

Primera parte

1. La seguridad en la agenda política nacional: problemas y soluciones recurrentes

Tal como sucede al menos desde finales de la década del noventa, la inseguridad se mantuvo entre las principales preocupaciones, tanto en el nivel de la agenda política como de la opinión pública. Ahora bien, la gravedad de la cuestión no fue presentada en el año 2004 como producto de un aumento de los hechos delictivos en general.¹ Este año, una serie de secuestros extorsivos ocuparon un lugar central en la construcción del problema de la inseguridad.

En términos globales, desde 2002 se registró una reducción en la cantidad total de delitos denunciados e inclusive hubo una disminución sensible de los homicidios dolosos registrados² y de delitos de gran repercusión pública como los asaltos a entidades bancarias. Al mismo tiempo, los secuestros extorsivos, en diferentes modalidades, pasaron a ser un fenómeno creciente y, en distintos períodos del año, varios de estos hechos tuvieron un seguimiento cotidiano tanto por parte de los medios de comunicación como de los principales responsables políticos del área. Si bien el fenómeno de los secuestros extorsivos presenta diferentes intensidades y modalidades, de todos modos, los casos más difundidos fueron los que afectaron a personas de estratos medios y medios altos, alrededor de los cuales se organizaron campañas por la liberación de las víctimas, de apoyo a los familiares y reclamos sobre las respuestas estatales en materia de seguridad.

Según datos de la justicia federal, en 2001 se denunciaron 190 secuestros (extorsivos y "express") en todo el país, a razón de 15 por mes. Las denuncias aumentaron 16% el año siguiente (220 casos, 18 por mes) y llegaron a las 390 durante 2003 (32 por mes).³ Entre el 1º de enero y el 30 de junio de 2004 hubo, en todo el país, 224 secuestros extorsivos: 185 en el conurbano, 31 en la Capital y 8 en el resto del país.⁴ Esto implicó que, mientras los robos a bancos se reducían a menos de la mitad (de 256 en 2001 a 109 en 2003), en tres años los secuestros aumentaban al doble.⁵

¹ Sobre la evolución de los delitos registrados en el nivel nacional y en las provincias véase: <<http://www.pólcrim.jus.gov.ar/snrc.htm>>.

² Véase en este mismo Informe, capítulo IV.

³ Clarín, 6/4/04, p. 40, "Cada vez hay menos asaltos a bancos y más secuestro". Estas cifras difieren de las proporcionadas por la Procuración General de la Nación, según la cual hubo 26 secuestros extorsivos en 2000; 22, en 2001; 284, en 2002 y 517 en 2003 (*La Nación*, 23/7/04, "Hay más secuestros en la zona norte", p. 12).

⁴ Según datos de la Procuración General de la Nación citados en: *La Nación*, 23/7/04, "Hay más secuestros en la zona norte", p. 12.

⁵ Clarín, 6/4/04, "Cada vez hay menos asaltos a bancos y más secuestros", p. 40.

En este mismo escenario, los relevamientos y encuestas de opinión mostraron un incremento de la sensación de inseguridad, un importante apoyo a medidas que implicaran una ampliación de las respuestas punitivas por parte del Estado y una opinión dividida sobre la importancia que los principios democráticos deben ocupar en las políticas públicas.

Las estadísticas señalan que en el nivel nacional los hechos delictivos habían aumentado sensiblemente durante la década del noventa, especialmente en 1999, cuando la cantidad de hechos delictivos denunciados subió un 15% (el mayor incremento entre 1991 y 2003). Sin embargo, frente a la pregunta de "si actualmente se siente más o menos seguro que en la década del noventa", sólo el 10% manifestó sentirse "más seguro", mientras que el 90% afirmó sentirse "menos seguro".⁶ Interrogados sobre cómo evolucionó la inseguridad en el último año el 57% de los entrevistados sostiene que "empeoró", el 41% que "se mantuvo igual" y sólo el 2% que "mejoró".⁷

Esta sensación, sin embargo, no estuvo sustentada por un aumento real en el número de delitos registrados. En 2003 se registraron 1.270.725 hechos delictivos en todo el país, 5% menos que en 2002. De ellos, 17% (219.417) correspondieron a delitos contra las personas y 67% (856.716) a delitos contra la propiedad. Los 2876 homicidios dolosos ocurridos durante ese año representaron una baja de 17% respecto de los ocurridos el año anterior.⁸ La reducción fue de 28% en la provincia de Buenos Aires y de 17% en la ciudad de Buenos Aires.⁹

Por otra parte, según un relevamiento de opinión, en la Argentina el 69% de los consultados está de acuerdo con que las autoridades deben endurecer su postura para responder a la inseguridad que se vive en el país.¹⁰ En las grandes ciudades argentinas, alrededor del 80% de los habitantes señala al aumento de penas como una solución a la inseguridad.¹¹

⁶ Según un relevamiento realizado durante la primera quincena de julio por el Centro de Estudios Nueva Mayoría en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense. Véase: Ovalles, Eduardo, "Percepciones de la opinión pública sobre la inseguridad", 29 de julio de 2004, disponible en <www.nuevamayoria.com>.

⁷ Véase: Ovalles, Eduardo, "La opinión pública y la seguridad ciudadana", 27 de julio de 2004, disponible en <www.nuevamayoria.com>.

⁸ Durante 2002 ocurrieron 3.458 homicidios dolosos en todo el país.

⁹ En la provincia de Buenos Aires se registraron 1905 homicidios dolosos en 2002 y 1375 en 2003. En la Ciudad, 171 en 2002 y 142 en 2003 (Sistema Nacional de Información Criminal [SNIC], Dirección Nacional de Política Criminal, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Véase: <http://www.polcom.jus.gov.ar/snic.html>).

¹⁰ Según una encuesta realizada por la consultora Latinobarómetro citada en *La Nación*, 30/8/04, "Debate la región cómo enfrentar la inseguridad".

¹¹ Los porcentajes varían levemente de una provincia a la otra. El aumento de penas fue señalado como solución por 89% de los encuestados en Capital Federal, 87% en el conurbano bonaerense, 83% en la ciudad de Córdoba y 81% en Rosario. Los datos surcen de una encuesta

Se alentó la fragmentación social, relacionando de manera directa el delito con ciertos grupos claramente identificables —los “indecentes”— sobre quienes, según esta concepción, deberían focalizarse las políticas de seguridad destinadas a proteger a los “ciudadanos decentes”. Se definió como principal problema a corregir legislativamente, el supuesto “exceso de derechos” que tienen los delincuentes (“ellos”) frente a la sociedad (“nosotros”), de la cual los primeros parecieran no formar parte.¹² En este contexto, se calificó a los organismos de derechos humanos como organizaciones dedicadas a la “defensa de los delincuentes”¹³ y se asoció a los jóvenes de bajos recursos¹⁴ con la delincuencia, haciéndolos objeto de más discriminación y marginación.

ta realizada por el Observatorio de Opinión Pública de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE), sobre 920 casos. *Clarín*, 9/8/04, “Córdoba y Rosario: la inseguridad se siente como en el conurbano”. Interrogado sobre el problema de la seguridad en la Argentina, Joseph Tulchin —director del Programa para América Latina del Woodrow Wilson International Center for Scholars— afirmó: “Tenemos que volver a insistir en que la Argentina sigue siendo, relativamente, un país seguro. Si la comparamos con países como Brasil, Venezuela, México y Colombia, la Argentina es un paraíso [...] Pero al enfocarse los medios de comunicación en los aumentos en algunos indicadores de delincuencia —que, por cierto, han aumentado, pero desde niveles muy bajos— y al concentrarse en casos sensacionales de criminalidad, han contribuido a una sensación pública de alta inseguridad. La responsabilidad mediática es un factor relevante” y siguiendo con este análisis agregó: “... la tendencia de la manifestación social estilo Blumberg será hacia soluciones sencillas e inmediatas; en el caso argentino, esa solución será la mano dura. Y todos los estudios empíricos sistemáticos sobre criminalidad en otros países concluyen en que el aumento de las penas no impacta en una reducción del nivel de criminalidad. Pedir mano dura tiene un efecto psicológico en la opinión pública, pero con eso no se va a bajar la criminalidad en la Argentina. La mano dura no ha bajado la incidencia de la criminalidad en ningún lugar del mundo. Si la Argentina, o la provincia de Buenos Aires, aumenta las penas o impone la pena de muerte, se habrá dado una solución política, pero no será ésa la solución buscada” (*La Nación*, 8/9/04, “La inseguridad no es el problema central de la Argentina”).

¹² Las consecuencias concretas de esta concepción pueden apreciarse en la segunda parte de este mismo capítulo.

¹³ Blumberg se expresó en este sentido en la manifestación del 26 de agosto (*La Nación*, 28/8/04, “Soy un vocero de la gente”). Algunos medios de comunicación, como *Infobae*, Radio 10 y Canal 9, se refirieron a los organismos de derechos humanos en términos similares. Véase, por ejemplo, *Infobae*, 2/9/04, “Se define la situación de los violentos de Plaza de Mayo”. Por su parte, Alfredo Bisordi, quien integra la Sala I de la Cámara Nacional de Casación Penal se refirió en una resolución a las “autodenominadas organizaciones de derechos humanos” (*Página/12*, 8/9/04, “El juez Bisordi y la criminalización de los sobrevivientes de la ESMA”).

¹⁴ Sólo en la ciudad de Buenos Aires se estima que hay 1500 niños con deficiencias nutricionales (*La Nación*, 9/6/04, “Denuncian que hay 1500 niños desnutridos” p. 13). Según un relevamiento del Ministerio de Desarrollo Humano, en la provincia de Buenos Aires, 1 de cada 5 jóvenes (380 mil, de entre 14 y 21 años) no estudia ni trabaja. Hay 12 mil que ni siquiera saben leer ni escribir (*Clarín*, 28/5/04, “No trabaja ni estudia 1 de cada 5 adolescentes bonaerenses”). El ministro de Salud y Ambiente de la Nación, Ginés González García afirmó, en enero de 2004, que en Argentina el 75% de los chicos son pobres y en el norte argentino hay provincias en las que más del 90% de los chicos es pobre. Desgrabación de la entrevista realizada al ministro por Mirtha Legrand el 13 de enero de 2004. Disponible en: <http://www.msal.gov.ar/bum/site/desgrabaciones_Des.asp?ID=20>.

1.1 Políticas de los poderes Ejecutivo y Legislativo nacional entre mayo de 2003 y abril de 2004

El 10 de julio de 2003, poco después del inicio del mandato del presidente Kirchner, el entonces ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, Gustavo Béliz, presentó un plan de seguridad de 59 puntos.¹⁵ Las medidas —que fueron definidas de una manera sumamente amplia— respondieron a cuatro grandes objetivos:

- transparentar la gestión de recursos y efectividad en el ejercicio de las funciones policiales¹⁶
- mejorar el contacto de los funcionarios policiales con la comunidad¹⁷
- volcar más personal policial a la calle, con miras a la realización de operativos preventivos de seguridad¹⁸
- otorgar algunos beneficios al personal policial y sus familias¹⁹

A éstas se sumaron medidas aisladas —como el reequipamiento de las fuerzas policiales y de seguridad, la promoción del uso de nueva tecnología y la redacción de un manual de preservación de pruebas para la policía científica— y otras que, antes que políticas a aplicar desde el Ministerio, eran exhortaciones dirigidas a otras autoridades para que éstas encararan determinadas acciones.²⁰

¹⁵ El plan había sido consensuado con la plana mayor de la Policía Federal Argentina y el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (*La Nación*, 11/7/04, "Habrá control ciudadano de los Policias Federales").

¹⁶ A este objetivo respondían medidas tales como: poner en marcha a un mapa del delito en la ciudad de Buenos Aires; obligar a cada comisaria a hacer públicos sus gastos, su productividad, su nomina de personal y los ingresos por él percibidos; y la creación de un mapa de rendimiento judicial en materia de detenciones. Por otra parte, se anunció la puesta en marcha de un plan cuatrienal para asegurar que todas las comisarias de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires obtengan la certificación de calidad ISO 9001 (<http://www.iso.org>).

¹⁷ Entre las medidas propuestas en este sentido se cuentan la descentralización de la policía en la ciudad de Buenos Aires, el refuerzo de la capacitación policial en materia de mediación comunitaria, la realización de una campaña móvil de vacunación a cargo del Hospital Churrucá, la realización de operativos de documentación en barrios carenciados.

¹⁸ Para ello se propuso que las comisarias dejen de estar encargadas de gestionar trámites, la reducción de la estructura organizativa de la Policía Federal limitando el número de Superintendencias y, por otra parte, la reasignación de parte del personal destinado a custodias de funcionarios públicos.

¹⁹ Tales como el refuerzo del Programa de Asistencia Social para las familias de los policías caídos y el fortalecimiento de líneas crediticias para la vivienda destinada a los funcionarios que viven en el conurbano.

²⁰ En esa línea se inscribe la invocación al jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires para que disponga: a) la clausura de todo comercio de compra o venta de repuestos usados del

En materia específica de derechos humanos, el único punto contemplado en el Plan fue el anuncio de la creación, en el ámbito de la Policía Federal Argentina (en adelante PFA), de una nueva Superintendencia de Derechos Humanos y Desarrollo Social, cuya función no quedaba clara. En relación con esta superintendencia, Béliz declaró: "Nos pareció importante crear un área específica. La semana que viene va a estar funcionando y se ocupará tanto de fijar pautas de acción de la Policía frente a la protesta social como de los casos, por ejemplo, de violencia familiar",²¹ Esta superintendencia nunca fue creada.

Sólo tres días antes de esos anuncios, en el marco de la campaña electoral por la gobernación bonaerense, el ministro Béliz y el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Felipe Solá, dieron comienzo a la denominada "lucha contra los desarmaderos" y la venta de autopartes de procedencia ilegal en el área del Gran Buenos Aires.²² Desde una perspectiva de derechos humanos, algunas de las consecuencias que estas medidas tuvieron en materia de reducción de la violencia pueden ser observadas en el capítulo IV de este *Informe*. Desde entonces, se tomaron distintas medidas tendientes a reforzar la prevención a través de la acción coordinada de la Policía Federal, la Policía Bonaerense y las fuerzas de seguridad federales.²³

El gobierno federal desplegó un discurso y una serie de acciones públicas asociadas con la necesidad de que las instituciones de seguridad respetaran la legalidad y los derechos humanos. Sin embargo, las modificaciones institucionales para transformar las lógicas de actuación que provocaban el accionar abusivo e ilegal no eran explicitadas. El gobierno avanzó en una serie de acciones que modificaron la cúpula de la Policía Federal Argentina. En agosto de 2003, el entonces jefe de la institución, Roberto Giacomino, fue separado del cargo²⁴ por haber favorecido a empresas de sus familiares otor-

automotor que no pudiera justificar el origen de esos productos; y b) la prohibición de la venta de bebidas alcohólicas en quioscos entre las 22 y las 6 de la mañana, y la convocatoria al sistema universitario para la concreción, mediante un consorcio pedagógico, de una Escuela Nacional de Gobierno de la Seguridad Pública destinada a formar una burocracia civil en todas las áreas del Estado, que acompañe el esfuerzo nacional de policía.

²¹ *Clarín*, 11/7/04, "La clave es: honestidad y eficacia".

²² Sobre el particular véase CELS, "Inseguridad policial y otras formas de violencia institucional", *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002-2003*, Buenos Aires, CELS - Siglo Veintiuno Editores Argentina, 2003.

²³ Para una evaluación del impacto de esta política sobre los muertos en enfrentamientos policiales véase en este mismo *Informe* el capítulo IV, acápite 1.1.

²⁴ Giacomino fue puesto en disponibilidad, es decir, cobraba su sueldo pero no cumplía funciones. Sin embargo, en lugar de sancionarlo, poco antes de dejar la jefatura de la fuerza, su segundo y sucesor, Eduardo Prados, firmó su pase a retiro, con lo cual Giacomino quedó en condiciones de acceder a su jubilación en forma completa y sin recortes (*Clarín*, 23/8/04, "La Federal le dio a Giacomino el retiro y cobrará toda su jubilación").

gándoles contratos para la provisión de distintos servicios en un negocio por un valor que rondaría los 16 millones de pesos.²⁵ En su lugar fue designado el comisario Eduardo Prados, hasta entonces subjefe de esa fuerza, quien asumió el 2 de octubre en medio de una purga que implicó, en poco tiempo, el relevo de más de cien altos funcionarios policiales, entre ellos su propio subjefe. En enero de 2004, recibió a un grupo de madres de víctimas de la violencia policial, que contaron su experiencia a quinientos cadetes. Prados le pidió al auditorio que escuchara con atención “para grabarse a fuego lo que nunca más se tiene que repetir”.²⁶ Sin embargo, cinco meses después un agente de la Federal mató de un tiro a Lisandro Barrau²⁷ sólo porque lo esquivó con la moto cuando quiso pararlo. En marzo, en el marco de la investigación por el secuestro y asesinato de Axel Blumberg se desató un escándalo a raíz del presunto ocultamiento de información a la justicia por parte de la Federal. Prados salió indemne. Sin embargo, su alejamiento de la jefatura de la PFA se concretó meses más tarde, en julio, cuando se negó a obedecer una directiva presidencial: el control de las protestas sociales por parte, únicamente, de policías desarmados.²⁸

Por su parte, el Poder Legislativo aprobó una serie de proyectos elaborados por una comisión de especialistas, que se había formado durante el gobierno de Eduardo Duhalde para elaborar propuestas que dieran respuesta al incremento de los secuestros extorsivos. El amplio espectro de juristas convocados en esta comisión²⁹ no evitó que el eje de las propuestas girara alrededor del endurecimiento de las leyes penales. Así, entre junio y diciembre de 2003, se llevaron adelante importantes reformas a los códigos Penal y Procesal Penal³⁰ —algunas de ellas de dudosa constitucionalidad— y se

²⁵ Giacomino fue denunciado ante la justicia por los delitos de defraudación, asociación ilícita y enriquecimiento ilícito. Había sido designado en el cargo por Adolfo Rodríguez Saá el 27 de diciembre de 2001 (*Clarín*, 23/8/04, “La Federal le dio a Giacomino el reño y cobrará toda su jubilación”).

²⁶ *Clarín*, 23/7/04, “Prados: 9 meses en un tembladeral”.

²⁷ Para más detalles sobre este caso véase en este mismo *Informe* el capítulo IV.

²⁸ Sobre el particular véase el capítulo V de este *Informe*.

²⁹ Se trata de la Comisión Asesora para la Prevención de Secuestros de Personas, que estaba encabezada por León Arslanián e integrada por especialistas en derecho penal, legisladores, magistrados y un integrante del Ejecutivo.

³⁰ A través de la ley 25.742 (Sancción: 4/6/03. Promulgación: 19/6/03. Boletín Oficial: 20/6/03) se habían modificado los artículos 23, 41 ter, 142 bis y 170 del Código Penal, aumentando penas en materia de delitos contra la libertad individual y el delito de extorsión. Posteriormente, la ley 25.767 (Sancción: 6/8/03. Promulgación de hecho: 29/8/03. Boletín Oficial: 1/9/03) incorporó el artículo 41 quater al Código Penal, agravando las penas aplicables a los adultos en los delitos en los que intervinieran menores de dieciocho años. Por su parte, la ley 25.815 (Sancción: 5/11/03. Promulgación de hecho: 28/11/03. Boletín Oficial: 1/12/03) modificó la redacción del artículo 23 del Código Penal —derogando la incorporación efectuada por la ley 25.742— el tipo penal de encubrimiento de activos de origen delictivo, previsto en

crearon el Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados³¹ y el Fondo Permanente de Recompensas,³² dos proyectos impulsados por el Poder Ejecutivo.³³ Merece señalarse, a modo de ejemplo, que la principal respuesta legislativa frente al problema de la protección que funcionarios policiales brindaron a los secuestros extorsivos fue considerar la circunstancia de ser policía como un agravante del tipo penal de secuestro.³⁴

Una de las principales políticas —en términos de los recursos involucrados y el impacto sobre sus destinatarios— que el gobierno nacional implementó en materia de seguridad no estaba incorporada en el Plan de julio. El 14 de noviembre de 2003 se puso en marcha el Programa de Protección Integral de Barrios (PIPB) que "... tiene por objetivos la reducción de la delincuencia y la violencia en el interior de barrios que, por sus características urbanas, sociales y económicas, concentran niveles de inseguridad muy elevados y cuyas poblaciones sufren ese flagelo sin haber obtenido hasta ahora

el artículo 277 del Código Penal—, y el inciso 3º del artículo 279, relativo a la autoría de funcionarios públicos. Finalmente, la ley 25.816 (Sanción: 12/11/03. Promulgación: 5/12/03. Boletín Oficial: 9/12/03) agravó las penas para los delitos de homicidio doloso, robo y hurto cuando el autor sea miembro de las fuerzas policiales, de seguridad o del servicio penitenciario. A través de la ley 25.760 (Sanción: 16/7/03. Promulgación: 7/8/03. Boletín Oficial: 11/8/03), se modificó el Código Procesal Penal de la Nación, aumentando las facultades del Ministerio Público Fiscal en la investigación de los delitos de privación ilegítima de la libertad y extorsión (artículos 142 bis y 170 del Código Penal).

