

III. Regresiones en las políticas de seguridad, una dirección de difícil retorno¹

1. INTRODUCCIÓN

Desde diferentes puntos de vista, la inseguridad es presentada como un fenómeno asociado al desorden, frente al cual se levantan demandas desesperadas y extremas de una sociedad convertida en víctima. El Estado, en tanto responsable del orden, aparece enfrentado, cuando no arrinconado, por estos reclamos, y compelido a dar respuestas urgentes que incrementen el control y el castigo. Bajo esta perspectiva subyace la idea de que es precisamente esa falta de sanción lo que caracteriza la debilidad del Estado en su función de defensor de los ciudadanos honestos y, además, lo que permite que este problema se mantenga o se agrave. Esta concepción presenta una posición ambigua ante la ley dado que, por una parte, es la violación de las normas lo que permite que se denuncie el desorden y se reclame una pena pero, por otra, la ley es denostada por incluir formas habilitadas y prohibidas de acción estatal, límites al control y a la imposición de castigo.

Si bien para estas posiciones el Estado es responsable de la persistencia de la inseguridad, por su inacción y falta de fuerza en la respuesta, es asimismo percibido como ajeno a la generación de ilegalidades y de violencia.

Un desafío clave desde posturas más democráticas es trasladar al debate la idea de que el delito es un fenómeno social (y no una cruzada de delincuentes contra ciudadanos honestos), sin que esto necesariamente signifique dejar de prevenir, investigar y sancionar la comisión de delitos, y también es necesario resaltar que la inseguridad no es un fenómeno externo al Estado. Uno de los aportes más importantes que la perspectiva de derechos humanos puede hacer a la democracia es mostrar que la inseguridad también es el resultado de políticas y respuestas estatales, es decir, señalar que no son sólo la ausencia

¹ Este capítulo fue elaborado por Carolina Garber, Paola García Rey, Gustavo F. Palmieri, Ana Lanziani, Luciana Pol, Florencia G. Wagmeister, integrantes del CELS, y Angie Kohon, estudiante de sociología que realiza una pasantía en el CELS. También colaboró, aportando información, Micaela Bazzano, socióloga por la Universidad de Buenos Aires.

del Estado y la debilidad de las facultades policiales o judiciales, sino también ciertas formas de su presencia, las que promueven dinámicas de ilegalidad y violencia. Esto es, la cuestión no se reduce a las ilegalidades y violencias que se filtran por las redes de control sino a las que los propios controles habilitan y, en algunos casos, promueven.

En definitiva, alrededor de este tema se plantea un debate mayor sobre el alcance de la democracia y la igualdad, debate en el que la opinión pública conforma un espacio privilegiado de discusión. Por su parte, las políticas tienen distintos niveles de tensiones y diálogos con ese espacio heterogéneo. Las medidas de gobierno deben responder a demandas sociales pero, a su vez, las respuestas son elementos importantes para dar forma a esos reclamos y opiniones. Como señalara el CELS, “La sociedad debe demandar un pensamiento sobre la seguridad ciudadana tan amplio como la noción de derechos que ella elija. La política debe encontrar la capacidad de realizarlo”.² En este sentido, apoyar la idea de que la mano dura es una demanda natural de sectores mayoritarios, o que el reclamo social tiende a pedir castigo, deja un estrecho margen de respuesta al sistema democrático.

Las diversas maneras de responder a los pedidos de ley y orden, así como la creencia de distintos referentes políticos de que el mejor modo de canalizarlos es colocándose a la cabeza de ellos, conforman un escenario peligroso traducible en un camino de pretensiones autoritarias crecientes que se retroalimentan. Este rumbo la mayoría de las veces sólo se corrige ante el horror de las aberraciones que esta opción genera en la vida cotidiana.

Desde una perspectiva democrática, las políticas y los discursos autoritarios en materia de seguridad no se enfrentan por una cuestión de principios abstractos, sino porque esas medidas son consecuentes con la construcción de un sistema social y político desigual, excluyente, que vulnera los derechos básicos y que, a su vez, genera mayor inseguridad, conformando un círculo vicioso de amplitud creciente.

