provincial en torno del secuestro y homicidio de la niña Candela Sol Rodríguez. En el ámbito federal, la activación de debates provinciales sobre sus sistemas de seguridad, que ha dado lugar a los primeros cambios tras años de inmovilidad institucional y niveles graves de violencia policial.

Sin embargo, este balance no apunta a una evaluación política por política, sino a reafirmar que la necesidad de transformaciones sistémicas no responde a un mero afán reformista. La ausencia de estos cambios y de una mirada política que identifique estos problemas aparece como habilitante para la continuidad de prácticas violentas y abusivas. Más allá de las evaluaciones particu-

lares, y si bien es innegable el avance institucional y cualitativo que implica la existencia del Ministerio de Seguridad de la nación, así como la continuidad de prácticas de gobierno y de control sustantivas, la idea de que su creación supondría la reforma del sistema federal de seguridad, y de la PFA en particular, ha quedado de lado. En la provincia de Buenos Aires, un ciclo que comenzó con altas expectativas por la incorporación al Ejecutivo y al Legislativo provinciales de un grupo de funcionarios que desplegó en sus primeros meses acciones de fuerte impacto político en oposición al modelo imperante en la seguridad provincial, terminó con la sanción de una ley regresiva que contó con el apoyo conjunto de quienes sólo un año antes parecían tener miradas opuestas sobre los modelos de seguridad.

A lo largo de la primera parte del presente trabajo se han identificado problemas de la actuación policial y de políticas de seguridad que se concentran sobre determinados territorios y personas. Con marcadas heterogeneidades por zonas, las consecuencias de la subprotección y de la sobrevigilancia implican niveles muy agravados de exposición a las diferentes agencias del sistema punitivo, tanto a través de acciones legales como, en forma muy extendida, de prácticas extorsivas y abusivas.

Los emergentes más graves de cómo se concentran los abusos sobre determinadas personas quedan expuestos en la sección sobre hechos de desaparición en los que se presume la participación policial: casos que muestran finales extremos y trágicos de historias de violencias cotidianas que sufren los jóvenes pobres y de tramas de encubrimiento policial, judicial y político. Mientras los conocidos casos de desaparición con estas características son aún puntuales, las rutinas de hostigamiento, el intento de reclutamiento y la extorsión aparecen como prácticas permanentes y extendidas.

Esta forma de estar expuestos al abuso institucional constante es, en sí misma, un problema de derechos humanos central en aspectos cotidianos de la vida de las personas y llega a afectar su capacidad de circulación, sus posibilidades de trabajo, su horizonte de reinserción tras un eventual paso por el sistema penal. Pero, también, llega a afectar su libertad, su integridad y, en los casos más graves, su vida. Este trasfondo de violencias institucionales es, finalmente, la condición de posibilidad de los casos de desaparición analizados.

Los destinatarios principales de estos abusos son los chicos que cumplen con el estereotipo de los jóvenes a los que se señala como peligrosos y sobre los que caen las redes del sistema punitivo. Pero, además de la clase y la edad, vemos que ante cada debilidad que una persona tiene frente al poder punitivo del Estado se abre una oportunidad para la extorsión policial: vivir en un barrio pobre, ejercer la prostitución, optar por una identidad de género, ser inmigrante, consumir drogas, poner el cuerpo en una acción para acceder a una vivienda, haber tenido una entrada a una comisaría o haber cumplido una

CELS-Informe 2013.indb 272 07/10/13 13:46

pena en prisión. O ser, simplemente, "acusado" por la policía o amenazado con la posibilidad del armado de una causa. Si bien en nuestra descripción analítica nos referimos a "grupos de población" con vulnerabilidades particulares, lo que está en juego es el despliegue de herramientas con las que cuenta la policía para cobrar cánones, coimas, hacer negocios, contar con mano de obra para cometer delitos.

En este sentido, decisiones legislativas y políticas pueden tener muy fuertes consecuencias en fortalecer o limitar estas herramientas de abuso policial. La ley bonaerense que amplía las atribuciones policiales y les otorga la última palabra para decidir quiénes quedan detenidos luego de un operativo en el que los agentes de seguridad aleguen que se encontraron armas es un crudo y burdo ejemplo de cómo respaldar normativa y políticamente la capacidad abusiva de una fuerza cuyas operaciones ilegales son en general avaladas por el Poder Judicial, ya sea por connivencia, inercia, indiferencia o incapacidad. Un ejemplo opuesto supondría la reforma de la actual Ley de Estupefacientes, que, como hemos visto, habilita márgenes amplios de discrecionalidad en las detenciones y sus eventuales derivaciones violentas y punitivas.