³¹ La ley 25.764 (Sanción: 23/7/03. Promulgación de hecho: 12/8/03. Boletín Oficial: 13/8/03) establece el Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados, destinado a la ejecución de medidas que preserven la seguridad de imputados y testigos que se encuentren en una situación de peligro para su vida o integridad física que hubieran colaborado de modo trascendente y eficiente en una investigación judicial relativa a los delitos previstos por los artículos 142 bis y 170 del CP y los previstos por las leyes 23.787 y 25.241. Las medidas de protección serán dispuestas por el Tribunal que reciba la declaración que las justifique. El órgano judicial deberá solicitar la opinión del agente fiscal y la conformidad del Director del Programa de Protección a Testigos e Imputados.

³² La ley 25.765 (Sanción: 23/7/03, Promulgación: 7/8/03. Boletín Oficial: 11/8/03) crea el Fondo Permanente de Recompensas —en la órbita del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos—, destinado a abonar una compensación dineraria a aquellas personas que, sin haber intervenido en el delito, brinden datos útiles para lograr la libertad de la víctima o la aprehensión de quienes hubiesen tomado parte en la ejecución de los delitos de privación ilegal de la libertad calificada (artículo 142 bis del CP), secuestro extorsivo (artículo 170 del CP), o en el encubrimiento de éstos (artículo 277 del CP). El pago de la recompensa será decidido por el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (autoridad de aplicación de esta ley). La identidad de la persona que suministre la información será mantenida en secreto, incluso una vez terminado el proceso penal correspondiente. Sin embargo, esta persona podrá ser citada como testigo a la audiencia de juicio oral. Por último, los individuos que pertenezcan o hayan pertenecido a las fuerzas de seguridad, no podrán ser beneficiarios del sistema de recompensas.

³³ En este período también se estableció un régimen legal para el desarmado de automotores y la venta de autopartes (ley 25.761).

³⁴ Ley 25.742.

respuestas satisfactorias por parte del Estado».³⁵ En concreto, el Programa implicó la saturación y ocupación, en un esquema básicamente militarizado, de tres asentamientos pobres del conurbano bonaerense por parte de fuerzas policiales y de seguridad.³⁶

En este contexto sería difícil sostener que las medidas propuestas y aprobadas por los poderes Ejecutivo y Legislativo, luego de la manifestación encabezada por Juan Carlos Blumberg en abril de 2004, implicaron una modificación del rumbo que se estaba desarrollando.

1.2 Las políticas de los poderes Ejecutivo y Legislativo nacional a partir de abril de 2004. La profundización de una tendencia y el debilitamiento de las propuestas alternativas

El 1º de abril de 2004, Juan Carlos Blumberg —padre de un joven secuestrado y asesinado en el conurbano bonaerense en la madrugada del 23 de marzo de 2004—, convocó a una manifestación frente al Congreso Nacional, en la que participaron cerca de 150 mil personas. Además de dar un discurso, Blumberg entregó un petitorio a los legisladores³⁷ en el que exigía la adopción de una serie de reformas legislativas en materia penal.³⁸

³⁵ Para ello, se propusieron tres líneas de acción: la intervención policial-judicial, la prevención situacional-ambiental y la prevención social. Véase al respecto Secretaría de Seguridad Interior de la Nación. <<http://www.ssi.gov.ar/barrios.php>>.

³⁶ Desde el 14 de noviembre de 2003, en el marco del Plan, efectivos de la Gendarmería Nacional Argentina trabajan en el barrio Ejército de los Andes; efectivos de la Prefectura Naval Argentina en Villa La Cava y efectivos de la Policía Bonaerense en el barrio Carlos Gardel. Para una análisis de esta política véase la segunda parte de este mismo capítulo.

³⁷ El 26 de agosto, en ocasión de la segunda manifestación convocada por Blumberg frente al Congreso, se presentó un segundo petitorio al presidente de la Cámara de Diputados de la Nación, Eduardo Camaño, solicitando el estudio y sanción de una serie de leyes —la mayor parte de ellas en materia de reforma penal— a lo que agregó, en esta oportunidad, el pedido de reforma política (El petitorio completo se encuentra disponible en: <http://www.todosporaxel2004.com.ar/imagenes/PETITORIO_CONGRESO.2.camano_2.DOC>). Ese mismo día, Blumberg se entrevistó con el gobernador de la provincia de Buenos Aires y su ministro de Seguridad y les presentó "... una serie de propuestas concretas, relativas a la seguridad y justicia..." (Disponible en: <http://www.todosporaxel2004.com.ar/imagenes/PETITORIO.PROVINCIA.2.sola_2.doc>). La convocatoria esta vez, se estimó en 70 mil personas (*Clarín*, 27/8/04, "Otra vez fue masiva la marcha de Blumberg reclamando seguridad"). El 22 de abril se había llevado adelante otra manifestación de reclamo, esta vez al Palacio de Tribunales (en este caso, la asistencia fue estimada en 40 mil personas. *Clarín*, 27/8/04, "Idas y vueltas por las cifras"). En esta oportunidad, Blumberg exigió que se declare una "emergencia judicial" y que haya "control civil para los jueces y fiscales" (*Clarín*, 23/4/04, "Frente a los Tribunales, una multitud volvió a reclamar contra la inseguridad"); explicó una serie de propuestas que iban desde la elección de los fiscales por voto popular, hasta el examen de ingreso obligatorio para los empleados judiciales y presentó un petitorio ante la Corte de Suprema de Justicia de la Nación y el Consejo de la Magistratura.

Ante el apoyo que condensa la figura de Blumberg y el aval masivo y de distintos medios de comunicación a su petitorio,³⁸ los funcionarios de los poderes Ejecutivo y Legislativo nacional optaron en buena medida por evitar cualquier acción que los presentara como obstáculos al avance de propuestas de endurecimiento de la legislación penal o el desconocimiento de garantías constitucionales. La opción fue desdibujar su lugar como agentes capaces de articular políticas públicas o mediar entre diversos intereses y reclamos: de ese modo acompañaron una marcada consolidación de medidas fuertemente represivas en materia de seguridad.

Las propuestas presentadas en la manifestación del 1º de abril y en las dos marchas posteriores implicaron un debate más intenso en la sociedad civil que en la Legislatura. En la tercera manifestación convocada por Blumberg, la posición de algunos líderes sociales que otrora habían respondido positivamente a su convocatoria, puso en cuestión el pretendido consenso en torno de la necesidad de aumentar las penas y fragmentar a la sociedad entre los "delincuentes" y las "víctimas de la inseguridad". El rabino Daniel Goldman, de la comunidad Bet El, consideró que la demanda por mayor seguridad terminó restringiéndose a "un pedido de mayor represión". Juan Carr, voluntario de la Red Solidaria afirmó: "No fui porque esta nueva marcha puede profundizar la fragmentación de la sociedad y como voluntario de la Red Solidaria tengo que estar donde se fomente la unión y reunión de la comunidad. Me preocupan todos los papás y mamás que sufrieron la pérdida de un hijo. Demonty, Schenone, Canillas, Yaconis, Kosteki y Santillán y los 30 mil desaparecidos durante la última dictadura militar".⁴⁰ Por su parte, uno de los abogados que integran Enlace Jurídico, una agrupación de profesionales que

³⁸ Encuestas posteriores indicaron que 82,4% de los entrevistados estaba de acuerdo con el contenido del petitorio. Cfr. Carterberg y Asociados, *Informe de prensa*, abril de 2004, sobre encuesta de opinión pública: "La inseguridad sube al segundo lugar entre los principales problemas de la argentina" sobre la base de 800 casos, realizada entre el 6 y el 11 de abril de 2004 en las principales ciudades del país.

³⁹ Según la "Cruzada Axel por la vida de nuestros hijos", al 5 de agosto de 2004 más de 5 millones de personas habían adherido al petitorio presentado el 1º de abril. Véase: <www.todosporaxel2004.com.ar> Entre las medidas exigidas por Blumberg se contaban: reprimir la portación de armas con pena de prisión o excarcelable; aumentar sensiblemente las penas mínimas y máximas para los delitos de homicidio, secuestro y violación; aplicar penas de cumplimiento efectivo y total, sin salidas anticipadas; bajar la edad de imputabilidad; ampliar el límite de los 25 años como tope para el cumplimiento de la condena a prisión perpetua; reeducar a los presos a través del trabajo; reformar el sistema judicial para agilizarlo y controlar la venta y circulación de los teléfonos celulares. Fuente: *Página 12*, 2/4/04, "Una reforma total de la policía".

⁴¹ *Página 12*, 27/8/04, "Los movos de los que esta vez no marcharon".

hace trabajo social en barrios pobres de la Capital sostuvo que es necesario “tratar de buscar alternativas a la política de mano dura, aumento de penas y disminución de la edad de imputabilidad que se propone desde la derecha”.⁴¹

1.2.1 Medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo

Como se dijo, las políticas promovidas por el gobierno nacional en el área de seguridad a partir de abril, ratificaron la falta de voluntad de producir cambios en las políticas que se venían aplicando o en las prácticas policiales y el manejo de la seguridad pública. El gobierno respondió a los reclamos masivos por mayor seguridad profundizando las reformas punitivas y dejando de lado aquellas destinadas a mejorar el control sobre las instituciones de seguridad.

El 19 de abril, el presidente de la Nación y el entonces ministro Gustavo Béliz presentaron públicamente el *Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004/2007*. En declaraciones públicas Béliz sostuvo que se estaba trabajando en el Plan desde el año 2003. Sin embargo, su lanzamiento fue interpretado, no sin argumentos, como una respuesta directa a la manifestación del 1º de abril.

El Plan⁴² careció de coherencia interna, no estuvo acompañado por un diagnóstico explícito de la realidad que intentaba modificar ni por una previsión de los resultados esperados.⁴³ Mantuvo la dicotomía entre eficiencia y garantías, al inscribirse en la idea de que sólo es posible dar respuestas eficientes a los problemas de seguridad ciudadana limitando garantías constitucionales e intensificando el poder punitivo. En esta línea se advirtieron medidas tales como la saturación de fuerzas de seguridad, la limitación de garantías constitucionales mediante procesos sumarísimos o la consolidación de la prisión preventiva como pena anticipada.

⁴¹ *Página/12*, 27/8/04, “Acto contra la mano dura”.

⁴² Se organizó en torno de siete ejes temáticos: Seguridad; Equipamiento y Nuevas Tecnologías; Participación Cívica y Control Ciudadano; Sistema Económico Financiero; Sistema Político y Sistema Penitenciario. Disponible en: <<http://www.ssi.gov.ar/plandeseuridad.php>>.

⁴³ En ocasión de su presentación, el gobierno nacional sostuvo que el Plan no estaba “cerrado” y manifestó su intención de recibir aportes de la sociedad civil. El CELS hizo suya esta propuesta y, en una reunión celebrada ese mismo día con el Jefe de Gabinete y con el Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, se comprometió a participar activamente realizando observaciones a las medidas impulsadas. El CELS dio a conocer sus observaciones al Plan de Justicia y Seguridad el 22 de abril. El documento se encuentra disponible en: <www.cels.org.ar>.

Por otra parte, más allá de manifestar el interés en recibir aportes de parte de la sociedad civil, desde el Poder Ejecutivo se solicitó la rápida aprobación de los proyectos de ley⁴⁴ que preveía enviar al Congreso en el marco del Plan,⁴⁵ en detrimento de un debate amplio sobre las iniciativas y el logro de consensos entre los sectores involucrados. De este modo, más allá de la retórica del Plan, la respuesta del gobierno nacional se concentró básicamente en no obstaculizar y/o apoyar la aprobación de las medidas que incrementaron los años de condena y apoyaron la generalización del uso de la prisión preventiva.⁴⁶

A comienzos de mayo⁴⁷ volvieron a anunciarse algunas de las reformas que ya se habían comunicado en julio de 2003, entre ellas, la reducción en el número de superintendencias de la PFA, de doce a cinco.⁴⁸ Esta vez, sin embargo, no se hizo alusión a la Superintendencia de Derechos Humanos y Desarrollo Social que, como ya se dijo, nunca se creó. Al mes de octubre de 2004 tampoco se había normalizado el protocolo de actuación policial en protestas sociales.⁴⁹ Por otra parte, una de las superintendencias eliminadas fue la de Asuntos Internos.

Entre los anuncios también estuvieron los cambios en la cúpula de la PFA luego de una revisión exhaustiva de legajos que, según el ministro Béliz "... no tiene antecedentes en la historia institucional de la Argentina y apunta a reforzar justamente la calidad institucional también de la fuerza de

⁴⁴ Gustavo Béliz afirmó: "El Presidente nos pidió [...] enviar a partir de la semana que viene los proyectos de ley al Congreso. Y las leyes deben aprobarse en las siguientes tres o cuatro semanas" (*Clarín*, 21/1/04. El destacado es propio).

⁴⁵ Seis de los proyectos que integran el Plan fueron girados al Senado el 11 de mayo. Se trató de los proyectos sobre: vaciamiento de empresas; asociación ilícita; excarcelación; protección a testigos e imputados; procedimiento sumario para delitos en flagrancia y transformación de la acción pública en privada. Posteriormente, el 15 de junio, se sumaron otros dos proyectos, en este caso sobre la implementación del juicio por jurados y la reforma del Poder Judicial de la Nación con competencia penal en la Ciudad de Buenos Aires.

⁴⁶ En relación con el proyecto tendiente a reformar el artículo 35 del Código Penal, Béliz aclaró que "no tiene origen en el Poder Ejecutivo" pero que se trataba de una norma "positiva" (*El Día*, 12/5/04, "Trabas para aprobar sumatoria de penas"). El 3 de mayo, en la visita realizada junto con el Secretario de Seguridad Interior, Norberto Quiroga, Béliz se había llevado del Senado el compromiso de que se aprobarían dos de las reformas más represivas: la modificación de los artículos 13, 14 y 15 y, por otra parte, del artículo 124 del Código Penal (*La Nación*, 1/5/04 "Béliz realiza ajustes a otras iniciativas", p. 14).

⁴⁷ Conferencia de prensa del jefe de Gabinete, Alberto Fernández, y del ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, Gustavo Béliz, 7/5/04, disponible en: <http://www.presidencia.gov.ar/prensaoficial/txt_show2.php?id=1199>.

⁴⁸ Se trata de las superintendencias de Seguridad Metropolitana, Investigaciones Federales, Interior, Bienestar y Administración, y de Bomberos.

⁴⁹ Sobre el particular véase el capítulo V de este *Informe*.

seguridad". La revisión derivó en la puesta en disponibilidad o retiro de 107 altos oficiales, algunos de ellos a raíz de sumarios administrativos o de causas judiciales en trámite por diversas irregularidades. En conferencia de prensa, el ministro anunció: "En los casos de la existencia de sumarios administrativos si hay causas judiciales, por supuesto, ustedes tendrán información exhaustiva de cada una de ellas, podrán seguirlas, incluso, en su evolución judicial; en los casos de pases a disponibilidad o de retiro que respondan a circunstancias de reorganización también quedarán explicitados a partir de la propia explicación de la Jefatura de la Policía Federal Argentina". Esta información, sin embargo, no fue divulgada por el Ministerio.⁵⁰

Más allá de su impacto transitorio sobre la opinión pública, los anuncios del Poder Ejecutivo no acarrearón cambios en las lógicas de actuación de la Policía Federal y las fuerzas federales de seguridad ni en su relación con la sociedad. Al cierre de este *Informe*, no sólo no se llevaron adelante las iniciativas más innovadoras en materia de participación y control ciudadano⁵¹ sino que, además, el Ejecutivo evitó cuestionar la entrada en vigencia de reformas penales.⁵² Entre ellas, la reforma del artículo 55 del Código Penal que, según han denunciado el CELS y el Departamento de Derecho Penal y Criminología de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires,⁵³ viola principios constitucionales.

⁵⁰ No era la primera vez que se realizaba una purga masiva. Ya en el mes de abril Béliz anunciaba: "Desde nuestra asunción hemos producido una depuración que no tiene antecedentes en la fuerza, ya que más de 454 oficiales y suboficiales [de la Policía Federal] han pasado a disponibilidad, dados de baja o puestos en retiro". Según declaraciones formuladas a FM Hir, citadas en "Una purga de más de 450 policías", *Clarín*, 22/4/04, p. 15.

⁵¹ Tal es como la creación de un Monitor Civil de la Seguridad; la supervisión civil del área de Asuntos Internos, la participación de entidades sociales en la auditoría del proceso tendiente a evitar y sancionar irregularidades en la Gendarmería Nacional, la Policía Federal, la Prefectura Naval y el Servicio Penitenciario Federal o la suscripción de un Acuerdo Federal para la Transparencia de las Fuerzas de Seguridad de todo el país, con estándares de procedimiento, juicio, control social y participación comunitaria comunes.

⁵² Al otorgarle la Constitución Nacional facultades para promulgar u observar las normas sancionadas por el Congreso, el Poder Ejecutivo interviene en el proceso de formación de las leyes. En atención a lo anterior, el 11 de mayo, el CELS solicitó, sin éxito, al presidente de la Nación, Néstor Kirchner, que vetara las leyes modificatorias del artículo 124 del CP y sustitutivas de los artículos 13, 14 y segundo párrafo del 15 del CP.

⁵³ Entre los prestigiosos juristas, académicos y funcionarios judiciales críticos a la modificación se destacan los miembros de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Gustavo Bruzzone y Carlos Elbert; la jueza en lo criminal María Laura Carrigós de Rébora y la fiscal del fuero Mónica Cuñarro. Además, firmaron la nota al Presidente, los penalistas Julio Virgolini, Ricardo Gil Lavedra, David Baigún y Andrés D'Alessio, entre otros profesores del Departamento de Derecho Penal y Criminología de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (*El Día*, 28/9/04, "En la Justicia piden veto a la ley que suma penas"; *Página/12*, 28/8/04, "Un pedido judicial para que el PEN vote la sumatoria de penas").

Por este motivo, solicitaron al Poder Ejecutivo que, en uso de sus facultades, vetara la ley sancionada por el Congreso. Estos argumentos, sin embargo, no fueron tomados en consideración.⁵⁴ Los pedidos de veto habrían suscitado un debate entre funcionarios del Poder Ejecutivo. El jefe de Gabinete, Alberto Fernández, habría propuesto al Presidente tres votos respecto del paquete Blumberg —uno de ellos era, precisamente, la reforma del artículo 55 del Código Penal—. No obstante, las opiniones en ese sentido no lograron imponerse.⁵⁵

1.2.2. Medidas adoptadas por el Poder Legislativo

Los discursos del vicepresidente de la Nación y del jefe de la bancada justicialista en el Senado de la Nación sintetizan el perfil de la respuesta que, mayoritariamente, el Poder Legislativo dio a la disconformidad social ante la inseguridad. El vicepresidente de la Nación y presidente del Senado, Daniel Scioli, afirmó: "La contundencia del mensaje de la gente nos obliga a dar respuesta. Muchos sectores que se resistían a leyes más duras, ahora no tienen otra alternativa que debatir". El senador justicialista Miguel Ángel Pichetto, por su parte, sostuvo: "Se acabó el tiempo de las palabras y comenzó el de la acción concreta. Hay que terminar con la hipocresía como reclama Blumberg".⁵⁶

La sanción de la ley 25.882,⁵⁷ el 7 de abril, fue la primera consecuencia en el ámbito legislativo.⁵⁸ Esta ley modificó el artículo 166 del Código Penal, elevando la escala penal para los robos cuando el arma empleada sea de fuego y penando el robo aun cuando el arma sea de utilería o no pueda acreditarse su aptitud para el disparo.