El movimiento de derechos humanos ha tenido un lugar central en la denuncia de los crímenes a los que conduce la violación sistemática de ciertos límites por parte del Estado. En la actualidad, también se trata de mostrar que el debate y las políticas de seguridad tienen un lugar fundamental en la construcción de ciudadanía. Más aún si se tiene en cuenta el rol protagónico que el discurso de la (in)seguridad ha tomado en el debate público, preeminencia que se observa cuando las cuestiones de seguridad se filtran

2 CELS, “Más derechos, más seguridad: políticas públicas y seguridad en una sociedad democrática”, disponible en: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/mas_derechos_mas_seguridad_completo.pdf>.

cada vez más en los debates sobre vivienda, políticas de juventud, educación y salud.

En función de esto, el presente capítulo se propone señalar algunas de esas responsabilidades a partir del análisis de los hechos ocurridos en el año 2008, un período en el cual el interés por observar estas posiciones se relaciona con el inicio de nuevas gestiones en el ámbito nacional, provincial y municipal.

Con esta mirada se abordan las llamadas “olas de inseguridad”, una de las formas más habituales de articulación de las demandas. Así, en esta sección veremos el carácter artificial de este tipo de corrientes; no para quitarles legitimidad, sino para desnaturalizarlas dado que, al hacerlo, surge la pregunta sobre la responsabilidad de las políticas públicas en la generación de tales concepciones, aun cuando, después de producidas, las burocracias perciban esas demandas como algo impuesto.

Por otra parte, en el contexto local, el desprecio por un debate con información fue ganando terreno, es decir, aumenta la influencia de la posición de ciertos referentes sociales que promueve la absurda contradicción entre información y preocupación por las víctimas de los delitos, posición de la que luego el Estado se hizo eco. A los problemas generales sobre producción de información en materia de seguridad se sumó un retroceso en los ámbitos de acceso. La producción de información, entendida también como parte de las políticas sociales, es condición necesaria, aunque no suficiente, para las políticas de seguridad. En consecuencia, otro de los temas abordados en este capítulo es la influencia de la falta de información oficial en los debates y en las políticas sobre seguridad y derechos humanos.

Se verá, también, de qué forma las políticas públicas, las percepciones de la inseguridad, las prácticas sobre producción de información y las rutinas policiales y judiciales se entrecruzan produciendo concentraciones de violencia, la vulneración de los derechos y la exclusión de amplios sectores sociales. Definidos por los medios de comunicación y las políticas públicas como grupos sociales homogéneos y estereotipados, e identificados como los principales responsables de la inseguridad, los habitantes de los barrios marginales se vuelven el principal foco de atención. Por su parte, la falta de datos oficiales mínimos sobre los problemas de seguridad a la que ellos se enfrentan, incluidas las situaciones de violencia policial, refuerza esa percepción.

Por último, se verá cómo el retroceso de los referentes políticos en los debates públicos ha tenido un correlato directo en las medidas adoptadas. Durante 2008, a la vez que se ha dejado de profundizar en algunas iniciativas de reforma en materia de seguridad, en diversas jurisdicciones se han materializado políticas autoritarias. En este sentido, el discurso de distintos actores de máxima jerarquía en el Estado, que excluía a la policía de la explicación del problema de la inseguridad, procuró presentar como innecesarias las reformas

institucionales de ese sector. A su vez, los cambios en materia de justicia se limitaron a aumentar su capacidad para encarcelar personas. Todo esto, acompañado por el intento de personajes relacionados con la última dictadura o con los momentos más represivos de las políticas de seguridad en democracia de volver a ocupar un lugar central en la escena política, conforma el espacio en el que se inscribió esta discusión.