De todas formas, en la medida en que no se reformen las fuerzas de seguridad y sus prácticas abusivas y violentas no tengan habitualmente consecuencias negativas para las carreras de quienes las despliegan, ni para los que no las investigan o las sostienen políticamente, sus herramientas de abuso simplemente se desplazarán en la medida en que las normas las habiliten, fortalezcan o anulen. Son muy valiosas las luchas por quitarle a la policía sus principales herramientas abusivas –como en el ejemplo que mencionamos de la derogación de los edictos en los años noventa–, pero una perspectiva sistémica del funcionamiento policial y de derechos humanos debe mantener la mirada en las lógicas de recaudación ilegal de las fuerzas de seguridad y en sus formas de desplazamiento y concentración hacia los sectores más desprotegidos de la sociedad.

Es sabido que la distancia entre las normas y las prácticas es el eslabón más débil de todo intento de reforma, cuestión que está presente, por ejemplo, en el desfase entre los principios de actuación en manifestaciones públicas del acta de acuerdo suscripta por provincias en las que, de todas formas, ocurrieron hechos de represión en franca contradicción con lo firmado, sin consecuencias políticas para aquellos gobiernos provinciales. Tras el episodio conocido como Proyecto X, el gobierno nacional no sólo no ha sancionado un protocolo de actuación para las fuerzas federales en el contexto de manifestaciones públicas, cuestión que estaba planteada para este año, sino que ha incurrido en acciones criminalizantes, como la detención masiva de manifestantes sin orden judicial. Es un dato central que en 2012 no se hayan registrado (al menos al cierre de este informe) muertes por balas policiales en el contexto

de protestas sociales, como había vuelto a ocurrir desde 2010. Sin embargo, diferentes hechos y acciones ocurridos en las provincias y en ámbitos de actuación federal evidencian la necesidad de reencauzar el dispositivo de abordaje no violento de los conflictos sociales.

Este tipo de previsión sobre la implementación de nuevas normas debe acompañar el seguimiento de transformaciones normativas parciales, frecuentemente huérfanas de una voluntad política de reformas más profundas y de los controles y contrapesos necesarios.

Una de las apuestas de este capítulo fue desarrollar criterios propios para diferenciar y evaluar operativos de intervención territorial. Por su complejidad y extensión, ese balance se desarrolló en la sección específica. Sin embargo, retomamos aquí una cuestión problemática, con importantes derivaciones para la agenda política nacional: ¿es la seguridad, en tanto programa de intervención política, una forma de restitución de derechos o básicamente es una condición de posibilidad para el avance de otras políticas públicas? No formulamos esta pregunta como un mero ejercicio politológico, sino por sus consecuencias concretas en el proyecto de crecimiento con inclusión –con fuerte ascendencia de tradiciones del movimiento de derechos humanos– propuesto desde el gobierno nacional, que, como hemos destacado, ha dejado la reforma del sistema de seguridad por fuera de su programa.

Una mirada instrumentalista sobre la seguridad, en el sentido de que su objetivo primordial es sentar las bases para posibilitar el avance de otras políticas públicas, supone un fuerte despliegue multiagencial con gran potencial para responder a una diversidad de problemas y demandas sociales. Este abordaje y la fluidez de intervenciones integradas con el Ministerio de Desarrollo Social configuran una de las principales ganancias del Ministerio de Seguridad en 2012.

Sin embargo, si a la vez no se consideran la política de seguridad y las instituciones de seguridad intrínsecamente como instancias decisivas de restitución de derechos y fortalecimiento de la democracia, los proyectos de reforma del sistema de seguridad pierden sustancia política. En otras palabras, si la política de seguridad es considerada meramente un instrumento para habilitar la restitución de derechos a través de otras políticas –que en nuestra mirada son también indispensables–, las prioridades de gobierno de la seguridad se centran en imperativos del "aquí y ahora", de modo que la reforma pendiente del sistema de seguridad pierde aparentemente razón de ser.

Por el contrario, desde este espacio y junto con el Acuerdo de Seguridad Democrática, sostenemos una mirada sustantiva sobre la necesidad de implementar reformas integrales de las fuerzas de seguridad en lo que hace a sus marcos normativos, cultura institucional y prácticas, que deben estar atravesadas en cada instancia por los mecanismos de control más efectivos. Esta mirada se centra en la concepción de que es el sistema punitivo en general y, en

lo que nos ocupa, el de seguridad uno de los ámbitos en los que se generan y reproducen las mayores violaciones de derechos, injusticias y desigualdades de nuestra sociedad.

CELS-Informe 2013.indb 276 07/10/13 13:46