Una semana más tarde se sancionó la ley 25.886,⁵⁹ que introdujo modificaciones a los Códigos Penal y Procesal Penal de la Nación en relación

⁵⁴ El 30 de septiembre de 2004, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación informó al CELS (Nota S.P.J. v.A.L. n° 2411/04. Ref. SIAP n° 16495) que el pedido de veto devino abstracto en virtud de que la nota enviada a la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación el 6 de septiembre ingresó a la Secretaría de Política Judicial y Asuntos Legislativos el día 21 de ese mes, es decir, 11 días después de que la ley 25.928 fuera sancionada.

⁵⁵ *Página/12*, 22/8/04, "La gran esperanza blanca".

⁵⁶ *La Nación*, 3/4/04, "Diputados y Senadores, obligados a debatir por la presión ciudadana", p. 20.

⁵⁷ Sanción: 7/4/04. Promulgación: 22/4/04. Boletín Oficial: 26/4/04.

⁵⁸ Sobre el impacto de las reformas penales sobre el sistema penitenciario véase el capítulo VI en este mismo Informe.

⁵⁹ Sanción: 14/4/04. Promulgación de hecho: 4/5/04. Boletín Oficial: 5/5/04.

con los delitos de tenencia y portación de armas de fuego, y amplió la competencia de la justicia federal.⁶⁰

Luego de la presentación del *Plan Estratégico de Justicia y Seguridad*, el 21 de abril se sancionó la ley 25.890,⁶¹ que incorporó la figura del abigeato como delito autónomo.⁶²

El 28 de abril fue el turno de la ley 25.891⁶³ sobre Servicios de Comunicaciones Móviles. Esta norma estableció que la comercialización de dichos servicios podrá realizarse, únicamente, a través de las empresas legalmente autorizadas —quedando prohibida la actividad de revendedores, mayoristas y cualquier otra persona que no revista ese carácter— y creó el Registro Público Nacional de Usuarios y Clientes de Servicios de Comunicaciones Móviles.

El 5 de mayo se aprobaron las leyes 25.892⁶⁴ y 25.893.⁶⁵ La primera endureció el régimen para solicitar y otorgar la libertad condicional.⁶⁶ La segunda aumentó la pena aplicable en los casos en los que la víctima de delitos contra la integridad sexual resulte muerta.⁶⁷

⁶⁰ En primer lugar, esta norma sustituyó el artículo 189 bis del Código Penal e introdujo las figuras de simple tenencia de armas de fuego de uso civil, sin la debida autorización legal y la portación de armas de guerra. La portación de cualquier tipo de arma se encuentra atenuada en el caso de que el portador esté autorizado legalmente para su tenencia. También en los casos en que es evidente que la portación no conlleva ningún fin ilícito. Por otra parte, aumentó la pena para la portación de cualquier arma cuando la persona registrare antecedentes o tuviere el beneficio de una excarcelación o exención. En segundo lugar, la ley 25.886 derogó el artículo 189 ter del Código Penal ya que la figura de simple entrega de un arma de fuego fue incorporada, con modificaciones, en el inciso 4 del nuevo artículo 189 bis. La norma también estableció que el Poder Ejecutivo dispondrá de un sistema sencillo y gratuito para el registro de armas de uso civil y la entrega voluntaria de cualquier tipo de arma de fuego, para su posterior destrucción. Finalmente, la ley 25.886 dispuso la ampliación de la competencia federal para algunas figuras de tenencia y portación de armas de fuego (artículo 189 bis, incisos 1, 3 y 5); algunas figuras de privación ilegítima de libertad (artículos 142 bis y 149 ter), y algunas figuras de delitos de intimidación pública (artículos 212 y 213 bis).

⁶¹ Sanción: 21/4/04. Promulgación de hecho: 20/5/04. Boletín Oficial: 21/5/04.

⁶² Con anterioridad estaba contemplado como una forma del hurto agravado en el inciso 1 del artículo 163 del Código Penal. Por otra parte, se agregó el Capítulo II bis (Abigeato) al Título VI de los Delitos contra la propiedad del Código Penal (artículos 167 ter, quater y quince). La ley también sustituyó el artículo 206 del Código Penal (delitos contra la salud pública), incorporó un nuevo tipo penal de violación de los deberes de funcionario público en relación con el control agropecuario (artículo 248 bis), tipificó el encubrimiento de los activos producto del delito de abigeato en el artículo 277 bis e incorporó el artículo 277 ter. Agregó también el artículo 293 bis, que tipifica la falsificación de documentos agrarios expedidos por funcionarios públicos y, finalmente, introdujo el concepto de "establecimiento rural" en el último párrafo del artículo 77 del CP.

⁶³ Sanción: 25/4/04. Promulgación de hecho: 21/5/04. Boletín Oficial: 24/5/04.

⁶⁴ Sanción: 3/5/04. Promulgación de hecho: 21/5/04. Boletín Oficial: 26/5/04.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Artículos 13, 14 y 15 del Código Penal.

⁶⁷ En su nueva redacción, el artículo 124 del Código Penal establece que: "Se imponda reclusión o prisión perpetua, cuando en los casos de los artículos 119 y 120 resultare la muerte de la persona ofendida".

Finalmente, el 18 de agosto fue sancionada la ley 25.928,⁶⁸ que modifica el artículo 55 del Código Penal, permitiendo la imposición de penas de hasta 50 años de prisión o reclusión.⁶⁹

Las reformas legislativas más importantes, por sus implicancias en términos de restricciones a los derechos, se basaron en proyectos que habían sido presentados por diputados y senadores comprometidos con posiciones contrarias a la consolidación de la institucionalidad democrática y el respeto de los derechos humanos. Los proyectos que derivaron en la sanción de las leyes 25.892, 25.893 y 25.928 fueron presentados, respectivamente, entre febrero y marzo de 2004, por el senador Ricardo Bussi⁷⁰ del partido Fuerza Republicana fundado por el represor Antonio Bussi; por el diputado Carlos Ruckauf,⁷¹ quien como gobernador de la provincia de Buenos Aires había promovido ataques a la independencia judicial, la reducción de los controles sobre las instituciones policiales y un sistema penal duramente represivo y explícitamente contrario tanto a las normativas constitucionales como de derechos humanos; y por la diputada Mirta Pérez.⁷²

⁶⁸ Sanción: 18/8/04. Promulgación de hecho: 9/9/04. Boletín Oficial: 19/9/04.

⁶⁹ La ley dispone que el artículo 55 quede redactado de la siguiente manera: "Cuando concurrieren varios hechos independientes reprimidos con una misma especie de pena, la pena aplicable al *reo* *tendra* como mínimo, el mínimo mayor y como máximo, la suma aritmética de las penas máximas correspondientes a los diversos hechos. Sin embargo, esta suma no podrá exceder de (50) cincuenta años de reclusión o prisión". Sobre los debates legislativos en torno de esta reforma véase el capítulo VI en el presente Informe.

⁷⁰ Ricardo Bussi fue electo diputado nacional por la provincia de Tucumán en dos oportunidades (períodos 1997-2001 y 2001-2007) y senador por la misma provincia para el período 2003-2009. Es vicepresidente primero en ejercicio de la Presidencia, del Partido Fuerza Republicana, surgido en el año 1989 en torno de la figura de su padre y ex gobernador de la provincia de Tucumán durante la última dictadura militar el general Antonio D. Bussi. Entre los proyectos presentados en el Senado se cuentan: exp. n° 1199/04 (5/04), proyecto de comunicación solicitando el reemplazo de los efectivos policiales destinados a objetivos estratégicos por elementos de las Fuerzas Armadas; exp. n° 40/04 (3/04), proyecto de ley modificando el artículo 13 del Código Penal respecto de delitos sexuales; exp. n° 872/04 (4/04) proyecto de ley sustituyendo el artículo 13 del Código Penal acerca de la libertad condicional; exp. n° 873/04 (4/04) proyecto de ley modificando el artículo 15 de la ley 24.660, respecto del período de prueba.

⁷¹ Sobre el discurso de Ruckauf y las políticas que promovió durante su gestión como gobernador de la provincia de Buenos Aires véase CELS, capítulo II: "Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana", *Derechos Humanos en Argentina. Informe anual 2000*, Buenos Aires, CELS/Endebsa, 2000; y CELS, Capítulo II: "Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana", *Derechos Humanos. Informe 2001*, Buenos Aires, Catálogos - Siglo XXI, 2001.

⁷² Mirta Susana Pérez ingresó a la escena pública a raíz del asesinato de su hijo Santiago, de 8 años de edad, cuando intentaban robarle el auto a su marido. Desde entonces abogó por la imposición de la pena de muerte y el aumento de penas. Creó y preside la Asociación de Víctimas de la Delincuencia (AViDel). El 31 de octubre de 2000, en la conferencia de prensa convocada por el entonces gobernador Ruckauf en la que se anunció la conformación de la Aso-

Por otra parte, la sanción de éstas y otras leyes no se produjo luego de un debate amplio. Por el contrario, el debate parlamentario fue muy limitado y los discursos en el recinto estuvieron, en muchos casos, dirigidos a acompañar el reclamo de la opinión pública antes que a debatir las implicancias y contenido de las reformas con el resto de los legisladores presentes.⁷³

El peso numérico de los legisladores del Partido Justicialista fue un elemento clave para eludir el debate. El oficialismo, sin embargo, estuvo lejos de ser el único responsable por la aprobación apresurada e irreflexiva de las reformas penales. Basta con mencionar que, en la cámara alta, sólo cuatro senadores se expresaron de forma negativa sobre la que sería la ley 25.892,⁷⁴ en tanto la ley 25.928 sólo recibió cinco votos negativos y una abstención.⁷⁵ Estas leyes, así como la 25.893,⁷⁶ fueron aprobadas

ciación, Pérez dijo que la ciudad sería "una antítesis de las de los derechos humanos". (*La Nación*, 01/11/00, "Nueva advertencia de Ruckauf a los jueces"). Confesa admiradora de Carlos Menem y cercana a las concepciones políticas del torturador confeso Luis Patti, en septiembre de 2003 fue electa diputada nacional (mandato 2003-2007) por el Frente Popular Bonaerense (Lista 505), que llevaba al ex coronel "carapintada" Aldo Rico como candidato a gobernador. Desde que asumió como legisladora presentó, entre otros, los siguientes proyectos de ley: 1725-D-04, (4/04), Régimen Penal para menores de edad; 5303-D-04 (8/04) Régimen de reparación económica a los derechohabientes de quienes hubiesen resultado víctimas fatales de homicidio en ocasión de robo o su tentativa; 5444-D-04, (8/04) Policía Aeronáutica Nacional, autorización para establecer el servicio de policía adicional; además del proyecto de reforma del artículo 55 del Código Penal (87-D-04), sancionado como ley 25.928.

⁷³ El 7 de abril —y ante la presencia de Juan Carlos Blumberg— dos de los principales exponentes de la "mano dura" en la provincia de Buenos Aires, Carlos Ruckauf y Jorge Casanovas, fueron los encargados de presentar la posición del Partido Justicialista en la Cámara de Diputados sobre el incremento de penas para los delitos cometidos con armas de fuego, así como también para su tenencia y portación ilegal. Ante las expresiones de rechazo que generaron sus discursos por parte de algunos diputados de la oposición, el jefe del bloque del PJ, José María Díaz Bancalari, pidió una moción de orden para suspender los discursos y pasar a votar. La UCR apoyó y, a pesar de la queja de los bloques de centroizquierda, el debate finalizó. Mientras en el Salón de los Pasos Perdidos, contiguo al recinto de sesiones, los legisladores que se quedaron sin hablar se quejaban y denunciaban su silenciamiento, el presidente de la Cámara —el también justicialista Eduardo Camaño— dio el orden de votar. Sobre la gestión de Jorge Casanovas como ministro de Justicia véase CELS, capítulo II: "Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana", *op. cit.*, 2000; y CELS, capítulo II: "Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana", *op. cit.*, 2001.

⁷⁴ Ellos fueron: Vilma Ibarra (Frente Grande), Diana Conti (Frepaso), Rubén Giustiniani (Partido Socialista) y Rodolfo Terragno (Radical Independiente). Votación en particular de los proyectos S-40/04 y S-793/04 el 5 de mayo de 2004, según información proporcionada por la Prosecretaría Parlamentaria del Honorable Senado de la Nación.

⁷⁵ En este caso, quienes votaron por la negativa fueron: Ricardo Bussi (Fuerza Republicana), Diana Conti, Rubén Giustiniani, Vilma Ibarra y M. Delia Pinchetti de Sierra (Fuerza Republicana). M. Cristina Perceval (PJ) se abstuvo. Votación en general y en particular del proyecto CD-7/04 el 19 de mayo de 2004, según información proporcionada por la Prosecretaría Parlamentaria del Honorable Senado de la Nación.

⁷⁶ Su sanción fue más resistida que las anteriores. Fue votada negativamente por: Jorge Agúndez (UCR), Mónica Arancio de Beller (Frente Cívico Jujeño), Liliana Capos

sobre tablas en ambas cámaras.⁷⁷ Incluso en aquellos casos en que las comisiones citaron a especialistas para que dictaminaran sobre los proyectos, estas opiniones no fueron tomadas en consideración.

El apresuramiento por aprobar las reformas penales derivó en la comisión de un serie de “errores” legislativos que indican, junto con la falta de debate, la poca seriedad con la que aquellas se concretaron.

La sanción de la ley 25.886, que reformó el artículo 189 bis del Código Penal, implicó la eliminación de una figura penal —la de “tenencia de munición de guerra”— que se encontraba anteriormente tipificada en el Código.⁷⁸ En un intento por minimizar la responsabilidad del Congreso, Casanovas sostuvo: “Esto es culpa del Ejecutivo, que cuando (sic) al mandar el proyecto al Congreso omitió la tenencia [de municiones] inexplicablemente. Debo creer que quiso sacar la figura de la tenencia. No puedo creer que esto se debe sólo a que ‘se le pasó’ al que redactó el artículo reformado”. De todos modos, el legislador reconoció que el error “pasó inadvertido dos veces en el Senado y una vez en la Cámara de Diputados, donde se hicieron modificaciones a aquel proyecto original”.⁷⁹ Algo similar ocurrió con la modificación del artículo 166 del Código Penal —por medio de la ley 25.882— que terminó suavizando las penas en lugar de endurecerlas.⁸⁰

UCR); Diana Conti, Luis Falco (Radical Prolegatorio), Rubén Giustiniani, Marcela Loscano (UCR); María Losada (UCR), Juan Marino (UCR), Alicia Mastandrea (UCR), Gerardo Morales (UCR), Carlos Prades (UCR), María Sánchez (UCR), Ernesto Sanz (UCR) y Ricardo Taffarel (UCR). Votación en particular del proyecto C.D. 61 el 5 de mayo de 2001 según información proporcionada por la Prosecretaría Parlamentaria del Honorable Senado de la Nación.

⁷⁷ Según el artículo 147 del Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación “[e]l moción de sobre tablas toda proposición que tiene por objeto considerar inmediatamente un asunto, con o sin dictamen de comisión [...] Aprobada una moción de sobre tablas, el asunto que la motiva se tratará inmediatamente, con prelación a todo otro asunto o moción. Las mociones de sobre tablas son consideradas en el orden que fueron propuestas y requieren para su aprobación las dos terceras partes de los votos emitidos” (www.senado.gov.ar).

⁷⁸ El “error” fue advertido durante la sustanciación de un juicio ante el Tribunal Oral Federal n° 1 de La Plata y denunciado ante la Cámara de Diputados por el fiscal General Federal de La Plata, Carlos Dulau Durrón (*El Día*, 15/5/04, “Faltó escribir ‘sólo’ una palabra en el Código”).

⁷⁹ *La Nación On Line*, 13/5/04, “Tuvieron que absolver a un detenido por un olvido del Congreso” Véase también: *Página/12*, 18/5/04, “Un delito que no es delito”

⁸⁰ El nuevo artículo 166 establece —al igual que el anterior— que se aplicará reclusión o prisión de 5 a 15 años si el delincuente provocara lesiones graves o gravísimas a su víctima en el momento del robo; o si cometiera el hurto con arma o en despoblado y en banda. No obstante, se agregaron dos incisos: uno que agrava en un tercio las penas —en su mínimo y en su máximo— para aquellos delincuentes que usen armas de fuego y otro que suaviza la condena al especificar que, si no se acredita la aptitud del disparo del arma o el delincuente utiliza armas de utilería, la pena será de 3 a 10 años de prisión (*El Día*, 21/5/04, “Por otro ‘apuro’ legislativo”).

2. El impacto de los reclamos por mayor seguridad en la provincia de Buenos Aires

La provincia de Buenos Aires es la jurisdicción más poblada del país. También aquella en la que se concreta la mayor parte de los secuestros extorsivos y los homicidios dolosos en el nivel nacional. Su influencia resulta determinante en el momento de analizar las políticas de seguridad desde una perspectiva de respeto a los derechos humanos.

2.1 Medidas adoptadas por el Ejecutivo provincial

El 4 de diciembre de 2003, el hasta entonces ministro de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos de la provincia, Raúl Rivara, asumió como ministro de Seguridad en reemplazo de Juan José Álvarez. Entonces dio el siguiente mensaje: "Un policía corrupto da más inseguridad que un secuestro". Su pronunciamiento parecía indicar que la lucha contra la corrupción sería el eje de su gestión. Sus primeras medidas, sin embargo, dieron por tierra con esta presunción. En primer lugar, designó a un comisario que no es abogado al frente de la Dirección General de Sumarios Administrativos, la oficina encargada del tramitar las actuaciones sumariales por faltas menores. Después, en un acto oficial realizado el 13 de diciembre, premió a funcionarios que estaban siendo investigados penal y administrativamente por su participación en delitos y la comisión de faltas de distinta gravedad.⁸¹

Luego del asesinato de Axel Blumberg, Rivara renunció, a cuatro meses de haber sido designado, y fue reemplazado interinamente por la vicegovernadora, Graciela Gianettasio, dejando en claro la gravedad de la crisis. El gobernador Solá prometió entonces que en el corto plazo se abocaría al combate "a fondo", es decir: "insistir en el equipamiento policial, en la conducta de los policías, en la realización de operativos en las horas que los delincuentes cometen delitos, especialmente, los más aberrantes, como los secuestros". También prometió la sanción de leyes para que los delitos con armas no fueran excarcelables.⁸²

El 13 de abril de 2004, León C. Arslanián asumió formalmente el cargo de ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Arslanián había ocupado ese mismo puesto entre abril de 1998 y agosto de 1999, pe-

⁸¹ *Página/12*, 21/12/03, "Del sumario al premio".

⁸² *Terra*, 31/3/04, "Vicegovernadora Gianettasio reemplaza a Rivara" <<http://www.terra.com.ar/canales/informaciongeneral/88/88043.html>>.

ríodo durante el cual se llevaron adelante reformas significativas en el sistema de seguridad provincial y, en particular, en la Policía Bonaerense.⁸³

Las principales medidas anunciadas fueron: la creación de la Policía Buenos Aires 2 —una fuerza de despliegue rápido dedicada a la prevención del delito en el conurbano bonaerense—; la iniciación de un proceso de descentralización de las jefaturas departamentales para alcanzar una “autonomía plena y autogestionaria”; el aumento de la participación comunitaria para reactivar los foros de seguridad y así “restablecer la confianza y recuperar la imagen de la institución” y, a la vez, fortalecer su control; el traslado de los detenidos alojados en comisarías a otros edificios dependientes de las Fuerzas Armadas o nuevas cárceles; la urbanización de las villas de emergencia; el establecimiento de una línea telefónica centralizada para la recepción de denuncias; y la puesta en marcha de una serie de incentivos para los funcionarios policiales estableciendo premios y haciendo variar sus sueldos dentro de un determinado rango, según su actuación.⁸⁴ Algunos de los anuncios se tradujeron en propuestas legislativas presentadas por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Senadores provincial.⁸⁵ Un mes después de su asunción, el 13 de mayo, Arslanián presentó públicamente su Plan de Gestión.⁸⁶

Sin asumirlo explícitamente, el ministro implementó políticas con sesgo autoritario y toleró otras, como la saturación de villas en el conurbano bonaerense, puestas en marcha antes de su asunción e impulsadas por el gobierno nacional. Tal como ocurrió en su anterior paso por el Ministerio de Seguridad provincial, Arslanián anunció grandes reformas estructurales cuyo impacto sobre las prácticas y rutinas de actuación cotidiana de las policías parece ser, cuando mucho, menor. Lo anterior queda en evidencia al analizar alguna de las medidas puestas en marcha.

La declaración del estado de emergencia de las Policías de la Provincia de Buenos Aires,⁸⁷ a comienzos de mayo, facilitó la introducción de

⁸³ Sobre su gestión véase: CELS, “Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana”, *op. cit.*, 2000.