2. DISCRIMINACIÓN, EXCLUSIÓN E INFORMACIÓN EN LOS DEBATES Y POLÍTICAS SOBRE LA VIOLENCIA Y LA SEGURIDAD

2.1. HECHOS Y RESPUESTAS. LAS “OLAS DE INSEGURIDAD” DE 2008

Tal como se ha dicho en los informes anteriores,³ el problema de la (in)seguridad ocupa un lugar central entre las preocupaciones sociales y aparece reflejado en forma recurrente en los medios masivos de comunicación bajo la denominación “olas de inseguridad”, que son las que se generan al relacionar un hecho –o una serie de hechos– de violencia con una demanda de respuesta por parte del sistema criminal o de control. Las reacciones de las instituciones públicas resultan fundamentales para acabar de conformar cada “ola” y determinar el escenario para la siguiente. Al respecto, el Estado, desde sus diversas instituciones, puede, por un lado, elegir promover enfoques que den cuenta de, e introduzcan, las distintas dimensiones de la inseguridad, para canalizar el reclamo hacia posibles soluciones que contribuyan a mejorar la situación de vulnerabilidad. Pero, por otro, puede, a partir de una serie de sucesos casi inexplicables –en tanto asociados al caos y al desorden–, cuya existencia resulta suficiente para justificar un incremento de la capacidad estatal de perseguir y de castigar, elegir sumarse, acompañar, e incluso apoyar la demanda de castigo y las explicaciones discriminatorias de la inseguridad como un fenómeno ajeno al Estado mismo. Estas opciones no sólo aparecen reflejadas tanto en los discursos como en las medidas políticas implementadas. El modo mismo en que se realizan las demandas avala que las respuestas aparezcan como medidas de urgencia ante una situación excepcional, cosa que es desmentida por la inestabilidad de los avances, la persistencia de los problemas, la renuncia a fundar las nuevas propuestas en políticas que demostraron resultados positivos y la insistencia en aplicar medidas autoritarias que ya han demostrado que sólo agravan

³ Véase “Olas de inseguridad. Actores, discursos y políticas en un debate público que atraviesa derechos humanos y exclusión”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2007*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.

la situación en lugar de mejorarla.⁴ Las causas de estos problemas deben buscarse también en la falta de compromiso político de algunos actores para modificar los modos de gestión y acción de seguridad y justicia, y en la complicidad de otros con esas formas ilegales y autoritarias de actuar.

Por su parte, la enorme desigualdad social genera un contexto que cristaliza las asimetrías en virtud de las cuales algunos sujetos son percibidos como víctimas y otros como victimarios.⁵ Las demandas de ley y orden, que no son exclusivas de esta región, toman otra proporción en situaciones de gran desigualdad social y cuando las instituciones de seguridad poseen un diseño que facilita prácticas de tradición autoritaria. Por las características que adopta la cuestión de la seguridad en la Provincia de Buenos Aires, en particular en el Conurbano bonaerense, los hechos de violencia ocurridos en esa jurisdicción y los reclamos a ellos asociados suelen representar una parte significativa de los sucesos y demandas que conforman las llamadas “olas de inseguridad” en el ámbito nacional.

Por su parte, durante el año 2008, las respuestas de las autoridades provinciales, de una alta exposición mediática y efectos prácticos insatisfactorios, condujeron a nuevos y mayores reclamos. Como se señaló en un informe anterior,⁶ el año 2007 estuvo signado por la campaña electoral para la gobernación de la provincia de Buenos Aires, en la que la inseguridad constituyó un tema ineludible. En la discusión en torno a la necesidad de profundizar o, al menos, sostener las reformas encaradas en las instituciones de seguridad y justicia criminal, o volver a posiciones más tradicionales, la ambigüedad del candidato electo y actual gobernador de la provincia, Daniel Scioli, que evitó cualquier intervención que promoviera una descripción más acertada de la situación o mejorara el debate sobre la compleja situación, llevaba a preguntarse cuál sería el grado de distanciamiento en relación con las líneas de renovación que se habían iniciado.

De esta forma, el año 2008 comenzó con una serie de manifestaciones en las localidades de Tres Arroyos y Junín donde, a raíz de una serie de asaltos y robos en la zona ocurridos durante enero y febrero, descriptos por los medios de comunicación en términos de “una creciente ola de robos y violen-

4 Un ejemplo de esto lo conforman las políticas que durante la última década el por entonces ministro de Justicia y Seguridad bonaerense, León Arslanián, comenzó a desarrollar en la provincia de Buenos Aires entre 1997 y 1999, que se interrumpieron durante el gobierno de Carlos Ruckauf (1999-2003) y fueron finalmente retomadas en 2003.

5 “Las inseguridades de la política”, *Página/12*, 14 de noviembre de 2008.

6 Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2008*, ob. cit.

7 Véase, por ejemplo, “En Junín también le dijeron no al delito”, *La Nación*, 7 de febrero de 2008.

cia”,⁷ los vecinos organizaron marchas para exigir mayor seguridad. Mientras que en Tres Arroyos los manifestantes señalaban a la Justicia como culpable por estos hechos,⁸ en Junín se centraron en la escasa presencia policial y en la ineficiencia de su trabajo.⁹

Ante estas últimas demandas, el ministro de Seguridad bonaerense, Carlos Stornelli, se reunió con las autoridades locales y prometió más efectivos y móviles policiales mientras que, en el caso de Tres Arroyos, recibió el petitório y prometió darle curso. Sin embargo, la medida que tuvo mayor repercusión fue la renuncia del subsecretario de Seguridad, Martín López Perrando, que fue solicitada por Stornelli alegando “cuestiones de adaptación en la línea de trabajo trazada por Scioli”.¹⁰ Por otra parte, el ministro Stornelli anunció en abril el Plan de Seguridad de Municipios, que analizaremos más adelante, en el apartado 2.3. de este capítulo.

Después de un breve lapso durante el cual la atención de la sociedad y del gobierno estuvo puesta en el conflicto entre éste y el sector agrario,¹¹ en junio, los medios de comunicación volvieron a publicar noticias acerca de una renovada “ola de inseguridad”¹² en la ciudad de Pilar, que llegó a ser catalogada por la prensa como “la capital del crimen”¹³ a causa de una serie de robos y asesinatos violentos que despertaron la preocupación de los vecinos.¹⁴ Ante es-

8 Más de 9.000 vecinos firmaron un petitório en el que se solicitaba que el juez de garantías, el juez de menores y el fiscal de instrucción de la ciudad fueran removidos de sus cargos por facilitar la libertad de los delinquentes (“Tres Arroyos: los vecinos quieren echar a los dos jueces y al fiscal”, *Clarín*, 1º de febrero de 2008). Los pobladores también organizaron lo que llamaron “brigadas de autodefensa”, esto es, grupos de vecinos armados que patrullaban las calles por las noches.

9 Sostenían que había pocos oficiales, equipos en malas condiciones y un manejo poco transparente de la “tasa municipal de seguridad”, impuesto que todos los meses pagan los vecinos junto con la boleta de electricidad.

10 “Buscan llevar tranquilidad por la inseguridad en la provincia”, *La Nación*, 7 de febrero de 2008.

11 Sobre lo ingenuo que resulta suponer que los medios de comunicación reflejan en forma objetiva y transparente los reclamos por mayor seguridad, véanse Eduardo Grüner, “Lo que dejó el lock out”, *Página/12*, 7 de diciembre de 2008, y el capítulo 9 de este Informe.

12 “Crisis en Pilar por una ola de inseguridad”, *La Nación*, 11 de junio de 2008.

13 “Confirmado: Pilar es la capital del crimen”, *Crítica Digital*, 11 de junio de 2008.

14 Entre ellos, el asalto a la abogada Yanina Corvelo, quien, al igual que uno de los tres ladrones detenidos, resultó herida de gravedad durante el tiroteo entre la policía (que había recibido un llamado del 911) y las tres personas que intentaban robarle el automóvil; el asesinato del empresario Pedro Pedraza, que murió tras resistirse a un asalto cuando llegaba a su casa, y la muerte de Marta Navarro a manos de uno de los tres asaltantes

tos hechos, Stornelli y Scioli se reunieron con el intendente de Pilar, Humberto Zúccaro, quien pidió “más agentes para el patrullaje y la oxigenación de las autoridades de la policía local”.¹⁵ Después de esta reunión se anunció el envío de 50 policías más a la localidad, su incorporación al Plan de Seguridad de Municipios y el desplazamiento del, a la sazón, jefe de la Policía Departamental, el comisionado Pablo Otero.¹⁶

Al mes siguiente, el violento asesinato de una familia en Campana¹⁷ generó gran conmoción y distintos planteos sobre la necesidad de restringir las excarcelaciones debido a que, dos días después de descubierto el crimen, la policía detuvo como presunto sospechoso a Ángel Fernández, a quien se le había concedido la prisión domiciliaria con pulsera electrónica. La respuesta inmediata de las autoridades políticas fue impulsar un debate sobre la necesidad de endurecer las excarcelaciones y señalar a los jueces como responsables de estos hechos.¹⁸

Entre fines de septiembre y octubre, nuevos hechos profundizaron y encendieron el debate. Por ejemplo, la serie de asaltos y asesinatos¹⁹ que se produjo en San Martín, entre los que trascendió especialmente el homicidio de un policía frente a su esposa e hijos.²⁰ El principal sospechoso del asesinato gozaba de la libertad condicional que le fuera otorgada por el mismo juez que había concedido la medida al presunto autor del crimen de Campana. En función de esto, el ministro Stornelli consideró que había “un brote de hechos violentos que son protagonizados por personas drogadas, con antecedentes y con un nivel de violencia muy grande”²¹ y que, en ese sentido, “es fundamental el

que se subieron al coche en el que viajaba con su esposo. Véase “Al jefe le bajaron el pulgar”, *Página/12*, 11 de junio de 2008.