⁸⁴ *Clarín*, 14/4/04, “Las claves del plan de Arslanián para enfrentar la inseguridad”.

⁸⁵ El 7 de mayo de 2004 el Poder Ejecutivo presentó siete proyectos de ley sobre los siguientes temas: a) creación del “Registro de Personas Detenidas a disposición del Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires”; b) modificación de la ley 12.153 (Ley de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires); c) creación de las “Policías Comunes de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires”; d) creación de la “Policía Buenos Aires 2”; e) Ley del Personal de las Policías de la Provincia; f) Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de las Policías de la Provincia de Buenos Aires; y g) Instituto de Servicios Sociales Policiales y Penitenciarios.

⁸⁶ Disponible en: <<http://www.mseg.gba.gov.ar/>>

⁸⁷ Ley 13.183. Sanción: 6/5/04. Promulgación: 7/5/04 (decreto 840/2004); Boletín Oficial: 11/5/04.

muchos de los cambios anunciados por Arslanián, entre ellos la “depuración” de la policía.⁸⁸ El 29 de septiembre de 2004 se habían declarado prescindibles a 819 funcionarios, entre oficiales y suboficiales.⁸⁹ Entre ellos, sin embargo, no se hallaban figuras emblemáticas del accionar policial ilegal como el comisario mayor José Aurelio Ferrari, denunciado administrativa y penalmente por la comisión de graves irregularidades y delitos.⁹⁰ Por otra parte, más allá de algunos ejemplos brindados por el ministro, no se hicieron públicos los motivos que justificaron el apartamiento de estos policías de la institución. Así, se privó a la comunidad y a los restantes funcionarios policiales de conocer qué tipo de conductas son consideradas disvaliosas por el Ministerio y transparentar decisiones que suelen generar muchos resquemores.

Arslanián designó a cargo de la recientemente creada Policía Buenos Aires⁹¹ al prefecto general Heriberto Rattel, un ex funcionario de la Prefectura Naval Argentina, una fuerza de seguridad militarizada.⁹² Esta decisión parece desacertada si se toma en consideración que este nuevo cuerpo tiene por función exclusiva patrullar y desplegar acciones estrictamente preventivas en el ámbito del conurbano, tarea que implica, necesariamente, que sus funcionarios deberán mantener un contacto estrecho y cotidiano con la comunidad a la cual prestan servicios. Por otra parte, los planes de estudio de sus integrantes fueron adaptados de aquellos con los que se forma a los funcionarios de la Gendarmería Nacional, otra de las fuerzas federales de seguridad militarizadas que por su formación y funciones específicas no se encuentran capacitadas para desarrollar tareas de seguridad interior.⁹³

El Poder Ejecutivo se mostró tan susceptible a los reclamos sociales como el Legislativo, adoptando medidas especialmente destinadas a bajar la sensación de inseguridad, aun cuando su impacto sobre las causas del delito sea, por lo menos, dudoso. Así lo reconoció el ministro al afirmar: “a

⁸⁸ El artículo 4° de la ley 13.188 establece que “La emergencia es causal suficiente para poner en disponibilidad simple o preventiva al personal de las Policías conforme lo previsto en el artículo 82°, siguientes y concordantes del Decreto-Ley 9.550/80. Asimismo, se podrá declarar la prescindibilidad, jubilar o pasar a retiro al personal según el caso”.

⁸⁹ La “depuración” de la policía dio lugar a las resoluciones n° 802. (15/5/04); n° 866 (3/6/04); n° 981 (28/6/04), n° 1.260 (11/8/04) y n° 1.473 (29/9/04). Disponibles en: <<http://www.mseg.gba.gov.ar/>>.

⁹⁰ El CELS pidió la exoneración de Ferrari el 21 de enero de 2003. Pese al tiempo transcurrido desde entonces y la gravedad de las denuncias formuladas en su contra, los sumarios administrativos no mostraron avances y Ferrari continúa formando parte de la institución.

⁹¹ Creada por la ley 13.202. Sanción: 27/5/04. Promulgación: 7/6/04.

⁹² *El Día*, 7/9/04, “Asumió un prefecto en jefatura de la Policía bonaerense II”.

⁹³ Sobre el particular véanse leyes 18.711, 18.398 y 19.349, y <<http://www.prefecturanaval.gov.ar>, <http://www.gendarmeria.gov.ar/>>.

las estadísticas les doy un gran valor para mi uso personal, pero acá manda la sensación de inseguridad". En esta línea se inscriben decisiones tales como la de "fijar" un plazo máximo de 180 días para esclarecer secuestros extorsivos y detener a los captores prófugos que, de no cumplirse, derivará en el desplazamiento de los jefes de investigaciones. "Si hay algo que la gente no tolera son los secuestros. Mientras no mostremos capacidad para suprimir los raptos, no vamos a poder ufanarnos de ningún éxito" explicó Arslanián.⁹⁴

Finalmente, entre las numerosas medidas anunciadas por Arslanián no hubo ninguna que indicara su preocupación por controlar el uso abusivo e ilegal de la fuerza letal o evitar los actos de tortura que a diario se denuncian en la comisaría bonaerenses. El respeto a los derechos humanos quedó fuera de la agenda de seguridad, también en la provincia de Buenos Aires.

2.2 La reacción del Poder Legislativo

A nivel legislativo, el "efecto Blumberg" tuvo, en la provincia de Buenos Aires, consecuencias similares a las del ámbito nacional. Básicamente, la restricción de derechos y la masividad del encierro preventivo.⁹⁵

A través de la ley 13.183⁹⁶ se modificaron numerosos artículos del Código Procesal Penal. Se trató de imprimir celeridad a la investigación penal preparatoria y agilizar los trámites de urgencia que debe autorizar el juez de garantías, se amplió la competencia correccional, se habilitó al Ministerio Público Fiscal a aplicar criterios de oportunidad en cualquier etapa del proceso y se fijaron criterios especiales de archivo; se definió la portación de arma de fuego no declarada y sin la debida autorización como una de las situaciones que obliga a denegar la excarcelación, así como también en aquellos casos en que el portador cuente con antecedentes por delitos dolosos. Se ampliaron las facultades del particular damnificado y se establecen un procedimiento de investigación⁹⁷ y el juicio directísimo⁹⁸ en caso de flagrancia. En estos casos, no se aplicarán las reglas de conexidad.

⁹⁴ *El Día*, 12/7/04. "Arslanián fija plazo de seis meses para resolver casos de secuestros extorsivos".

⁹⁵ A propósito del efecto de las reformas sobre el sistema penitenciario bonaerense véase el capítulo VI en este mismo Informe.

⁹⁶ Sanción: 6/4/04. Promulgación: 12/4/04. Boletín Oficial: 16/4/04.

⁹⁷ Se incorpora el Título I bis "Procedimiento en caso de flagrancia" al Libro Segundo "Investigación Penal Preparatoria" del Código.

⁹⁸ Artículo 403 bis.

La ley 13.177⁹⁹, modificó el artículo 100 del Código de Ejecución Penal, impidiendo el otorgamiento de una serie de beneficios a los condenados por cualquier delito contra la integridad sexual (Título III del Código Penal),¹⁰⁰ y el 171 del Código Procesal Penal, sobre las causas que motivan la denegación de la excarcelación.

Finalmente, la ley 13.186¹⁰¹ estableció que, en los casos en que corresponda la aplicación del “2 x 1”, no se computará el tiempo que insuma la tramitación de los recursos extraordinarios y de casación deducidos contra sentencia condenatoria ante cualquier tribunal.¹⁰²

El apuro por poner en evidencia su compromiso con la “cruzada antidelictiva” también llevó a la Legislatura provincial a cometer algún “descuido”. En este caso, sancionó, con diferencia de días, dos leyes que reforman el mismo artículo del Código Procesal Penal.

El 6 de abril, en sesión simultánea de ambas cámaras, la Legislatura de la provincia sancionó la ley 13.183. La complejidad que implica la reforma del Código de Procedimiento Penal —teniendo en cuenta el número de artículos a modificar y los derechos y garantías en juego— no fue obstáculo para imprimir celeridad al procedimiento: sólo media hora después de iniciado el debate en el Senado, las modificaciones obtuvieron media sanción. El ministro de Justicia, Eduardo Di Rocco, se había reunido con los legisladores por la mañana para transmitirles el deso del gobernador Felipe Solá de que la reforma fuera convertida en ley. Luego de sancionada la norma, Di Rocco manifestó a la prensa: “El gobierno provincial está plenamente satisfecho con el trabajo de los legisladores, que en todo momento se mostraron dispuestos a ir a fondo”. Una de las modificaciones a las que el gobierno le otorgó mayor

⁹⁹ Sanción: 11/3/04. Promulgación: 29/3/04. Boletín Oficial: 20/4/04.

¹⁰⁰ En su nueva redacción, el artículo 100 del Código de Ejecución Penal de la provincia establece que a los condenados por delitos contra la integridad sexual (Título III del Código Penal) no podrá otorgárseles el beneficio del ingreso al régimen abierto, las salidas transitorias, los beneficios de la libertad asistida, la prisión discontinua o semidetención, las salidas transitorias ni las salidas a prueba detallados en los artículos 104, 123, 146 y 160, respectivamente, de la ley.12.256. Antes de la reforma, sólo las condenas por delitos contra la integridad sexual en sus formas agravadas impedían la concesión de estos beneficios.

¹⁰¹ Sanción: 29/4/04. Promulgación: 30/4/04. Boletín Oficial: 5/5/04.

¹⁰² El 23 de septiembre de 2004 se dio a conocer un fallo de la Sala III de la Cámara de Casación Penal de la provincia de Buenos Aires en el que declara inconstitucional esta ley en tanto intenta reformar una ley nacional (la 24.390 reformada por la 25.430). Véanse, entre otros: *El Día*, 23/9/04, “Fallo contra ley provincial que limita el 2 x 1”; *Hoy*, 23/9/04, “Fallo polémico”.

importancia, según Di Rocco, fue la del artículo 171, sobre la denegatoria de excarcelación.¹⁰³

En el apuro por demostrar el compromiso del Partido Justicialista en la llamada "lucha contra el delito", y en un intento por descomprimir la presión que significó para el gobierno de la provincia la marcha del 1º de abril, los legisladores y el Poder Ejecutivo olvidaron que tan sólo unos días antes, el 11 de marzo, se le había dado otra redacción al artículo 171 del Código de Procedimiento Penal mediante la sanción de la ley 13.177.¹⁰⁴ Pese a que esta norma había sido sancionada previamente, la ley 13.183 fue publicada en el Boletín Oficial cuatro días antes que la 13.177 y, por ese motivo, esta última nunca cobró vigencia.

3. El conflicto urbano como un problema de seguridad en la Ciudad de Buenos Aires*

La respuesta estatal a la crisis de seguridad tuvo algunas variantes en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en donde los secuestros extorsivos tuvieron menos impacto que los cortes de calle. En esta jurisdicción, se identificó al conflicto urbano con la inseguridad, y la respuesta de las autoridades frente a ello fue la reforma del Código Contravencional.¹⁰⁵ En este contexto, los cuidacoches, las trabajadoras sexuales, los vendedores ambulantes y los manifestantes en general fueron identificados como los victimarios y el Código entendido como un pequeño Código Penal, cuyo en-

¹⁰³ La redacción que se le dio entonces al artículo 171 del Código de Procedimiento Penal de la provincia de Buenos Aires fue la siguiente: "Asimismo se denegará [la excarcelación] cuando se trate de imputación de delitos cometidos: [...] c. Con uso de armas de fuego, sin que sea necesaria la acreditación de aptitud de disparo del arma o su munición. También se denegará en los casos de simple portación de arma de fuego no declarada y sin la debida autorización, en los supuestos en que el portador contare con antecedentes por delitos dolosos, o cuando se tratare de delitos cometidos con cualquier tipo de arma, propia o impropia, cuya pena prevista supere los tres años de prisión o reclusión. [...] Podrá denegarse la excarcelación en los casos de simple portación de arma de fuego sin la debida autorización, y en los casos de delitos de enriquecimiento ilícito, cohecho, exacciones ilegales y de fraude en perjuicio de la administración pública cometidos por funcionarios públicos en ejercicio u ocasión de sus funciones" (Texto según 13.183. Sanción: 6/4/04. Promulgación: 12/4/04. Boletín Oficial: 16/4/04). El destacado es nuestro.

¹⁰⁴ La redacción que se le había dado al artículo 171 era la siguiente: "También se denegará cuando se tratare de delitos cometidos con cualquier tipo de arma, propia o impropia, cuya pena prevista supere los tres (3) años de prisión o reclusión". (Texto según ley 13.177. Sanción: 11/3/04. Promulgación: 29/3/04. Boletín Oficial: 20/4/04).

* Agradecemos la colaboración prestada por Gerardo Fernández, abogado del Programa Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana del CELS.

endurecimiento permitiría sancionar con severidad una mayor cantidad de conductas, consideradas por los ideólogos de la reforma como predelictuales.¹⁰⁶ Así, la reforma del Código Contravencional constituyó un intento por subsanar el hecho de que, tras diez años de autonomía, la Ciudad de Buenos Aires no cuenta con una policía ni una justicia ordinaria propias.

En el mes de enero de 2004, comenzaron los debates en la Legislatura de la ciudad en torno de la reforma del Código de Convivencia. El diputado Jorge Enriquez (Frente Compromiso para el Cambio) tomó la iniciativa y presentó un proyecto de Código Contravencional. El proyecto de Enriquez tenía un corte manifiesta y abiertamente represivo dado que pretendía sancionar comportamientos vulnerando principios y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución de la Ciudad, en la Constitución Nacional y en los tratados internacionales de derechos humanos. Con la excusa de la ineficacia del sistema de justicia contravencional de la ciudad, Enriquez proponía ampliar considerablemente la cantidad de conductas prohibidas, endurecer las sanciones y dotar a la policía de más herramientas de acción, rescatando figuras contenidas en los viejos y derogados edictos policiales.¹⁰⁷ Voces opositoras a la propuesta de Enriquez no tardaron en hacerse escuchar. Tal fue el rechazo público que generó el proyecto que ni siquiera los propios compañeros de bloque apoyaron.¹⁰⁸

En el mes de marzo, el Frente Compromiso para el Cambio —bloque mayoritario en la Legislatura— presentó su propio proyecto de Código. Aun cuando excluía algunas aberraciones jurídicas propuestas por Enriquez, el proyecto mantenía el carácter represivo y autoritario. Entre los aspectos más criticables se encontraba la regulación de la reincidencia.¹⁰⁹ Si bien este instituto ya estaba incluido en el proyecto de Enriquez, la iniciativa del Frente redoblaba la apuesta al imponerle al juez la obligación de aplicar la pena de arresto en forma automática a partir de la tercera contravención, cualquiera fuera ella.

La trascendencia pública que tomó el tema de la reforma hizo que, para no quedar al margen, otros legisladores presentaran sus propios pro-

¹⁰⁵ Ley n° 10 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sancionada el 9 de marzo de 1998.

¹⁰⁶ Véase complementariamente el acápite 1.2. de la segunda parte de este mismo capítulo.

¹⁰⁷ Entre las figuras que rescataba el proyecto de Enriquez estaban, por ejemplo, las de acecho y merodeo (artículo 61), figuras que constituyen paradigmas de la tolerancia judicial frente a la arbitrariedad policial.

¹⁰⁸ Esto generó una división en el bloque del Frente.

¹⁰⁹ La reincidencia constituye una consecuencia agravatoria de la situación de una persona sometida a un proceso contravencional actual, derivada de la circunstancia de que esa persona ya ha sido condenada con anterioridad por otra contravención.

yectos. Con distintos matices, la gran mayoría de ellos representaba un claro intento de desandar la política en materia contravencional iniciada con la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires.

Así, la mayoría de los proyectos proponía el arresto como pena principal —incluso con máximos mayores que los establecidos en el Código Penal para algunos delitos—, una baja de la edad de imputabilidad y prohibían comportamientos que no afectaban ningún bien jurídico, violando el principio de lesividad.¹¹⁰

A mediados de abril de 2004, cuando el terna ya estaba instalado en la agencia pública, el jefe de gobierno de la Ciudad, Aníbal Ibarra, presentó un nuevo proyecto de Código Contravencional para su tratamiento en la Legislatura.¹¹¹ Ibarra advirtió entonces: “Hay quienes intencionalmente relacionan los hechos graves con el Código Contravencional o de Convivencia. Pero hay que diferenciar los límites de cada uno. Nosotros, como gobierno, estamos trabajando en el marco de la seguridad con el gobierno Nacional y con el gobierno de la Provincia de Buenos Aires porque es necesario generar políticas coordinadas; pero un *Código Contravencional se refiere a conductas cotidianas, que a veces nos afectan mucho, pero que no tienen que ver con esa seguridad que tanto nos preocupa*”.¹¹² Sin embargo, en lugar de enfatizar las ventajas del nuevo Código para una mejor solución de los conflictos que afectan a la Ciudad y sus habitantes, destacó como uno de sus principales atributos la fijación de una pena para cada figura contravencional.¹¹³ Este proyecto —que puede calificarse como la expresión de un “autoritarismo moderado”— mantenía la figura de la reincidencia, incorporaba la posibilidad de sancionar a las personas jurídicas y transformaba al arresto en la principal pena. Así, aunque en el proyecto del Poder Ejecutivo

¹¹⁰ Entre los proyectos de reforma que contaron con mayor caudal de adeptos entre los legisladores estaba el presentado en conjunto por las comisiones de Justicia y de Asuntos Constitucionales de la Legislatura. Pese a que la intención de los redactores del proyecto era que éste fuera superior de los anteriores, en realidad repetía casi los mismos defectos.

¹¹¹ El proyecto se encuentra disponible en: <http://www.gcba.gov.ar/areas/com_social/noticias/documentos/Proyecto_Codigo_Contravencional.doc>.

¹¹² Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, gaceta de prensa de la Jefatura de Gabinete, 15/4/04, “Aníbal Ibarra presentó el nuevo proyecto de Código Contravencional” <http://www.gcba.gov.ar/_contenido.php?menu_id=5703>. El destacado es nuestro.

¹¹³ En este sentido, Ibarra sostuvo: “Hemos cambiado las forma de castigar las contravenciones. Ahora, cada figura tiene su pena. La pena de arresto máxima por una contravención es de 30 días y de hasta 60 días en el caso que se reiteren”. (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, gaceta de prensa de la Jefatura de Gabinete, 15/4/04, “Aníbal Ibarra presentó el nuevo proyecto de Código Contravencional”, disponible en: <http://www.gcba.gov.ar/_contenido.php?menu_id=5703>).

se moderaban algunos de los aspectos más revulsivos de los presentados por otros legisladores —por ejemplo, se mantenía la edad de imputabilidad en los 15 años—, la tónica de la reforma no varió.

La principal oposición a estos avances hacia la criminalización de los conflictos sociales provino de distintos sectores de la sociedad. No sólo de aquellos directamente afectados por las reformas (como las organizaciones que agrupan a trabajadoras sexuales, vendedores ambulantes y desocupados), sino también estudiantes secundarios y asambleístas, que vieron en las reformas un intento por restringir derechos básicos para la convivencia democrática, tales como el derecho de reunión y el de peticionar ante las autoridades. La oposición también fue política, además de social, y se manifestó en la Legislatura a través de los bloques Movimiento por un Pueblo Libre, Izquierda Unida Partido Socialista, Autonomía Popular, entre otros y, en particular, de legisladores como, por ejemplo, Fernando Melillo, Laura Moresi, Ariel Schiffrin, Beatriz Baltro y Vilma Ripoll, quienes presentaron en el recinto muchas de las objeciones planteadas por la sociedad.

Desde un principio, el CELS participó activamente de la discusión. La intención fue concientizar a los legisladores de que las reformas propuestas lejos de solucionar los problemas del Código vigente, culminarían agravándolos. Con este objetivo, el CELS redactó dictámenes sobre casi todos los proyectos presentados, cuestionando sus falencias. Junto con el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), el CELS presentó en el mes de julio los lineamientos que, según estas organizaciones, debería seguir un proyecto de Código respetuoso de la Constitución de la Ciudad, de la Constitución Nacional y de los tratados de derechos humanos.