15 Íd.

16 Íd.

17 El 29 de julio Marcelo Mansilla y su esposa, Sandra Rabago, fueron hallados asesinados a la altura del kilómetro 59,5 de la Panamericana, en Altos Los Cardales, y, cuatro días después, se encontraron los cuerpos de sus dos hijos, muertos a golpes.

18 El juez de San Martín, Nicolás Schiavo, a pedido del diputado Guido Lorenzo Matta (FPV-PJ), fue sometido a un jury de enjuiciamiento por su accionar. El trámite aún se encuentra pendiente en el Consejo de la Magistratura provincial.

19 “Seis asesinatos en un mes que motivaron una marcha de vecinos”, *Clarín*, 24 de agosto de 2008.

20 El 19 de agosto el sargento de la Policía Bonaerense Ricardo Ortiz, que trabajaba en la comisaría 5ª de Billingham, respondió a un llamado del 911 que alertaba sobre un auto sospechoso. Cuando se acercó a identificarlo, apareció una persona que, sin que mediara palabra alguna, le disparó.

21 “Stornelli se reúne con el intendente de San Martín por la ola de inseguridad”, *La Nación*, 12 de agosto de 2008.

tema de las excarcelaciones”,²² a lo que agregó la a esta altura acostumbrada propuesta de que la ciudad se sumaría al Plan de Seguridad de Municipios y la promesa de un envío de efectivos policiales a la zona.

La Ciudad de Buenos Aires también se hizo eco de estos reclamos a raíz de diversos hechos allí ocurridos. Por ejemplo, el 16 de octubre de 2008, en el barrio de Versalles, el carnicero Abel Rossi fue asesinado cuando intentaba repeler a las personas que estaban asaltando la farmacia lindante a su comercio. Luego, la policía se enfrentó con los ladrones y uno de ellos, de quien poco después se supo que había sido condenado por homicidio cuando era menor de edad y gozaba en ese momento de salidas transitorias, resultó herido de muerte. Aunque los vecinos se reunieron masivamente frente a la comisaría de la zona para reclamar por la ineficiencia y poca presencia policial,²³ la respuesta de las autoridades apuntó al accionar judicial. Entre otros, el ministro de Justicia, Aníbal Fernández, refiriéndose a la decisión judicial que permitió las salidas transitorias, afirmó “alguien le erró, y muy fiero”, y agregó, “alguien tiene que poner las barbas en remojo y prestar atención. Por tener 21 años (el homicida), no tiene que tener las cosas simples y concesiones gratuitas tan simplistas como para que se vaya a la casa y termine cometiendo un delito como el que cometió”.²⁴ De esta forma, “deslindó responsabilidades, dijo que no es él quien libera delincuentes para que cometan estos asesinatos”²⁵ y “pidió a los jueces ‘ajustarse a derecho’”²⁶ ante estos casos.

Estos sucesos generaron una respuesta aún más preocupante por parte de la presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, quien sostuvo que: “La policía trabaja y detiene, detiene delincuentes y la Justicia libera, libera” y pidió a los jueces que apliquen “los instrumentos para denegar libertades y excarcelaciones”.²⁷ En esta misma línea, el ex presidente de la Nación y actual presidente del Partido Justicialista, Néstor Kirchner, reclamó a la Justicia que “se ponga los pantalones largos” ya que “por mucho que haga la policía o los organismos de seguridad, los que actúan bien, por mucho que detengan, la

22 “Stornelli preocupado por la ‘inseguridad’: pide colaboración a la Justicia”, *Diario Hoy*, 12 de agosto de 2008.

23 “Versalles: fuerte reclamo vecinal por el crimen de un comerciante”, *Clarín*, 17 de octubre de 2008.