Con el objetivo de incidir en la discusión planteada, abogados del CELS mantuvieron entrevistas con funcionarios del gobierno porteño y legisladores de todos los bloques para explicar las modificaciones propuestas y debatir acerca de los proyectos presentados.¹¹⁴ Asimismo, estos abo-

¹¹⁴ Abogados del CELS expusieron sus observaciones en tres reuniones organizadas por legisladores. En la primera, realizada en marzo, el CELS e integrantes del Departamento de Derecho Penal de la Facultad de Derecho (UBA) presentaron un dictamen a los integrantes de la comisión de Justicia. En la segunda, realizada en el mes de abril, el CELS junto con Alberto Binder (INECIP) y María Pita (equipo de Antropología Política y Jurídica, Sección de Antropología Social del Instituto de Ciencias Antropológicas de la Facultad de Filosofía y Letras - UBA) expusieron los problemas que presentaba el proyecto que contaba con despacho de mayoría, en el marco de un debate con legisladores y asesores. En la tercera reunión, llevada a cabo en los primeros días de junio, representantes del CELS, el INECP, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y el fiscal general Luis Cevasco expusieron sus opiniones sobre la reestructuración de la justicia de la Ciudad y la reforma del Código Contravencional en el marco de un debate público.

gados participaron y expusieron la posición de la institución en la audiencia pública convocada por el Gobierno de la Ciudad que se desarrolló el 22 de marzo en el Teatro General San Martín.

El 16 de julio, en el punto más álgido del proceso de reformas, algunos manifestantes provocaron incidentes frente a la Legislatura. La duración de estas protestas, la falta de contención policial y los daños materiales ocasionados al edificio convirtieron a este episodio en un punto de inflexión en la política del gobierno nacional en relación con el control y represión de las protestas sociales.¹¹⁵ Este quiebre, sin embargo, no sólo fue producto de la repercusión del hecho en sí,¹¹⁶ sino también del efecto acumulativo que tuvieron sobre la opinión pública los ataques a tres comisarías y una fiscalía criminal en el transcurso de sólo diez días.¹¹⁷

¹¹⁵ Véase el capítulo V de este Informe.

¹¹⁶ El 96% de los ciudadanos de Buenos Aires los consideró graves o muy graves. El gobierno nacional, el presidente Kirchner, la policía y el entonces ministro Béliz fueron señalados por 60% de la gente como principales responsables de no haber evitado los incidentes. El 65% de la opinión pública de la Ciudad se manifestó en desacuerdo con la política del gobierno de no reprimir las manifestaciones de protesta. Por otra parte, luego de los incidentes, el 78% de la gente se mostró de acuerdo con introducir cambios en el Código de Convivencia. Cuando se indagó acerca de las medidas concretas en debate, entre el 70 y 90% de los entrevistados se manifestó a favor de ellas. "Limitar y coordinar las manifestaciones y protestas en la vía pública de manera que se garantice el derecho al libre tránsito" fue la medida que tuvo mayor consenso entre las evaluadas, con 90% de acuerdo. "Aumentar las penas para los que reinciden en la realización de contravenciones" cosechó el apoyo del 85%. Por debajo del 80% de acuerdo estuvo la propuesta de "bajar la edad de imputabilidad de 18 a 16 años para quienes comentan contravenciones, pero que no haya penas de cárcel para los menores" con el 78%, "endurecer las penas previstas para quienes realicen contravenciones" con el 73% y "prohibir la demanda y oferta de sexo en toda la vía pública" con el 73%. Con "restringir la venta ambulante" estuvo de acuerdo el 68% de los entrevistados (Catterberg y Asociados, Informe de prensa, julio de 2004, sobre encuesta de opinión pública: "Opinión sobre los cambios en el código de convivencia y los hechos de violencia del 16/7", realizada entre el lunes 19 y el martes 20 de julio entre 400 personas mayores de 18 años residentes en la ciudad de Buenos Aires).

¹¹⁷ Los hechos ocurrieron en el barrio porteño de La Boca (en la madrugada del 26 de junio, la comisaría 24ª fue tomada por siete horas por integrantes de la Federación Tierra y Vivienda —FTV— a raíz del asesinato del dirigente Martín "el Oso" Cisneros); en la ciudad de Tres Arroyos (el 28 de junio la comisaría 1ª fue atacada a pedrazos en el marco de una protesta por la muerte de Gonzalo Ferretti) y las localidades de Villa Tesei (el 25 de junio unas 200 personas rompieron los vidrios de la comisaría y realizaron pintadas en las paredes en protesta por el asesinato de Cristina Bogado) y San Justo (el 29 de junio la sede de los tribunales de La Matanza fue atacada a pedrazos en protesta por la muerte de Diego Lucena). Frente a estos hechos, los gobiernos nacional y bonaerense lanzaron un plan para evitar incidentes similares. El ministro del Interior, Aníbal Fernández, y el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Felipe Solá, coincidieron en que "no se va a tolerar más copamientos de comisarías". La vicegobernadora de la provincia, Graciela Giannettasio, había advertido que serían pasados a disponibilidad los responsables de las comisarías que fueran tomadas por manifestantes. Solá también sostuvo que: "La forma de contener el uso de la protesta *no puede incluir la represión*. Pero tampoco vamos a admitir la toma de ninguna comisaría más" (*Clarín*, 4/7/04, "Lanzan un plan para evitar que haya más tomas de comisarías", p. 3, destacado en el original).

Finalmente, entre el 23 y el 24 de septiembre se aprobó en la Legislatura un nuevo Código Contravencional para la ciudad de Buenos Aires. El Código, que entrará en vigencia 90 días después de su publicación en el Boletín Oficial, incorpora nuevas contravenciones, entre ellas, cuidar coches sin autorización legal, suministrar alcohol a menores de edad y obstaculizar el ingreso y salida de lugares públicos y privados.¹¹⁸ Por otra parte, incorporó la figura de la reincidencia, que agrava en un tercio la pena en el caso de repetirse la infracción.¹¹⁹

Respecto del controvertido tema de la oferta de sexo en la vía pública, el proyecto sancionado regula que la policía sólo podrá actuar previa orden de un fiscal contravencional. Por otro lado, ya no se titula el artículo referido a la oferta y demanda de sexo como "Alteración de la Tranquilidad Pública", sino simplemente como "Oferta y Demanda de Sexo". De esta manera, se sancionan la oferta y demanda de sexo sin importar si tales conductas alteran la tranquilidad pública, es decir, si afectan o no a terceras personas. Así, la redacción aprobada vulnera el principio de lesividad al pretender penalizar conductas que no afectan bien jurídico alguno.

La Comunidad Homosexual Argentina (CHA) y la Asociación de Mujeres Meretrices de Argentina (AMMAR), con el asesoramiento jurídico del CELS, habían presentado, en el mes de junio, una propuesta de regulación de la oferta de sexo en la vía pública. El proyecto pretendía, básicamente, impedir que la Policía labre actas contravencionales y detenga a personas arbitrariamente, sobre la base de hacer a esta contravención de instancia privada, en lugar de pública. Esto significa que la Justicia Contravencional y la policía podrían actuar sólo en caso de una denuncia de algún vecino. No cualquier vecino, sin embargo, sino sólo aquel que demuestre que la conducta de ofertar o demandar sexo de manera ostensible produce una lesión a un derecho subjetivo propio. De esta manera, sólo podría realizar la denuncia aquel vecino en cuya vereda se estuviera ofertando o demandando sexo, ya que sólo éste podría, en principio, argumentar una afectación a un derecho.

¹¹⁸ Además, la prohibición de vender alcohol entre las 23 y las 8, con excepción del reparto domiciliario y de las actividades específicamente autorizadas (discotecas, por ejemplo), arrojar sustancias insalubres en lugares públicos; espantar o azuzar animales cuando ello resulte peligroso para terceros; alterar la identificación de sepulturas, perturbar ceremonias religiosas o servicios fúnebres, la presencia de menores en espacios no autorizados; el suministro de material pornográfico o de productos farmacéuticos a menores de edad; el uso indebido por parte de ex funcionarios de credenciales o disuntivos oficiales; frustrar una subasta pública; alterar el programa de un espectáculo sin previo aviso; e ingresar o permanecer en un local contra la voluntad del titular del derecho de admisión.

¹¹⁹ Para una síntesis de los cambios introducidos al Código véase: *La Nación*, 25/9/04, "Qué aprobó la Legislatura".

Si bien fueron varios los legisladores que apoyaron la propuesta,¹²⁰ ésta no llegó a tratarse en el recinto.

La fuerte resistencia a la reforma del Código, tanto dentro como fuera de la Legislatura, había forzado a sus impulsores a realizar una serie de acuerdos que permitieran asegurar los votos suficientes para su aprobación. Este proceso implicó, necesariamente, suavizar los aspectos más controvertidos de las propuestas en danza. Así lo reconoció Mauricio Macri, líder del partido Compromiso para el Cambio, quien en relación con el nuevo Código sostuvo: “Teníamos posiciones mucho más claras en varios puntos, pero el doble discurso de Ibarra, que dice una cosa en público y después no lo sostiene ante sus legisladores, derivó en el Código que se votó. Hay que tener en cuenta, además, que conseguir 31 votos para cada artículo resultó muy complejo, así que, *por más que yo crea que el que obstruye la vía pública debe ser arrestado, estoy conforme con la norma*”. En la misma línea, Patricia Bullrich, líder de Unión por Todos, sostuvo: “el Código es un avance, porque puso el acento en temas fundamentales, como las manifestaciones sin orden”.¹²¹ Por su parte, Jorge Enríquez afirmó: “Hay un avance, pero es insuficiente en el tema de los piquetes, la prostitución y la venta ambulante”.¹²²

Aníbal Ibarra, jefe del gobierno porteño, anunció que analizaría detenidamente cada uno de los artículos aprobados y que no descarta vetar algunos. Pese a esta advertencia, la ley se promulgó de hecho, esto es, sin observaciones ni cambios.¹²³

¹²⁰ Incluso la diputada Laura Moresi del Frente Grande presentó un despacho de minoría apoyando esta iniciativa.

¹²¹ *La Nación*, 25/9/04, “Ibarra podría vetar el artículo sobre el sexo”.

¹²² *La Nación*, 25/9/04, “Incorporan quince contravenciones en el nuevo Código de Convivencia”.

¹²³ Publicado en el Boletín Oficial del 28/10/04.

Segunda parte

Las políticas de seguridad frente a las desigualdades sociales

1. Políticas autoritarias y segregacionistas

Junto con las modificaciones legislativas detalladas en la sección anterior durante el período analizado se continuaron y profundizaron una serie de intervenciones en materia de seguridad que operan sobre la amplia brecha existente entre sectores pobres y aquellos que tienen capacidad de acceso a bienes, y han tendido a cristalizar estándares diferenciados de derechos. El análisis de tres grupos de políticas públicas es importante para observar las lógicas de estas políticas, los mecanismos mediante los cuales el Estado promovió relaciones de corte autoritario y desplegó recursos para controlar de modo diferenciado a las personas más pobres.

En primer lugar, se analiza la acción del Estado sobre territorios en los que se concentran numerosas carencias estructurales y de derechos, que se ha centrado en el período analizado, sobre la seguridad. Políticas como el Plan Integral de Protección de Barrios (PIPB) y el discurso oficial sobre las villas de emergencia determinaron que la capacidad de coerción representaría la puerta de entrada para un Estado considerado hasta ese momento ausente en estas áreas. Sin embargo, tanto las ideas acerca de que estos espacios estuvieron al margen de la acción estatal, como aquellas que reivindican los operativos de instalación de vigilancia en esas zonas como indicio cierto de la presencia de un Estado efectivo, resultan cuestionables.

En segundo lugar, se pueden observar diferentes políticas públicas que han profundizado la segregación en la ciudad. Por una parte, se ha regulado el espacio público en detrimento de su uso por parte de las personas de menores recursos, que utilizan la calle como un medio para desarrollar actividades informales. Por otra, los operativos de seguridad han intentado mantener controlado el intercambio entre diferentes zonas, en una supuesta protección de unos ciudadanos frente a otros.

Por último, como tercer caso, se describen las prácticas de seguridad en villas de emergencia no afectadas al PIPB y cómo allí continuó la cotidiana situación de violencia y segregación, ejercidas por la Policía Federal y otras instituciones. Como caso testigo de la forma de la relación entre los habitantes de áreas marginadas y el Estado, analizaremos la situación que se vive en La Aldea, asentamiento también conocido como "Villa Gay", ubicado en el predio de Ciudad Universitaria, dentro de la Ciudad de Buenos Aires.

1.1 El Plan de Protección Integral de Barrios. Las villas de emergencia como una cuestión central de la seguridad

Durante el período analizado se han desplegado amplios operativos de seguridad sobre varias villas de emergencia y otros territorios en los que residen personas de bajos recursos. En particular, el Plan de Protección Integral de Barrios (PPIB), gestionado por la Secretaría de Seguridad Interior, vigente desde noviembre de 2003, dispuso que la villa Carlos Gardel fuera ocupada¹²⁴ por 400 funcionarios de la policía bonaerense, la villa La Cava, en San Isidro, por 350 miembros de Prefectura Nacional, y el barrio Ejército de los Andes —también conocido como “Fuerte Apache”—, en Ciudadela, por 500 gendarmes.¹²⁵

Utilizando como argumento el dato de que algunas víctimas de secuestros extorsivos habían sufrido su cautiverio dentro de villas de emergencia, ciertos medios de comunicación y algunos políticos¹²⁶ establecieron una plena asociación entre aquel delito y aquellos espacios ya que, según afirmaban los funcionarios responsables del PPIB, en esta clase de vecindarios es donde suelen ser “aguantadas”¹²⁷ las víctimas.¹²⁸

En los operativos se realizan constantemente los denominados “controles vehiculares y de poblaciones” en el interior y las inmediaciones de

¹²⁴ El concepto de ocupación no fue mencionado por el gobierno, pero sí fue incorporado en la descripción que realizaron los principales diarios nacionales. *La Nación*, 23. 11. 03, “Ampliarán el número de uniformados en los barrios más inseguros”.

¹²⁵ *La Nación*, 15. 11. 04 “Gendarmes, Prefectura y la policía se instalan en las villas”. Según datos de la Secretaría de Seguridad Interior, en octubre de 2004 la dotación era la siguiente: 120 policías bonaerenses y 10 patrullas en el operativo en Carlos Gardel; 120 prefectos y 8 automóviles afectados constantemente a La Cava; y 125 gendarmes y 3 patrullas en el Barrio Ejército de Los Andes. En octubre de 2004 se había sumado al PPIB a la villa Martín y Omar, de San Isidro, con 22 gendarmes y 2 patrullas.

¹²⁶ “Pero cuidado, las villas no tienen el patrimonio exclusivo del delito [...] Lo común, explicó el subsecretario de Información para la Prevención del Delito provincial Roberto Vázquez, es que algún eslabón en la cadena que forman los delincuentes esté en las villas, como los lavadores de autos y los secuestradores al volco [...] Durante los operativos que se llevan adelante en forma regular en los barrios precarios la policía detiene a varias personas por portación ilegal de armas”, *La Nación*, 4. 7. 04, “Tres millones de personas viven en villas”.

¹²⁷ El uso de la palabra “aguantadero” para referirse a las villas de emergencia fue instalado durante una campaña dirigida a la opinión pública implementada por la última dictadura prenamada al plan de erradicación de villas: “Los villeros encuentran en las villas el aguantadero ideal para cometer sus delitos”, véase Oszlak, Oscar, *Merecen la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires, Colección CEDES, 1982; y Eduardo Blaustein, *Prohibido vivir aquí. Una historia de los planes de erradicación de villas de la última dictadura*, Buenos Aires, Comisión Municipal de la Vivienda, 2002.

¹²⁸ *Crónica*, 15/11/04, “Operativos en Asentamientos” y *Página 12*, 17/9/04, “Asentamiento policial en tres villas del conurbano”.

las villas, requisando,¹²⁹ identificando a personas para controlar si alguna tiene pedido de captura y revisando la documentación de los automóviles para saber si son robados. Los vecinos conviven con los funcionarios de seguridad en una lógica propia de zonas ocupadas militarmente. Esta dinámica se vive especialmente en los límites, donde se realizan controles selectivos para el acceso y, en menor medida, en el interior de los barrios, donde las veredas y los pasillos son periódicamente patrullados.

Durante una reunión de evaluación del PPIB a la que asistieron los funcionarios responsables, el secretario de Seguridad Interior Norberto Quantín y el subsecretario José María Campagnoli, los vecinos de La Cava describieron la convivencia con el personal de Prefectura como respetuosa en comparación con la terrible relación que anteriormente se había establecido con la policía bonaerense. Varios coincidieron en que antes era habitual que los policías abusaran de ellos y participaran del delito y la violencia, e incluso citaron que al intentar efectuar una denuncia en la comisaría local, les respondían: "Negros de mierda, mátense entre ustedes que nosotros levantamos los cadáveres".

Sin embargo, el orden alcanzado en el interior de las áreas afectadas al Plan aparece relativizado por varios testimonios. En primer lugar, algunos vecinos de La Cava, especialmente las madres de jóvenes varones, denunciaron en la reunión de evaluación, abusos por parte de los funcionarios del PPIB. Por ejemplo, la madre de un chico de doce años denunció que en reiteradas ocasiones un prefecto acosaba a su hijo en la parada del colectivo, cuando esperaba para ir a la escuela. En una oportunidad habría obligado al niño a sacarse los zapatos y cortarse las uñas delante suyo. Otra vez, lo habría echado de la parada y le habría ordenado "corré hacia allá, corré sin mirar atrás". En segundo lugar, un vocero judicial le indicó al diario *Clarín* que "la Prefectura sólo controla la entrada y la salida, rara vez se meten adentro de la villa; es un territorio muy complicado, sobre todo porque hay muchos pasillos estrechos",¹³⁰ en ocasión del asesinato del joven de veintitrés años Diego Ariel Silva, en el interior de La Cava, por un ajuste de cuentas entre bandas delictivas, según la versión policial.¹³¹ Finalment-

¹²⁹ Es destacable que las requisas se concentran sobre la población de varones jóvenes, por lo que en los inicios del plan un adolescente de La Cava era habitualmente requisado al menos una vez al día, frecuencia sólo comparable al régimen que se aplica sobre personas privadas de libertad.

¹³⁰ *Clarín*, 27/7/4, "Fusilan a un joven por una guerra entre familias en la villa La Cava".

¹³¹ La causa es investigada en la Unidad Fiscal n° 5 de San Isidro, a cargo de Andrés Mateo.

te, cuando Quantín realizó una visita a la villa Carlos Gardel, un periodista registró la siguiente situación: dos chicos se alejaban al ver aparecer a un policía, quien les dijo "hoy no pasa nada, sigan", e intentó justificar sus dichos frente al periodista afirmando que "estos pibes son menores. Tienen pedido de captura, pero no es momento para detenerlos".¹³² La discrecionalidad y el abuso por parte de los funcionarios continuaron siendo habituales en el marco del PPIB.

Otro rasgo que refuerza el sesgo de ocupación de este plan fue el profundo desconocimiento de la historia y las características particulares de cada una de las zonas afectadas por parte de quienes lo idearon e implementaron. En el marco de un plan para combatir el delito, los operativos del PPIB fueron acordados por las autoridades de seguridad nacional y provincial,¹³³ sin siquiera consultar o informar a los intendentes de las áreas afectadas. En enero de 2004 el entonces subsecretario de Seguridad José María Campagnoli afirmó que aún no se habían contactado con el intendente de San Isidro, Gustavo Posse, quien, a su vez, se mantenía indiferente al operativo. El hecho de que no haya existido coordinación alguna con las autoridades municipales se inscribe en una lógica ocupacional de intervención por parte de fuerzas ajenas que no se articulan orgánicamente con el gobierno local.¹³⁴

1.2 Indecisiones políticas y judiciales sobre la situación de las tierras de La Cava¹³⁵

La desarticulación entre las instancias de gobierno ha sido constitutiva de la historia de las villas de emergencia y de la imposibilidad por

¹³² *La Nación*, 23/1/4, "Ampliarán el número de uniformados en los barrios más inseguros".

¹³³ Aun así, a dos meses de comenzado el PPIB, no había sido siquiera posible concertar acciones entre los responsables del gobierno nacional del PPIB y el entonces ministro de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, Raúl Rivara.

¹³⁴ Aunque aun no puedan extraerse conclusiones por el breve lapso transcurrido desde su inicio (el 1/10/4), el ministro del Interior de la Nación Aníbal Fernández y el ministro de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, León Arstanián, firmaron el Convenio de Acción Conjunta en las Islas del Delta de Paraná. Este programa se propone "restaurar la paz social" en territorios delimitados y planea extenderse a algunas villas de emergencia de la provincia. Contrariamente a lo actuado en el marco del PPIB, el acuerdo hace explícita referencia al compromiso de trabajar junto a los intendentes de los municipios afectados, así como de realizar actividades de "relevamiento, estudio, análisis, diagnóstico y evaluación en dicho territorio para conocer la realidad social, educativa, sanitaria y de seguridad de la población", contemplando la participación de las universidades y organizaciones locales.