24 “Aníbal Fernández apuntó contra los jueces”, *Página/12*, 17 de octubre de 2008.

25 “El ministro de Justicia y Seguridad culpa a la Justicia de la inseguridad”, *Crítica Digital*, 17 de octubre de 2008.

26 “Aníbal Fernández apuntó contra los jueces”, art. cit.

27 “Cristina elogió a la Policía y cuestionó a la Justicia”, *Clarín*, 29 de octubre de 2008.

justicia libera y libera”.²⁸ En este contexto, el propio presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Ricardo Lorenzetti, entendió que los problemas de inseguridad requieren respuestas integrales. También sostuvo que, si bien “hay que respetar el derecho al debido proceso [...] la gente tiene derecho a la seguridad”.²⁹ Más allá de los casos puntuales, estas declaraciones no parecen dar cuenta de que uno de los problemas más graves de las prácticas judiciales argentinas son los abusos en los plazos y en las condiciones en las que están alojadas las personas detenidas con prisión preventiva. Al mismo tiempo, salvo las declaraciones del presidente de la corte, no hacen más que obstaculizar las por demás necesarias reformas de las prácticas de las instituciones de seguridad.

En octubre de 2008, el asesinato de Ricardo Barrenechea durante el robo a su casa ocurrido en San Isidro, provincia de Buenos Aires, reactivó la convocatoria a marchas para pedir más seguridad.³⁰ Aunque existen sospechas de connivencia entre funcionarios policiales y los jóvenes que participan de estos robos o, como mínimo, de tolerancia, y en la investigación se constataron graves irregularidades,³¹ la supuesta participación de menores de 16 años de edad,

28 “Kirchner criticó a los jueces por su actitud frente a la delincuencia”, *Clarín*, 31 de octubre de 2008.

29 “Lorenzetti: ‘Respetar las garantías no significa que la Justicia sea una puerta giratoria’”, *Página/12*, 31 de octubre de 2008.

30 El 26 de octubre de 2008, en el acto realizado frente a la municipalidad de San Isidro en el que fueron oradores Juan Carr, el rabino Sergio Bergman, el cura Georgie Gallino y Juan Carlos Blumberg, se reunieron entre ocho y diez mil personas. “San Isidro: masiva convocatoria en reclamo de mayor seguridad”, *Clarín*, 27 de octubre de 2008. Semanas después hubo dos marchas simultáneas en Plaza de Mayo. En la primera se solicitó la baja de la imputabilidad y que se implementara un registro de violadores, un registro de armas y un DNI inviolable, mientras que la segunda fue convocada por familiares de las víctimas del “gatillo fácil”. “Dos marchas por la inseguridad”, *Clarín*, 14 de noviembre de 2008.

31 El ingeniero Ricardo Barrenechea fue asesinado el 21 de octubre de 2008 y su hijo Tomás, de 16 años, resultó también herido. En el hecho habría participado un grupo de jóvenes menores de edad domiciliados en el partido de La Matanza que ya habría protagonizado otros hechos delictivos en la zona norte del Gran Buenos Aires. Hasta la fecha, en la causa, que se tramita ante la Fiscalía de Distrito de Martínez y actualmente se encuentra radicada ante el Tribunal de Menores n° 1 de San Isidro, han sido detenidos cuatro jóvenes: Brian Barrera y Jonathan Romero, ambos de 16 años y “Kitu” y “Chuna”, de 17 años de edad, y Daniel Danese, de 18 años de edad, se encuentra demorado. La causa judicial presenta severas irregularidades como la realización de allanamientos de urgencia en horarios nocturnos, reconocimientos viciados y con descripciones contradictorias, y declaraciones policiales sospechosas. Por otro lado, Brian, a quien pese a que es menor de edad se le recibió declaración indagatoria en el fuero de adultos, en esa oportunidad

en lugar de provocar una investigación en ese sentido sólo impulsó que el gobernador Scioli y el ministro de Seguridad provincial promovieran que se bajara la edad de imputabilidad a 14 años para los delitos graves.

Las reacciones frente a estas propuestas permiten ver cómo el camino que va desde los planteos y reclamos en materia de seguridad hasta su transformación en medidas políticas está mediado por un conjunto de actores entre los que los funcionarios y las estructuras institucionales ocupan un lugar fundamental. En el país, este proyecto es resistido por diferentes sectores. Por un lado, representantes de grupos que se oponen a las tendencias autoritarias y que las consideran parte de las políticas punitivas contra los sectores vulnerables. Por otro, una extendida estructura institucional y tradición cultural de carácter tutelar para la que la discrecional privación de la libertad es una respuesta asistencial bastante adecuada para personas menores de edad en distintas situaciones de conflicto y vulnerabilidad. Los referentes de esta última tendencia se oponen a “la baja de edad de imputabilidad” pues consideran que con ello se abre el escenario para el debate y aprobación de una ley de responsabilidad penal juvenil que debilita el aparato tutelar. Por razones similares, aunque complementarias, entre los sectores que promueven la adeudada aprobación de una ley de responsabilidad penal juvenil también se encuentran quienes defienden posiciones democráticas y los que manifiestan las posturas más autoritarias, como el ex juez de Casación y ministro de justicia de la provincia de Buenos Aires durante la gestión de Carlos Ruckauf, Jorge Casanovas. Este contexto permite dar cuenta de las dificultades para traducir en propuestas normativas –y no en prácticas punitivas– la presión a favor de criminalizar a las personas menores de edad.

Este escenario explica que, ante la propuesta concreta de las autoridades provinciales, diversas voces se levantaran en repudio, como la ministra de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Carmen Argibay, quien la calificó de “solución visceral e inútil”.³² También la presidenta Fernández se separó de la postura de Scioli afirmando que “la inseguridad [...] no se arregla con leyes

reconoció su participación en el hecho, pero posteriormente, ante el Tribunal de Menores, desconoció esta declaración y acusó a policías pertenecientes a la DDI San Isidro y a la DDI La Matanza de torturas y apremios. En tanto que Jonathan, por su parte, también denunció haber sido torturado y golpeado. Los cuatro jóvenes se encuentran actualmente privados de su libertad en La Matanza, en centros de detención para menores de edad. Asimismo, maestras de la EGB 141 de La Matanza, escuela a la que concurría Brian, hicieron protestas en contra de su detención porque, según ellas, se debió no a cuestiones criminales sino a que vivía en la Villa Puerta de Hierro.

³² “Argibay sostuvo que bajar la edad de imputabilidad es ‘una reacción virulenta’”, *La Nación*, 28 de octubre de 2008.

más duras”.³³ La procuradora general ante la Suprema Corte, María del Carmen Falbo, también en contra de esta medida, la definió como una “medida facilista”.³⁴ En términos similares se expresaron la entonces subsecretaria de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires, Martha Arriola, y el ministro de Desarrollo Social de la provincia, Daniel Arroyo.³⁵ Luego de estas declaraciones, el gobernador anunció que duplicaría la cantidad de plazas para internar a chicos que delinquen³⁶ y, al mismo tiempo, suavizó el tono de su propuesta al plantear que la ley debía ser tratada por el Poder Legislativo y de forma “integral”.³⁷

2.2. POLÍTICAS PÚBLICAS, PRODUCCIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN. LOS RETROCESOS EN LOS DATOS DISPONIBLES PARA EL DEBATE Y ANÁLISIS DE LA VIOLENCIA Y LA INSEGURIDAD

Sostener que la producción de información confiable es suficiente para conjurar el apoyo y el desarrollo de políticas autoritarias en materia de seguridad es una posición ingenua. Sin embargo, la información resulta indispensable para lograr soluciones efectivas que terminen con las vulneraciones de los derechos relacionadas con la violencia, y es una condición necesaria para posibilitar un debate que legitime estas medidas y promueva políticas no discriminatorias sobre los grupos sociales más vulnerables.

33 “Cristina elogió a la Policía y cuestionó a la Justicia”, *Clarín*, 29 de octubre de 2008.

34 “Bajar la edad de imputabilidad no soluciona mucho”, *Crítica*, 27 de octubre de 2008. También señaló que “[los chicos] salen peor que cuando entraron. Si hay cosas que no habían aprendido, allí las aprenden peor, y no hay capacitación para quienes los tienen que educar.

35 “De los pibes se habla recién cuando delinquen”, *Página/12*, 10 de octubre de 2008. Tres días después, Martha Arriola renunció y fue reemplazada por Cristina Tabolaro.