¹³⁵ El CELS, a través del Programa Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) patrocina jurídicamente a los vecinos organizados en el Centro Comunitario Pro-Vivienda La Cava. Gran parte de la información utilizada en este apartado y los testimonios reflejados, son resultado del trabajo realizado con los vecinos.

gestar un proyecto de urbanización diferente. El caso de La Cava resulta paradigmático respecto de estas incoherencias, a las que se suma la ausencia de una política adecuada en materia de vivienda y la centralidad que se le otorga a la seguridad en la agenda de trabajo sobre las zonas más pobres del país.

La Cava fue objeto de decisiones e indecisiones políticas y judiciales a los largo de su historia. Veinte años atrás se firmó un plan de urbanización,¹³⁶ del cual sólo se completó la primera de seis etapas previstas. El gobierno nacional había cedido las tierras a la provincia de Buenos Aires, por lo que la ejecución del programa quedó a cargo del Instituto Provincial de la Vivienda. Al intentar emprender la segunda etapa, las autoridades se enfrentaron con el hecho de que los terrenos estaban ocupados por dos agrupaciones tradicionales del partido de San Isidro: el Club Hípico del Norte y la Asociación Tradicionalista El Lazo.¹³⁷ En consecuencia, el gobierno provincial inició sendos juicios de desalojo tendientes a lograr la desocupación de los inmuebles para, de esta manera, poder continuar el plan de viviendas emprendido.

Si bien en dichos procesos se ordenó el desalojo de las entidades demandadas,¹³⁸ la orden judicial nunca fue ejecutada,¹³⁹ y la ocupación ilegal se mantiene hasta la actualidad.

Durante estos años, los vecinos han impulsado diversas iniciativas con el fin de lograr la continuidad del plan de vivienda. Así, en el año 2003 se conformó la Comisión de Tierra y Vivienda del Barrio La Cava, que cuenta con

¹³⁶ El 16 de diciembre de 1974, Obras Sanitarias de la Nación había vendido los terrenos a la Secretaría de Estado de Vivienda y Urbanismo de la Nación, con el objetivo de contribuir a una política de vivienda que brindara una solución definitiva e integral para el grave problema habitacional que aquejaba a la zona. En 1984, por acuerdo entre el gobierno nacional y provincial se creó el "Programa de Renovación Urbana del barrio La Cava": un plan de seis etapas para urbanizar la villa y otorgar la tenencia de las nuevas viviendas a sus habitantes.

¹³⁷ Originariamente estas asociaciones contaban con permisos de tenencia precaria, cuya caducidad fue declarada en el año 1974, y posteriormente renovados por el intendente de facto en el año 1979.

¹³⁸ Sentencias dictadas en febrero de 1992 en los expedientes n° 24.247 —"Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires c/ Club Hípico del Norte s/ desalojo"— y n° 24.248 —"Instituto Provincial de la Vivienda c/ Agrupación Tradicional Argentina El Lazo s/ desalojo"— ambos en trámite ante el Juzgado en lo Civil de Primera Instancia n° 9, a cargo de la juez Delma Cabrera, Secretaría n° 10 del Departamento Judicial de San Isidro, provincia de Buenos Aires.

¹³⁹ A pesar del resultado de los procesos judiciales, el 5 de junio de 1992 el Gobierno provincial celebró un preacuerdo con el Club Hípico del Norte y la Agrupación Tradicional Argentina El Lazo por medio del cual se comprometió a enajenar a ambas instituciones los predios que actualmente ocupan. Sin embargo, el objeto de este convenio nunca se cumplió, por lo que su único efecto fue suspender las sentencias de desalojo.

el acompañamiento de la Asociación para el Apoyo a Comunidades (APAC) y el CELS.¹⁴⁰

Luego de más de veinte años de contradictorias decisiones políticas,¹⁴¹ en noviembre de 2003, el gobernador Felipe Solá dictó el decreto n° 1622¹⁴² que otorgó nuevamente a la Asociación Tradicionalista El Lazo la tenencia precaria a título gratuito de los terrenos que ocupa. Ese mes, el gobierno nacional implementaba en el mismo lugar el PP1B, centrado en un gran dispositivo de vigilancia acompañado de un discurso que incluía la necesidad de urbanizar y otorgar viviendas a los habitantes de La Cava.

Los vecinos de la Comisión de Tierra y Viviendas impugnaron esta medida, tanto a través de una carta documento dirigida al gobernador Felipe Solá, como mediante la presentación de una acción judicial¹⁴³ patrocinados por abogados del CELS. La jueza interviniente hizo lugar a la medida cautelar solicitada y ordenó en su resolución que “el Sr. Gobernador de la Provincia de Buenos Aires [...] deberá abstenerse de modificar el estado jurídico registral del inmueble”.

Como consecuencia de las acciones impulsadas por la Comisión de Tierra y Viviendas, el 12 de enero de 2004, el gobernador Solá anuló su decreto anterior y firmó uno totalmente contrario,¹⁴⁴ en el que reconoce que los terrenos afectados deben ser utilizados para la realización del Plan de Vivienda de 1984, cuya continuación ratificó. En los considerandos de este decreto, el gobernador hizo referencia expresa a la carta documento remitida por un representante de la Comisión de Tierra y Viviendas y a la mencionada orden judicial de no innovar.

Contrariamente, en esos mismos días el intendente de San Isidro, Gustavo Fosse, afirmó que planea la “total erradicación de La Cava en el término de dos años”. A través de distintos medios de comunicación, Fosse afirmó que los propios vecinos estaban ansiosos por irse: “Se erradica La Cava, sin el uso de topadoras sino por la propia voluntad de las familias

¹⁴⁰ Entre los objetivos de esta comisión se encuentra no sólo garantizar la continuidad del plan de viviendas, sino también lograr un mejoramiento integral del hábitat.

¹⁴¹ Estas decisiones solían variar en función de las sucesivas gestiones que gobernaron la provincia de Buenos Aires. Para un desarrollo de la historia del conflicto de tierras en La Cava, véase CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002-2003*, CELS - Siglo XXI, Buenos Aires, 2003, p. 488.

¹⁴² Dictado el 11/9/03. Boletín Oficial 18.11/03.

¹⁴³ “Quiñones, Analia c/Gobierno de la Provincia de Buenos Aires s/medida cautelar”, en trámite ante el Juzgado en lo Civil de Primera Instancia n° 9, Secretaría n° 10 del Departamento Judicial de San Isidro.

¹⁴⁴ Decreto 104/04, de fecha 12 de enero de 2004.

que allí viven".¹⁴⁵ Incluso algunos miembros del Consejo Deliberante de San Isidro elevaron un proyecto de ordenanza por el que se propone declarar de interés histórico, turístico y cultural a la Asociación el Lazo y a los predios que ella ocupa.

Las políticas públicas dirigidas a las villas de emergencia se ven gravemente afectadas por la inconsistencia entre los niveles de gobierno nacional, provincial y municipal.¹⁴⁶ La situación exige detectar y fomentar las especificidades de cada nivel, así como también reconocer las inconsistencias. Esta serie de avances y retrocesos, a pesar de haber afectado grandes recursos para los gobiernos y funcionarios involucrados, no impactó positivamente sobre las necesidades de los vecinos, ya que donde deberían estar construidas las viviendas, aún se dictan clases de equitación.

1.3 Del abuso policial a la militarización

El PPFB, centrado en la vigilancia de las áreas más pobres de Buenos Aires, plantea un complejo juego de negación y reconocimiento de derechos. La presentación del plan buscó marcar un corte respecto de la violenta historia de la relación entre el Estado y los habitantes de las villas. Sin embargo, el hecho de que esta propuesta de cambio fuera anunciada en el lanzamiento de un operativo de intervención militarizada, era ya un claro indicio de que la relación no superaría el marco autoritario. En palabras de Maristella Svampa y Roberto Gargarella, "inundar un barrio cuarentado de fuerzas armadas implica proclamar en público que todos aquellos que se internan en dichas áreas son sujetos sospechosos de los cuales el Estado debe cuidarnos".¹⁴⁷

Por un lado, la constante vigilancia redundó en la disminución del delito en el interior de las áreas afectadas y se generaron espacios para la formulación de denuncias (aunque sin la prestación de las garantías necesarias); ambos aspectos han sido destacados con gran aprobación por parte de la población como ya se mencionó. Al cumplirse dos meses del comienzo del PPFB, el

¹⁴⁵ *Notec*, 9/2/04, "San Isidro: Gustavo Posse dijo que 'en dos años erradicaremos La Cava'".

¹⁴⁶ El marco utilizado para el análisis de políticas públicas a lo largo de este acápite fue extraído del documento "Más derechos, más seguridad. Políticas Públicas y Seguridad en una Sociedad Democrática: Más Derechos, Más Seguridad", elaborado conjuntamente por un grupo integrado por universidades, organizaciones de la sociedad civil (laicas y religiosas), organismos de derechos humanos y organizaciones de trabajadores.

¹⁴⁷ *Página/12*, 8/2/04, "Fronteras de los derechos".

entonces secretario de Seguridad Norberto Quantín visitó La Cava con motivo de un encuentro para evaluar el plan junto a los vecinos de la villa y debatió con los asistentes aspectos positivos y negativos de aquellos primeros dos meses. Esta disposición a asistir a la reunión gestada por organizaciones locales podría indicar un cierto avance en el reconocimiento de los habitantes de las villas como principales víctimas de la violencia que circula en el lugar.

Por el contrario, nunca en democracia se habían instalado funcionarios de seguridad permanentemente en estas áreas, con una dinámica de control de accesos propia de los "operativos cerrojo" que si resultan habituales para controlar estos y otros espacios en forma esporádica. La instalación de virtuales fronteras administradas por fuerzas nacionales entre las áreas vigiladas y el resto de la ciudad, sumado a la realización constante de requisas presentan serias objeciones a este plan desde el punto de vista del respeto a los derechos.

La concepción del plan, que presenta los territorios como focos de amenaza y a sus habitantes como personas cuya relación con el Estado y la sociedad debe ser mediada por agencias de seguridad, marca una limitación de origen para cualquier programa que pretenda ampliar el reconocimiento de derechos. El plan se inscribe en una línea autoritaria según la cual la reconstrucción de una legalidad perdida aparece básicamente vinculada al orden en las calles, y la promoción de este orden desplaza otros derechos ciudadanos que aparecen como obstáculos sortecables. Así es que, en los hechos, la alternativa que el Estado planteó para los habitantes de las áreas afectadas fue reemplazar a los funcionarios de la policía bonaerense, que administraban la violencia con rutinas corruptas y violentas, por un orden militarizado.

Ante un diagnóstico acerca de que la ilegalidad en las áreas afectadas se debía a la delincuencia común y a la estatal, el plan propuso sólo una fuga hacia adelante. El hecho de reemplazar a una institución de seguridad por otra, nada indica acerca de la reforma institucional pendiente y la falta de controles sobre la fuerza desplazada. Las mismas prácticas insitucionales y los mismos funcionarios siguen operando en otras zonas de la provincia.¹¹⁸

Entre otros efectos lesivos, la multiplicación de controles de tipo punitivo en el marco de una concepción recortada de cuáles son los derechos a proteger, incrementó el contacto de las instituciones de seguridad con los sectores sociales más vulnerables y con menor capacidad de reclamar frente a los abusos. Por otra parte, estos contactos se producen bajo

¹¹⁸ Sobre la continuidad de las prácticas abusivas de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, véase en este mismo Informe el capítulo IV, acápite 1.2.

una lógica de vigilancia y control, no de resolución de los conflictos y, por lo tanto, aumentan el perfil autoritario de la relación del Estado con los sectores más pobres.

1.4 La política social como un accesorio de la vigilancia

El PPIB y otras políticas públicas sobre villas fueron anunciados como programas más amplios que aquellos tradicionalmente asociados a la seguridad, incluyendo la referencia a otro tipo de demandas respecto de las graves carencias de infraestructura o, por ejemplo, a la necesidad de regularizar la documentación de los habitantes. Sin embargo, este avance hacia una comprensión más amplia del problema se restringe rápidamente al evidenciar que los recursos políticos no están dedicados a subsanar estas carencias, que sólo son contempladas como accesorias a los planes de vigilancia y no como un reconocimiento a la ciudadanía de aquellos que allí viven: “Solá firmó el plan de recuperación de comunidades vulnerables Hábitat Popular, que promueve la urbanización de villas de emergencia y barrios humildes en el conurbano y que *apunta al mejoramiento de las condiciones de vida como una forma de prevención del delito*”.¹⁴⁹

En definitiva, las carencias sufridas por los habitantes de las villas no son entendidas como una vulneración a sus derechos, sino como una fuente de amenazas que se irradian al resto de la sociedad.¹⁵⁰ Así es que ha sido una seria falencia de la política oficial que el PPIB no haya sido acompañado sistemáticamente por otras políticas, que esporádicamente fueron anunciadas. Si podían desprenderse impactos positivos de estos operativos estaban sujetos a la incorporación de otras agencias que superaran el enfoque fundamentalmente policial. Al no ser así, sus consecuencias resultan altamente lesivas para las prácticas cotidianas de quienes habitan esos barrios y consolida las condiciones negativas que motivaron la intervención inicial.¹⁵¹

¹⁴⁹ *La Nación*, 17/4/4, “Urbanizan villas para prevenir delitos”.

¹⁵⁰ En una columna del diario *La Nación*, la descripción de las carencias de las villas se utiliza para demandar vigilancia sobre las víctimas de estas carencias, no para exigir la reparación de tal vulneración de derechos: “En medio de la guerra contra la inseguridad que se desarrolla en el territorio bonaerense, las villas de emergencia esparcidas en distintos puntos del conurbano fueron tomadas por los delincuentes como puntos estratégicos, casi vitales, para su supervivencia. Sus laberínticos pasillos, extensión, superpoblación y múltiples rincones convirtieron esos conglomerados en bastiones donde la policía no se anima a entrar” (“Claves en la guerra de la inseguridad”, *La Nación*, 1/7/04).

¹⁵¹ “Mercede que reflexionemos sobre el impacto de medidas tales sobre la psicología de los habitantes de las villas, por más que algunos pretendan considerar estas preocupaciones como ‘lujos’ de los que no tiene sentido ocuparse, y otros las descalifiquen amparán-

1.5 La militarización de las villas como un estado de "permanente excepción"

Mientras el PPIB fue planteado originariamente como una intervención intensa de un mes, hasta el momento se ha prolongado por diez. Éste es un ejemplo de la concepción que entiende la inseguridad como un estado de excepción y se articula con la lógica de la guerra contra el caos. Una guerra contra determinados individuos —identificados confusamente como "la delincuencia"— que deben ser controlados por una autoridad eficaz.

En este caso, se identifica a la población de una villa como amenaza y termina normalizándose, una intervención con carácter de excepción conllevando una grave y permanente vulneración de derechos. La excepción se extiende en el tiempo, la vulneración de derechos fundamentales se vuelve constante, y las requisas y los controles son incorporados a la rutina de los vecinos con una lógica fuera de la legalidad que jamás sería tolerada en otras zonas del país.

Este corrimiento de lo excepcional a lo normal, también se verifica en el corrimiento sistemático de los ámbitos de competencia de las instituciones de seguridad. La intervención esporádica de Prefectura y Gendarmería comenzó a darse años atrás en situaciones puntuales de conflictividad social. Luego, asumieron funciones estables como la custodia de edificios públicos y lugares estratégicos. Hacia mediados de 2002, comenzaron intervenciones coordinadas entre las policías Federal y Bonaerense, Gendarmería y Prefectura. Este accionar dejó de ser excepcional para pasar a ser un refuerzo permanente y cotidiano del aparato represivo. Al efectivizarse el Comité de Crisis en julio de 2003, se produjo un corrimiento de los roles de la Gendarmería y la Prefectura directamente hacia funciones policiales.¹⁵² Luego, el PPIB ha afectado a estas instituciones de seguridad en funciones estables, superando por mucho cualquier carácter coyuntural e intensificando sesgos propios de fuerzas de ocupación.¹⁵³

dose cínicamente en el consentimiento de las víctimas. Frente a tales escépticos, valdría la pena que nos detengamos a pensar sobre lo que significa ser considerado oficialmente objeto de prevención y temor, alguien con quien sólo merece dialogarse con las armas en la mano". (*Página 12*, 8/2/04, "Fronteras de los derechos")

¹⁵² Para un análisis sobre el desplazamiento funcional entre diferentes instituciones de seguridad, véase CELS. "La militarización en las políticas de seguridad pública. Las Fuerzas Armadas y la seguridad interior". *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002-2003*, Buenos Aires, CELS - Siglo XXI, 2003, p. 263; y Marcelo Saín y Valeria Barbuti. "Las Fuerzas Armadas y su espacio en la vida democrática". CELS. *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002*, op. cit., p. 499.

¹⁵³ Anteriormente, la necesidad de afectar los recursos de Gendarmería a funciones policiales se utilizó como argumento para abogar por la sustitución de la Gendarmería por el Ejército en tareas de vigilancia y control de fronteras, contrariando la ley de Seguridad Interior.

Este desplazamiento de los recursos de seguridad resulta un claro indicador de la forma en que los responsables de la seguridad actúan sobre el delito. Si para el subsecretario de Información para la Prevención del Delito provincial Roberto Vázquez, “algún eslabón en la cadena que forman los delincuentes está en las villas”,¹⁵⁴ aun aceptando por cierta su dudosa afirmación, cabe cuestionar por qué las políticas más violentas del aparato estatal se concentran en los eslabones de las redes delictivas integrados por los sectores más vulnerables, que son al mismo tiempo los que tienen menor capacidad de acceso a la justicia, así como a otros bienes y derechos, y que, a su vez, constituyen los recursos humanos más fácilmente intercambiables y explotados por quienes organizan las redes ilegales.

El trabajo de la justicia y las agencias de seguridad debe conducirse hacia los puntos más privilegiados y con mayor capacidad de acción de esas redes delictivas. Por ejemplo, si se apunta a la circulación internacional de armas, no parece estratégico desplazar los recursos de Gendarmería y Prefectura de su función específica de protección de las fronteras, que resulta clave en este tipo de tráfico, para concentrarlos en las villas.

2. Prácticas y normas que fragmentan la ciudad

En el período analizado otras políticas han profundizado la segmentación del espacio público mediante regulaciones y decisiones políticas que han restringido la circulación a través de los espacios y el uso que se puede hacer de ellos. Ambas restricciones tienen como consecuencia la selectividad de quiénes y cómo pueden gozar del derecho al uso del espacio urbano. Esta selectividad consolida la separación entre los “vecinos” que merecen la ciudad legítimamente y aquellos que la necesitan como medio de subsistencia, cuyo uso es considerado ilegítimo. A su vez, esta oposición tiene su correlato en el espacio, entre “zonas buenas” y “zonas malas”, y la vigilancia del intercambio entre ellas.

2.1 Restricciones a las actividades informales en la calle

El intenso debate por la reforma del Código Contravencional de la Ciudad de Buenos Aires puede leerse como una pelea por fijar el límite

¹⁵⁴ *La Nación*, 4/7/04, “Tres millones de personas viven en villas”.

de cuáles son los usos legítimos del espacio urbano. La discusión parlamentaria se trabó constantemente en figuras que no tienen que ver con el delito —como la oferta de sexo, la venta ambulante, la protesta social— pero que fueron incorporándose a una amplia y vaga agenda política que tiene a la “lucha contra la inseguridad” como objetivo. Bajo esta concepción, se penalizan comportamientos inocuos que no impactan en la reducción de los delitos violentos, pero sí actúan restringiendo el uso que puede hacerse de la ciudad.

La selectividad en el uso del espacio quedó ejemplificada en la regulación de la oferta y demanda de sexo en la vía pública: “Será castigada¹⁵⁵ si se produce a menos de 200 metros de viviendas, escuelas o templos”. En una ciudad con un nivel de concentración residencial como Buenos Aires, la redacción del artículo es un eufemismo para prohibir la actividad prácticamente en toda la ciudad, con excepción de zonas con muy baja vigilancia y circulación como los grandes espacios verdes y otros lugares apartados como las costaneras norte y sur.

Problemas propios de la gestión de los conflictos de una ciudad fueron incorporados a la discusión sobre la seguridad e incorporados al Código Contravencional. Por un lado, algunos medios asociaron determinados usos del espacio con el delito: “... esos precarios puestos generan otros problemas vinculados con la limpieza y la seguridad del lugar donde se encuentran instalados. Han sido numerosos los testimonios que responsabilizan a los vendedores callejeros por la suciedad y la inseguridad existentes en sus inmediaciones”¹⁵⁶ y algunas mediciones de opinión pública indicaron que la medida que tenía mayor consenso entre las evaluadas era “limitar y coordinar las manifestaciones y protestas en la vía pública de manera que se garantice el derecho al libre tránsito” (90%), así como “restringir la venta ambulante” contaba con un acuerdo del 68%.¹⁵⁷ Por otro lado, fueron incorporadas al Código Contravencional en figuras que contemplan penas de multas, como la venta ambulante y la actividad de los “cuidacoches”.¹⁵⁸

¹⁵⁵ Según el art. 71 del nuevo código, los infractores serán sancionados con multa de 200 a 400 pesos o de 1 a 5 días de trabajo de utilidad pública.

¹⁵⁶ *La Nación*, 1/3/4, “Venta callejera y espacio público”.

¹⁵⁷ “Opinión sobre los cambios en el código de convivencia y los hechos de violencia del 16/7”, realizada entre el lunes 19 y el martes 20 de julio entre 400 personas mayores de 18 años residentes en la ciudad de Buenos Aires.

¹⁵⁸ Para un análisis del debate legislativo respecto de la reforma del Código Contravencional véase el acápite 3 de la primera parte de este capítulo. Art. 79.— Cuidar coches sin autorización legal. Quien exige retribución por el estacionamiento o cuidado de vehículos en la vía pública sin autorización legal, es sancionado/a con 1 a 2 días de trabajo de utilidad pública o multa de 200 a 400 pesos. Cuando exista previa organización, la sanción se eleva al doble para el organizador. Art. 83.— Usar indebidamente el

Las multas para quienes obstaculicen la circulación de vehículos, establecidas en el último año en diferentes ciudades, restringe un amplio rango de actividades informales que tradicionalmente han servido como medio de vida para personas que han quedado fuera del mercado formal de trabajo. En Buenos Aires, de acuerdo con el nuevo código, será sancionado con 1 a 5 días de trabajo de utilidad pública o multa de 200 a 1000 pesos "quien impida u obstaculice la circulación de vehículos por la vía pública o espacios públicos", figura que afecta tanto a las personas que utilizan la calle para protestar, como aquellos que lo hacen para vender productos en puestos fijos.

El Concejo Deliberante de la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza, a través de la ordenanza n° 3587, prohibió cualquier actividad informal que obstaculice el tránsito en la ciudad como la de los jóvenes "limpiavidrios" y hasta de los malabaristas. A su vez, el intendente Eduardo Cicchini lanzó un programa laboral del que participen empresas privadas, por el que las personas que antes desarrollaban estas actividades recibirán ayudas económicas del orden de los \$ 200 por el término de seis meses (y un estímulo adicional de \$ 50 "cuando los informes de su desempeño sean positivos"). Mientras tanto, serán capacitados en diferentes oficios, previos exámenes psicológicos y laborales.¹⁵⁹ Sin embargo, el anunciado "Programa de Integración Social de Jóvenes Vulnerables" se ve duramente cuestionado por el hecho de que la ordenanza, basada en un proyecto del Ejecutivo, dispone un régimen de multas para los jóvenes que intenten ocupar los lugares dejados por los limpiavidrios y para los que retornen a esa actividad, además de la decomisación de los elementos que utilicen: "La norma establece multas de 400 unidades tributarias para sus infractores y/o el decomiso de los elementos utilizados para la comisión de la falta. Para hacer cumplir la ordenanza, la comuna cuenta con agentes municipales de las direcciones de Tránsito, Seguridad Urbana y Comercio e Inspección General, quienes cuando las circunstancias

espacio público. Quien realiza actividades lucrativas no autorizadas en el espacio público, es sancionado/a con multa de 200 a 600 pesos. Quien organiza actividades lucrativas no autorizadas en el espacio público, en volúmenes y modalidades similares a las del comercio establecido, es sancionado/a con multa de 5.000 a 30.000 pesos. No constituye contravención la venta ambulatoria en la vía pública o en transportes públicos de barajas o artículos similares, artesanías y, en general, la venta de mera subsistencia que no impliquen una competencia desleal efectiva para con el comercio establecido, ni la actividad de los artistas callejeros en la medida que no exijan contraprestación pecuniaria. Art. 84. — Ocupar la vía pública. Quien ocupa la vía pública en ejercicio de una actividad lucrativa excediendo las medidas autorizadas o el permiso de uso de las aceras, es sancionado/a con multa de 400 a 2.000 pesos.

¹⁵⁹ *Clarín*, 2/9/04, "Mendoza: les dan trabajo formal a los limpiavidrios y a malabaristas".

así lo requieran, podrán solicitar el concurso de la Fuerza Pública para la realización de los operativos, con inmediato aviso al Juez de Faltas competente".¹⁶⁰ El compromiso del gobierno y de las empresas que ofrecieron pasantías para estos jóvenes es por seis meses, luego de los cuales no está prevista ninguna política más que la prohibición de que retomem actividades en el espacio público.¹⁶¹ Otra muestra del espíritu de esta política, es el hecho de que los fundamentos legales de la ordenanza contemplan solamente la legislación relacionada con el tránsito y no con la infancia o el trabajo.¹⁶²

El caso de los malabaristas resulta particularmente absurdo: se estima que en Mendoza más de cien personas viven de ese oficio, de los cuales gran parte mantiene sus estudios con lo que recauda, que va desde 15 a 25 pesos diarios.¹⁶³ Para estas personas, la ordenanza simplemente prohíbe su medio de subsistencia. Aunque el secretario de gobierno de Mendoza, Osvaldo Oyhegart, adelantó la posibilidad de establecer puntos definidos en pascos públicos para organizar espectáculos que podrían contemplar la actividad de los malabaristas, naturalmente éstos afirman que la posibilidad de vivir de este oficio está sujeta a la libertad de ejercerlo en espacios de circulación del tránsito.

2.2 La ciudad cercada: la circulación tomada como amenaza

Los accesos entre diferentes jurisdicciones continuaron vigilándose con una dinámica análoga a los controles fronterizos.¹⁶⁴ Esta lógica se mantuvo en los límites que separan a la ciudad de la provincia de Buenos Aires y se

¹⁶⁰ *Cuyo Noticias*, 31/8/04, "Un programa para insertar a limpiavidrios, también prohibieron la actividad por ordenanza".

¹⁶¹ Es alarmante la insistencia de la Intendencia de Mendoza respecto de instrumentar políticas para reducir forzosamente a los chicos de la calle. El 7/1/03 la policía de Mendoza realizó detenciones masivas de personas menores de edad que se encontraban mendigando o trabajando en la calle, muchos de ellos eran los limpiavidrios a los que actualmente se les ha prohibido la actividad (Véase "El encierro como única política de protección de la infancia", CELS *Derechos Humanos en Argentina. Informe Anual 2002-2003*, CELS-Siglo XXI, Buenos Aires, 2003).

¹⁶² La ordenanza cita la Constitución Provincial en su art. 200, inc. 3^o, referido a la competencia del municipio en materia de sanidad pública y la jurisdicción municipal que se ejerce sobre las calles de acuerdo a lo establecido por el art. 11 de la ley 1079 Orgánica de Municipalidades. También el art. 73 de la Ley de Tránsito n° 6082, que establece una prohibición de tipo enunciativa del uso de la vía pública para fines extraños al tránsito, y el art. 17 de la *Ordenanza* nomina, que determina cómo debe ser el tránsito de peatones en distintos sitios de circulación de vehículos.

¹⁶³ *Los Andes*, 3/9/04. "Malabaristas en contra de la ordenanza de Capital".

¹⁶⁴ Para un análisis sobre el control de accesos como política de seguridad, véase CELS, "¿Opera la seguridad en la ciudad de Buenos Aires como si fuera una gran urbanización cerrada?", *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002-2003*, Buenos Aires, 2003. CELS - Siglo XXI, p. 230.

reprodujo entre municipios provinciales y en las villas de emergencia, como en el ya mencionado caso del Plan de Protección Integral de Barrios.

En noviembre de 2003 en el marco de un plan "antisequestros" coordinado entre los gobiernos nacional y provincial se incluyó el control de accesos y el establecimiento de "corredores seguros" en las autopistas y los caminos más transitados entre la capital y los partidos del conurbano, con guardias fijas cada cierto número de kilómetros. Estas estrategias de control territorial atravesaron los cambios de gestión. En octubre de 2004, según estadísticas de la Policía Federal, se realizaron alrededor de 25 operativos de control vehicular y poblacional por día, que equivalen aproximadamente a 300 autos y 400 personas¹⁶⁵ y se concentran sobre los bordes de la Capital Federal. La policía bonaerense tiene rutinas similares que se centran en "controles especiales" para prevenir asaltos en la autopista que une La Plata con la Capital, y se extienden alternativamente entre las principales autopistas que unen la Ciudad de Buenos Aires con los partidos que la rodean (autopistas del Oeste, Del Buen Ayre y Panamericana).¹⁶⁶

El director general de la Policía Vial bonaerense, comisario mayor Gastón Pérez, anunció en julio de 2004 el inicio de una rutina de "controles intermitentes, durante todo el día y en distintos puntos de la autovía" para prevenir delitos.¹⁶⁷ Como las verificaciones comenzaron a desarrollarse entre las estaciones de peajes, donde además se desplazan patrullas, el paisaje remite nítidamente a un pase fronterizo. Con la intención de no entorpecer el tránsito, también se realizan las identificaciones de personas arriba de los ómnibus, durante los recorridos.

En agosto de 2004 comenzaron "operativos interfuerzas": la policía provincial, la Federal, Gendarmería y Prefectura realizaron tareas de "saturación" en la zona norte del Gran Buenos Aires,¹⁶⁸ en el marco de un plan coordinado por el Comando de Evaluación, Diagnóstico, Coordinación y Ejecución Operativa, a cargo del jefe de Gendarmería, Enrique Gallésio. Los controles, fijos y móviles, se dispusieron en avenidas y puentes de San Isidro, San Fernando, Pilar, Vicente López y Tigre.¹⁶⁹

¹⁶⁵ *LaFederalonline* - Diario digital de la Policía Federal Argentina.

¹⁶⁶ *Clarín*, 26/7/4, "Operativos sorpresa para evitar robos en las autopistas".

¹⁶⁷ *Ibidem*.

¹⁶⁸ El decreto 880/2004, fechado el 12 de julio de 2004, estableció que "En función de los artículos 4º inciso c) y 10 inciso f) de la Ley nº 18.711 convócase en forma excepcional y extraordinaria hasta el 31 de diciembre de 2004 a la GENDARMERÍA NACIONAL y a la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA para prestar servicios de policía de seguridad en los puestos de la Avenida General Paz asignados actualmente a la POLICÍA FEDERAL ARGENTINA en el sector comprendido desde Avenida del Libertador (incluyendo el puesto ubicado sobre el Pasaje La Cachila) hasta Ricardo Gutiérrez".

¹⁶⁹ *Clarín*, 24/8/4, "Lanzan más operativos de patrulla en el norte del Gran Buenos Aires".

Mientras con estos operativos se pretende controlar el intercambio de personas entre la ciudad y la provincia de Buenos Aires y el gobierno nacional mantiene un cinturón de vigilancia en villas de emergencia y barrios carenciados de la provincia, diferentes intendentes comenzaron a reclamar refuerzos para poder aplicar estrategias similares que protejan a sus vecinos de la amenaza que representan las personas ajenas a su municipio. El intendente de Zárate, Omar Bernués argumentó que "Zárate representa una zona estratégica para el arribo de peligrosos delincuentes del conurbano, por lo que queremos evitar que nuestra población sufra los serios problemas delictivos que vive esa región".¹⁷⁰ La idea de algunos intendentes es que se debe controlar el ingreso de vehículos a sus municipios de la misma manera que se controlan los accesos a la Capital: "como no disponemos de la suficiente cantidad de policías para controlar la entrada y salida de vehículos en dichas rutas, consideramos que lo más afinado sería que la tarea recaiga en efectivos de fuerzas federales, por eso pedí al Ministerio de Seguridad Provincial que interceda ante Nación para que nos mande a personal de Gendarmería o de Prefectura". El intendente de Campana, Jorge Varela, pidió directamente al gobierno nacional "entre 15 y 18 agentes de las fuerzas federales".

3. La continuidad de las prácticas violentas contra la pobreza: el caso de La Aldea¹⁷¹

En áreas segregadas de la ciudad la relación del Estado con sus habitantes mantuvo las mismas características abusivas de los últimos años.¹⁷² La segmentación¹⁷³ socio espacial, la estigmatización social y la violencia

¹⁷⁰ *El Día*, 13/9/04, "Zárate también reclama a Prefectura y Gendarmería".

¹⁷¹ El estudio de caso sobre La Aldea fue realizado en el marco del proyecto *Análisis de las causas estructurales de la violencia, incluyendo la tortura, desde una perspectiva de derechos humanos: la relación entre factores socio-económicos e institucionales*, coordinado por la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT), cuyo capítulo argentino fue desarrollado por los programas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana del CELS, entre septiembre de 2003 y junio de 2004.

¹⁷² Para una descripción de estas prácticas en los últimos años véase CELS, "Segregación socio espacial y políticas de seguridad", *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002-2004*, Buenos Aires, CELS - Siglo XXI, 2003, p. 235.

¹⁷³ Por el grado que ha tomado el nivel de fragmentación espacial, resulta útil diferenciar los conceptos de segregación y segmentación. Mientras que el primero señala la existencia de barreras para el intercambio entre dos espacios, el segundo agrega a esta definición la voluntad de los miembros de alguno de los lados de mantener o elevar las barreras que existen entre ellos (Véase Katzman Ruben, "El aislamiento social de los pobres urbanos", *Revista de la CEPAL* n° 75, diciembre de 2001).

de las instituciones forman parte de la rutina en las áreas en las que el Estado desconoce los derechos de los ciudadanos.

Como caso testigo, repasaremos la relación entre el Estado y los habitantes de La Aldea, también conocido como "villa gay" —una de las ocho nuevas villas de emergencia que se establecieron en la ciudad de Buenos Aires en los últimos diez años— que se encuentra en el predio de la Ciudad Universitaria de la Universidad de Buenos Aires (UBA).¹⁷⁴ En septiembre de 2003 la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires realizó un relevamiento de la población¹⁷⁵ y encontró que entonces había sesenta familias habitando ese lugar, en condiciones de extrema precariedad y pobreza, sin luz eléctrica, agua potable, infraestructura, ni saneamiento básico.

Las relaciones de los pobladores con las instituciones de seguridad han sido históricamente muy violentas, sobre todo con la Policía Federal y, en particular, la comisaría 51^a, con jurisdicción en la zona de la Ciudad Universitaria.¹⁷⁶ Las acciones de los funcionarios federales han implicado violaciones reiteradas a los derechos de los habitantes.

A lo largo de los nueve años de existencia de la Aldea, se registraron allí diferentes y reiteradas prácticas de violencia institucional contra sus pobladores: detenciones arbitrarias y sistemáticas, amenazas, apremios y violaciones, el desalojo forzoso del predio y allanamientos y requisas recurrentes. Nunca existió un reconocimiento por parte del Estado de estos

¹⁷⁴ La Aldea es, comparativamente, un asentamiento pequeño en términos de población: en 2001, había allí 31 hogares, por lo que se la consideraba el asentamiento más pequeño de la ciudad. Para ese mismo año, la población de los asentamientos más antiguos era mucho mayor: en la villa 1-11-14 ubicada en el Bajo Flores, uno de los asentamientos más grandes, se relevaron 6003 hogares. Le seguían la villa 21-24, con 4267 hogares, la villa n° 20 (3.979), la n° 15 (2.627) y la villa n° 31 de Retiro (2.190).

¹⁷⁵ "Censo Asentamiento Ciudad Universitaria", Informe de trabajo, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, enero 2004.

¹⁷⁶ Si bien la comisaría 51^a tiene jurisdicción sobre el territorio de la Ciudad Universitaria, los terrenos costeros del Río de la Plata se encuentran bajo la jurisdicción de la Prefectura Naval Argentina. De acuerdo con la ley 18.398, artículo 4°, sus ámbitos de actuación son, entre otros, "las costas y playas marítimas, hasta una distancia de 50 metros a contar de la línea de la más alta marea y en las márgenes de los ríos, lagos, canales y demás aguas navegables, hasta una distancia de 35 metros, a contar de la línea de la más alta crecida ordinaria, en cuanto se relacione con el ejercicio de la policía de seguridad de navegación" y "zonas de seguridad de frontera marítima y en las márgenes de los ríos navegables, de acuerdo con lo previsto en la ley de jurisdicción de las Fuerzas de Seguridad, al sólo efecto de los delitos de competencia federal". El asentamiento se sitúa justamente en los límites fijados por la norma, por lo que resulta algo confusa la determinación de la fuerza con jurisdicción allí. La Policía Federal considera que el asentamiento se encuentra bajo su jurisdicción, por encontrarse a una distancia de la costa que excede la competencia de Prefectura.

atropellos, ni fue sancionado ninguno de los agentes de las instituciones de seguridad sospechados por esos hechos.

La historia de La Aldea puede separarse entre antes y después del desalojo de 1998, realizado por orden del juez Adolfo Bagnasco en el marco de un proceso iniciado por el delito de usurpación. Hasta ese momento, para las personas que vivían en La Aldea el desalojo era un peligro constante, pero a la vez algo que nunca se materializaba. Cuando finalmente sucedió tomó a todos por sorpresa, según un habitante: "Unos meses antes del hecho, funcionarios del juzgado llevaron notificaciones, pero no pensábamos que nos desalojarían". Después de las notificaciones tuvieron entrevistas con asistentes sociales, y hasta hoy son recordadas muy negativamente: "'¿Así viven?' nos decía la asistente social de la Secretaría... '¿Por qué no cortan el pasto... estos mugrientos? Hay que sacarlos a todos, hay que sacarlos a todos'. Nos decían que no era un lugar apto para tener a las criaturas, que nos iban a sacar a los chicos, y los iban a poner en un hogar hasta conseguirles una casa con todas las condiciones. Nos decían que éramos unos malos padres porque ése no era lugar para las criaturas, que no pensábamos en ellos, que sólo pensábamos en vivir en un lugar sin pagar impuestos, porque éramos sinvergüenzas; que siempre nos iban a estar llevando presos, y eso para nosotros no es novedad".

El relato de las víctimas que vivieron el desalojo es concluyente: "quemaron todo [...] no dejaron una casa parada, quemaron todo, mataron los animales". Un habitante que se encontraba afuera el día del desalojo, relató lo que sucedió con sus pertenencias: "el lunes a la tarde vino un chico amigo con todas mis cosas que me pudo sacar: un poco de ropa, la cocina, la garrufa, la televisión que es lo que a mí más me costó... Pero quedaron los muebles... había muebles que estaban en buen estado, había dos cochecitos, dos paraguítas para los chicos, que me los había regalado un matrimonio... ahí perdí la documentación del nene mío. Encima mis cosas nos se las querían dar, la Municipalidad se las quería llevar a un galpón que se iban a llevar las de todos, algunas cosas se las llevaron, y a la gente que le llevaron ahí las cosas nunca más las recuperó, porque nunca nos dieron un papel, recibo, nada, ahí se perdió muchas cosas. Si no había nadie en la casa, se lo llevaban ahí".

Luego de este hecho, una parte de los habitantes (unas diez parejas) que no consiguió reinstalarse en otro lugar se asentó bajo un puente cercano a la Ciudad Universitaria exigiendo al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que les diera una solución. Ante tal situación, el gobierno no les otorgó un departamento en comodato por un año. "Nos fuimos 27 debajo de un puente y pusimos un cartel 'HABITANTES DE LA VILLA CASY', y ahí nos quedamos y empezamos la negociación, con [el entonces jefe de Gobierno,

Fernando} De la Rúa. Cuando hizo un mes y tres días que estábamos en ese puente, nos consiguieron una casa en Estados Unidos y Piedras. Ahí nos llevaron con todos los honores, porque estaban todos los medios de prensa presentes. Eran 8 piezas para 20 personas". Luego de vencido el comodato, debieron abandonar el inmueble, y comenzaron a retornar a La Aldea para montar nuevas casillas.

Otro grupo de personas que había sido ubicado en hoteles financiados por los programas habitacionales del gobierno en el momento del desalojo, manifestó haber sufrido malos tratos y pésimas condiciones de habitabilidad. Luego de unos meses, vivieron una situación similar a la de las personas que se refugiaron bajo el puente: se vieron obligados a retornar al asentamiento cuando el gobierno cesó el pago de las habitaciones, sin ofrecerles alguna solución habitacional definitiva.

Después del desalojo, la Policía Montada permaneció en el lugar, custodiando los accesos al asentamiento por un tiempo. Pese a ello, nadie notó la presencia de un travesti, que quedó escondido entre los pasúzales. La escasa visibilidad que tenía su casa hizo que fuera el único habitante del asentamiento que pudo permanecer, escondida, todo el tiempo. Para el resto de los habitantes desalojados la custodia les hacía muy difícil retornar al asentamiento. Pero pasado más de un año, y al vencer los contratos de los hoteles provistos por el gobierno, algunos de los habitantes de La Aldea fueron, de a poco, regresando. A su vez, el asentamiento empezó a repoblarse con numerosas familias, algunas provenientes de la villa n° 31, ubicada en la zona de Retiro. Esto hizo que, posteriormente al desalojo, la población del asentamiento se volviera más heterogénea: el lugar dejó de ser predominantemente un ámbito de personas homosexuales. Esto implicó un importante crecimiento de la población que actualmente se estima superior a las 200 personas.

Las detenciones son tal vez la práctica policial más sufrida por los habitantes de La Aldea, en particular por la población homosexual y travesti. Muchas veces son detenidos mientras "cartonean" en la Ciudad Universitaria o en los barrios de Belgrano y Núñez.¹⁷⁷ Las detenciones se redujeron considerablemente a partir de la derogación de los edictos policiales, pero no desaparecieron totalmente. Además, a partir de conformar una cooperativa de vivienda, los habitantes de La Aldea pudieron or-

¹⁷⁷ Uno de los cartoneros de La Aldea caracteriza el trato que recibían de algunos funcionarios policiales: "la policía te agarraba los carritos y te tiraba todo lo que traías; yo les decía, yo me siento orgulloso que me lleves por ciruja, pero por chorro no me vas a llevar nunca. [...] Ellos nos decían negro ciruja, asqueroso, comiendo esas cosas de la basura, ¿no les da vergüenza?", muchas humillaciones".

ganizarse y relacionarse con otras organizaciones de la sociedad civil, en un avance por la defensa colectiva de sus derechos.

En La Aldea también se sufren allanamientos a las casillas. El denominador común en estos casos es el temor y el desconcierto que invade a los habitantes de las casas allanadas y la situación de precariedad de los barrios en que estos hechos ocurren.¹⁷⁸ En el caso de los habitantes de La Aldea, las víctimas toman el encadenamiento de acciones como una persecución policial destinada a hostigarlas y ante la cual se encuentran muchas veces desamparadas. Son constantes en los allanamientos las consecuencias para las víctimas, que van desde las pérdidas materiales ocasionadas por los policías en sus domicilios, hasta abusos violentos como golpes y manoseos.

El 2 de julio de 2003 personas no identificadas ingresaron al comedor de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales y robaron diversos elementos. Luego, las autoridades policiales realizaron allanamientos en el asentamiento con la supuesta intención de buscar las cosas robadas del comedor estudiantil. El operativo estuvo comandado por el jefe de Seguridad de la Ciudad Universitaria Hugo Cóppola, liderando a un grupo de policías uniformados y de civil. Los habitantes del asentamiento denunciaron que los efectivos ingresaron en sus casas sin orden judicial. En muchas de las casillas se sufrieron destrozos de muebles, objetos personales y alimentos. Dos personas fueron golpeadas, y ante los pedidos de la gente para que terminara la violencia "respondieron que necesitaban responsabilizar a alguien del robo y decidieron llevarse a uno de los agredidos a las nuevas oficinas de la Intendencia. En dicho lugar continuaron los golpes. Fue tal la agresión que debieron retenerlo aproximadamente un día para que estuviera en condiciones mínimas como para poder moverse".¹⁷⁹

3.1 La construcción de los habitantes de La Aldea como personas peligrosas mediante la articulación de acciones entre la universidad y la policía

Las relaciones entre la universidad y los habitantes de La Aldea estuvieron caracterizadas por la segregación. Independientemente del con-

¹⁷⁸ Para una descripción de la práctica de allanamientos ilegales y masivos, véase CELS "La ilegalidad de los allanamientos masivos". *Derechos Humanos en Argentina. Informe Anual 2002-2003*, Buenos Aires: CELS - Siglo XXI, 2003, p. 240.

¹⁷⁹ Carta de los habitantes de La Aldea a la Dirección de Derechos Humanos de la Ciudad de Buenos Aires, el CELS y otros organismos oficiales y de la sociedad civil, el 25 de septiembre de 2003, en expediente n° 63.010/2003.

flicto por las tierras,¹⁸⁰ las acciones cotidianas de la institución hacia las personas que viven en La Aldea están cargadas de discriminación y arbitrariedad. Las autoridades de la universidad acusan a los pobladores de la autoría de los delitos ocurridos en el interior del predio y emprenden reformas para marcar en el espacio la estigmatización y las barreras que imponen en la relación. Las acciones que la universidad emprende para la seguridad de sus docentes y estudiantes son coordinadas entre autoridades de la universidad y policías federales que trabajan para la UBA (algunos seriamente cuestionados).

Desde la repoblación de La Aldea, posterior al desalojo, la universidad continuó manteniendo una actitud hostil, que se expresa en la gestión por una presencia policial permanente, para proteger a la comunidad académica de la amenaza que el asentamiento les representa. La lógica de la estrategia de seguridad se basa en el aislamiento y cercamiento de la villa, y en el control policial de las personas "ajenas a la comunidad académica" que circulan por el predio.¹⁸¹ En el último año este principio se llevó al extremo de colocar un alambrado entre el asentamiento y el resto del predio, que será reforzado mediante la excavación de una zanja, que se llenará de agua. Dado que ni los alumnos ni los profesores llevan ningún tipo de identificación, el reconocimiento de los "otros" se basa en su aspecto: el color de su piel, su vestimenta, y su condición socioeconómica.

Mario Boscoboinik, Intendente de Ciudad Universitaria designado en abril de 2003, describió así la situación: "allí hay problemas de seguridad bastante grandes, acrecentados por la apertura indiscriminada de las puertas, la salida rápida a provincia, la presencia de una villa miseria próxima [...] hay cerca de 150 personas, por lo que nos dijeron, viviendo en el lugar, entre familias, gays y chorros [...] El tema fundamental acá es erradicar la villa, es una cosa espantosa [...], me parece que tener una villa no es muy simpático [...], gente viviendo en malas condiciones de higiene, malas condiciones de habitabilidad, con chicos que ves en patas directamente, me parece que es terrible. Nosotros de lo que estamos asegurándonos es de que no nos afanen".¹⁸²

Para coordinar la seguridad, en junio de 2003 la UBA comenzó las tareas de construcción de las oficinas de la Intendencia, en un viejo edificio

¹⁸⁰ La Universidad de Buenos Aires realizó al comienzo de la ocupación de estas tierras la denuncia de usurpación y la gestión ante la justicia por un desalojo.

¹⁸¹ Esta circulación es inevitable, dado que el único acceso a La Aldea es a través de la Ciudad Universitaria.

¹⁸² Entrevista en video "Peligro en Frente Aguantadero", incorporado al expediente n° 63.010/2003.

ubicado frente al Pabellón I del predio. Allí se ubicaría de manera permanente el personal policial.¹⁸³ Esta dependencia funciona como "base de operaciones" para los policías que pertenecen a la Policía Federal,¹⁸⁴ muchos no están uniformados y circulan por Ciudad Universitaria de civil y sin ningún tipo de identificación que permita establecer su condición de policías.¹⁸⁵

Para los habitantes de La Aldea, pese a sus demandas de presencia de una fuerza de seguridad, esta iniciativa fue negativa ya que sus funciones se limitan a garantizar la seguridad en la Ciudad Universitaria, excluyendo el asentamiento. Además, según los pobladores, los contactos que tienen con los funcionarios policiales de la intendencia en muchas ocasiones incluyen la coacción, la persecución y las amenazas.

Algunos habitantes de La Aldea firmaron una carta denunciando los abusos por parte de funcionarios policiales de la Comisaría 51^a, que hicieron circular entre organismos de derechos humanos y organismos oficiales. En la carta los pobladores denuncian todo tipo de maltratos, allanamientos ilegales a sus casas, amenazas y hasta abusos sexuales por parte de los efectivos de la Comisaría 51^a. Uno de los denunciados es Hugo Cópola, quien ejercía la jefatura de Seguridad de la Ciudad Universitaria, que implicaba el control de los efectivos policiales contratados por la universidad.¹⁸⁶ Los pobladores de este asentamiento denunciaron públicamente a este hombre por pedir soborno a los cuidacoches, formular amenazas, realizar un allanamiento sin orden judicial, golpear a pobladores y obligar a habitantes del asentamiento a tener sexo,¹⁸⁷ a raíz de lo cual Cópola debió abandonar su cargo. Las denuncias también se dirigieron al sargento 1º Ricardo Gómez, imputado en una causa por amenazas, quien permanece en sus funciones como policía

¹⁸³ Sin embargo, la presencia policial en el predio es anterior, ya que el rectorado de la UBA tiene contratado un servicio de policía adicional desde hace doce años, pero con un nivel de visibilidad mucho menor para la comunidad de estudiantes y profesores.

¹⁸⁴ La iniciativa de las autoridades universitarias de instalar un servicio de policía permanente fue muy controvertida entre los estudiantes y profesores debido a la restricción del ingreso en las universidades de las fuerzas de seguridad. Consecuentemente, entre los estudiantes esta decisión fue percibida como la introducción de un "destacamento policial" y generó fuertes críticas y protestas.

¹⁸⁵ En efecto, el Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales emitió la resolución n° 1738 el 22 de septiembre de 2003 denunciando la presencia de estos policías de civil y la circulación de vehículos con vidrios polarizados y sin patente identificatoria, en todo el predio de Ciudad Universitaria.

¹⁸⁶ Personal policial de la comisaría 51^a lo describió como "un ex policía es exonerado por mal desempeño", dato que hasta el cierre de esta edición no había podido ser chequeado.

¹⁸⁷ Carta de los habitantes de La Aldea a la Dirección de Derechos Humanos de la Ciudad de Buenos Aires, el CELS y otros organismos oficiales y de la sociedad civil, el 25 de septiembre de 2003, en expediente n° 63.010/2003.

contratado por la universidad en servicios adicionales. Tal el perfil de los profesionales que la UBA eligió para combatir lo que consideran su mayor amenaza en materia de seguridad: la existencia de La Aldea.

4. La presencia de un estado autoritario

El ex ministro de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, Raúl Rivara, afirmó durante su gestión: "En las zonas afectadas [a operativos de seguridad] el delito casi se extinguió. Antes el Estado estaba ausente; ya no".¹⁸⁸ Con esta frase, Rivara sintetizó dos ideas que circulan en el sentido común: en primer lugar, que en las zonas marginales en las que se concentran carencias, el Estado está ausente, como si simplemente "dejara hacer"; en segundo lugar, que si estos espacios son afectados a operativos de seguridad, se considera que el Estado se hace presente. Sin embargo, es difícil suponer que el Estado se encuentre totalmente ausente en zonas tan urbanizadas y centrales como las villas de emergencia y, por otro lado, habría que analizar si la presencia de funcionarios de seguridad es indicio suficiente de que el Estado se ha hecho presente en la vida de las personas que allí viven.

Para avanzar en estas ideas, es importante aclarar el concepto de Estado ausente. Según Oscar Oszlak,¹⁸⁹ la referencia a la ausencia de Estado "pone el acento en las consecuencias que pueden derivarse de su extinción, nunca total por cierto. [El Estado ausente] Puede caracterizarse como tal por el menor peso de su acción en la resolución de cuestiones sociales críticas, lo cual tiende a deslegitimar su propia existencia como Estado. La 'ausencia' de Estado denota renuncia al cumplimiento de ciertos roles que, al no ser asumidos, deja al mercado y a la sociedad civil a merced de fuerzas cuya acción puede producir, entre otras consecuencias, un deterioro en las condiciones materiales de vida de los sectores sociales más vulnerables, con sus negativos impactos sobre la equidad, el desarrollo y la gobernabilidad".¹⁹⁰ En esta misma valoración que Oszlak otorga a

¹⁸⁸ *La Nación*, 23/1/4, "Ampliarán el número de uniformados en los barrios más inseguros".

¹⁸⁹ Oscar Oszlak se doctoró en Ciencia Política en la Universidad de California (Berkeley) y en Ciencias Económicas en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es director de la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA) y de la Maestría en Gerencia Pública de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco. Investigador principal del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y docente de posgrado en distintas universidades nacionales e internacionales.

la ausencia del Estado parecen reflejarse las demandas de los habitantes de las villas afectadas al PPIB y de La Aldea.

La ausencia de Estado no refiere, entonces, a una total falta de acción estatal, sino a la falta de acciones del Estado en tanto garante de la ley. Así es que el Estado ha estado selectivamente presente a través de su capacidad coercitiva (y su acción abusiva) y ausente en tanto ha omitido estas zonas del territorio donde ejerce una legalidad efectiva. Si, siguiendo a Oszlak, "el estado es lo que hace",¹⁹¹ la percepción que los habitantes de las villas pueden tener de él se limita a su capacidad represiva. En este sentido, el testimonio de Atanasio Ramírez refleja una vida de experiencia personal de relación con el Estado, su ausencia y selectiva presencia: "Llegué a la villa en el 81, erradicado por los militares de la otra villa donde estaba. Tenía seis hijos chiquitos. Trajimos dos bolsos y nos hicimos una casa de chapas. Mi hija mayor falleció de neumonía, por las condiciones de vida, porque siempre se inunda. Todavía tengo esperanza de tener vivienda digna, no ser discriminados y que nadie tenga que morir".¹⁹²

Para Guillermo O'Donnell,¹⁹³ la presencia del Estado se relaciona con su capacidad de hacer cumplir sus propias normas. En este sentido su decadencia se refleja en "el aumento de los delitos, las intervenciones ilícitas de la policía en los barrios pobres, la práctica difundida de la tortura y aún de la ejecución sumaria de sospechosos que residen en barrios pobres o por alguna otra razón son estigmatizados".¹⁹⁴ Se trata de Estados incapaces de asegurar la efectividad de sus leyes a lo largo del territorio. Para O'Donnell las características autoritarias de la relación del Estado con los habitantes de las villas constituye la ausencia de democracia: "Es común [...] que los residentes de barrios

¹⁹⁰ Oszlak, Oscar: "El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina", *Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales*, vol. 42, N°168, enero-marzo de 2003, Buenos Aires, p. 535.

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 540.

¹⁹² Testimonio citado de "A 20 años del lanzamiento del Plan de Vivienda y Urbanización de La Cava", en <http://www.cels.org.ar/Site_cels/archivo_noticias/informe_úpo.shtml>.

¹⁹³ Guillermo O'Donnell es uno de los científicos sociales latinoamericanos más influyentes en el ámbito internacional. Se doctoró en la Universidad de Yale y fue director académico del Instituto Kellogg de Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame entre 1982 y 1997. Es autor de numerosas publicaciones sobre la evolución de las instituciones políticas, regímenes autoritarios y transición a la democracia. Integró el comité editorial de numerosas publicaciones, incluyendo el *Journal of Latin American Studies*, *Latin American Research Review* y el *International Political Science Review*. Desde 1995 es miembro de la Academia Americana de Artes y Ciencias.

¹⁹⁴ O'Donnell, Guillermo: "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas", *Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales*, vol. 33, N°130, julio-septiembre de 1993, Buenos Aires, p. 169.

pobres [...] no reciban un trato justo en los tribunales, ni gocen de acceso a servicios públicos a los que tienen derecho, estén a salvo de la violencia policial. Éstas son restricciones [...] políticamente fundamentales: implican la ineffectividad del estado-en-tanto-ley y la cancelación de algunos derechos que son tan constitutivos de la democracia como el de votar sin coacción".¹⁹⁵

En la actualidad, la negación de derechos en las villas de emergencia es tal que se trata claramente de un espacio como los que describe O'Donnell, donde el Estado no cuenta ni con un conjunto de burocracias razonablemente eficaces, ni con la capacidad de establecer una legalidad efectiva.¹⁹⁶ Por ejemplo, mientras se intensifica la violencia en el interior de La Aldea y la resolución violenta de los conflictos vecinales; éstos no han recibido ninguna respuesta por parte de las autoridades. El tema de la inseguridad dentro del asentamiento no es atendido actualmente por ninguno de los actores estatales responsables: la comisaría 51^a (con jurisdicción en la zona), los efectivos policiales asentados en la Ciudad Universitaria, el Centro de Gestión y Participación n.º 13 (que mantiene reuniones con el comisario para discutir los problemas de seguridad de la jurisdicción)¹⁹⁷ y Prefectura Naval (con jurisdicción en la costa del Río de la Plata). Ninguno de ellos dio cuenta de la situación de violencia que se vive en La Aldea, ni de los reclamos de sus habitantes pidiendo una instancia de control que garantice su integridad. El poder estatal no solamente se retira de la obligación de garantizar la seguridad también a estas personas, sino que no realiza ninguna política preventiva respecto de la reiteración de hechos de violencia institucional contra ellas.¹⁹⁸

Acerca de la respuesta ante otro tipo de necesidades, a partir de la mencionada organización de los habitantes de La Aldea, se han iniciado algunas actividades incorporando a esta población a los planes vigentes de

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 173

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 170

¹⁹⁷ En materia de seguridad, el asentamiento no integra la agenda del CGP responsable. Sus autoridades mantienen reuniones mensuales con todas las comisarías de la jurisdicción en las que discuten los principales problemas de la zona. En estos encuentros con la comisaría 51^a, nunca fue mencionado el asentamiento de la Ciudad Universitaria como una zona que requiriera la atención de las autoridades policiales.

¹⁹⁸ Los habitantes de La Aldea demandan activamente la presencia ordenadora del Estado, aun mediante sus instituciones de seguridad. Dada la ausencia de instancias formales de regulación de los conflictos, muchos vecinos demandan un puesto permanente de Prefectura en el interior de La Aldea, capaz de garantizar condiciones mínimas de seguridad. Por lo general este pedido se dirige hacia la Prefectura, dado la buena imagen que esta institución tiene entre los pobladores. Sin embargo, la necesidad de una instancia de seguridad y control es tan fuerte, que algunos de los pobladores aceptarían aun la presencia de la Policía Federal, institución que ha sido su victimaria en incontables situaciones.

alimentación y salud de la ciudad de Buenos Aires.¹⁹⁹ El Estado en tanto garante de derechos, ha estado tan ausente que los vecinos del asentamiento valoran las mínimas iniciativas del CGP: “desde que el INDEC nos puso como villa, el CGP nos tuvo que aceptar”. Lo mismo ocurre con la gran aceptación del PPIB en el interior de las áreas ocupadas, donde los vecinos valoran el orden impuesto por la vigilancia estatal, aun con el enorme costo que les implica en términos de derechos.

En los espacios donde la calidad de la experiencia social de contacto con el Estado²⁰⁰ de las personas más pobres ha sido atravesada por la violencia y la segregación, el Estado nunca ha hecho efectiva la legalidad y donde ha permitido que sus propios funcionarios exacerbaran la violencia, allí donde los derechos fundamentales son vulnerados y las condiciones de vida son las peores del país, no parece posible que las acciones de vigilancia reviertan la ausencia de Estado. Más aun, la experiencia del PPIB parece indicar que la ocupación por parte de funcionarios de seguridad difícilmente pueda ser considerada como un primer paso hacia la presencia del Estado. En tanto estos operativos no fueron concebidos a partir de los derechos de las personas sobre las que se han aplicado, su capacidad por fortalecer la presencia estatal se mostró rápidamente agotada.

¹⁹⁹ La limitación de esta iniciativa está marcada por su carácter provisorio y asistencial (entrega de alimentos, reparto de preservativos), que no resulta en un cambio sustantivo y sostenible de las condiciones de vida en La Aldea.

²⁰⁰ Para Juan Carlos Torre el Estado puede analizarse como expresión de relaciones sociales y en este sentido, puede ponderarse por su grado de penetración, en relación a su vigencia en la experiencia social de los miembros de una comunidad (Véase Artzua, Daniel; Borón Atilio; Castro, Jorge; Redrado, Martín y Torre, Juan Carlos: “Las transformaciones en el Estado en el período 1999-2002”, *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 6, n°14, 1999).