36 Casi dos semanas después de sus declaraciones se dieron a conocer dos muertes producidas en un instituto de menores de La Matanza. Como respuesta a la demanda de algunos sectores que pedían que se implementaran medidas urgentes, se inauguró un instituto que no estaba en condiciones. Diez días después, durante el fin de semana, se suicidaron dos jóvenes. El instituto se cerró y los que residían allí tuvieron que ser trasladados a distintos centros. “Clausuran el instituto donde se ahorcaron dos menores”, *El Día*, 18 de noviembre de 2008.

37 Según explicó Daniel Arroyo, actual ministro de Desarrollo Social de la provincia, hay 522 chicos de 16 a 18 años en institutos cerrados y 65 menores de 16 años que cometieron delitos graves, alojados en 18 centros de derivación para chicos en conflicto con la ley. Con otros 1.800 adolescentes que no han cometido delitos graves se dictaron medidas alternativas al encierro. Véase “Encerrar a un menor en un instituto es el último recurso, debe ser un caso extremo”, *Clarín*, 2 de noviembre de 2008 (entrevista a Daniel Arroyo).

Para diseñarlas e implementarlas es necesario contar con datos cuantitativos que permitan dimensionar y dar marco a los hechos, e informaciones cualitativas que aporten un entendimiento profundo de los problemas existentes. La información permite, además, observar el impacto que estas decisiones políticas, promovidas en el contexto de las “olas de inseguridad”, han tenido sobre los derechos de las personas y, a partir de ello, generar escenarios para contrarrestarlas. Probablemente debido a su carácter discontinuo e incidental, no suelen preverse mecanismos de monitoreo o seguimiento de los impactos de las medidas, lo que impide que luego se realicen diagnósticos acerca de la adecuación, utilidad o beneficio de esas decisiones.

La falta de información, por su parte, no parece obedecer al incremento de hechos de violencia pues, en la Argentina, los alarmados ánimos sociales y los recurrentes reclamos por mayor seguridad conviven con tasas de delitos decrecientes, especialmente en lo relativo a hechos violentos, aunque mayores a las que había a principios de la década de 1990. En este sentido, Elías Carranza, presidente del Instituto Latinoamericano de la Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), señala que, en los últimos seis años, la cantidad de homicidios dolosos cometidos en la Argentina se ha reducido de 9,52 cada 100.000 personas, en 2002, a 5,1 en 2007.³⁸

Sin embargo, para contrarrestar los pedidos de mayores castigos no basta con presentar este tipo de datos. Como cualquier otro fenómeno social, la violencia y las diversas vulneraciones de los derechos vinculadas a la inseguridad afectan de forma disímil a los distintos grupos y lugares. Por eso es fundamental contar con información que acompañe el diseño y permita evaluar no sólo las posibles intervenciones sino, también, las diversas dimensiones del problema. El debate acerca de las políticas de seguridad se empobrece no sólo frente a la falta de información pertinente para evaluar el resultado de las decisiones, sino también ante la incapacidad de dar cuenta de las medidas a las que pueden atribuirse los cambios en los resultados. A su vez, la producción y el acceso a la información tiene deficiencias que se han agravado en el último año.

Desde el año 2001, la Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC),³⁹ dependiente del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, es el organismo encargado de compilar la cantidad de delitos de todo

38 Planetaius, Organización Jurídica de Habla Hispana, “En los últimos 15 años se triplicó el encarcelamiento”, disponible en: <<http://www.planetaius.es/modules.php?name=Forums&file=viewtopic&t=3935>>.

39 La DNPC fue creada en 1991, pero adquirió la función de centralizar la producción de estadísticas criminales luego de la sanción de la Ley 25266 (modificatoria de la Ley 22117) en el año 2000.

el país. La producción original de estos datos, por su parte, es responsabilidad de todas las instituciones de seguridad públicas, incluidas las policías provinciales y las instituciones federales de seguridad. Hasta el año 2006, la DNPC compilaba los datos recibidos y producía un informe, en el marco del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC), que se publicaba en la página web de la DNPC entre abril y mayo de cada año. Ya en 2005 la publicación comenzó a retrasarse y recién estuvo disponible al final del año siguiente. A fines de 2007 la página web de la DNPC fue repentinamente eliminada, sin que se diera ninguna explicación al respecto.⁴⁰ En ese sitio web, además de las estadísticas sobre delitos, se encontraban los informes del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP), donde se compilaba información acerca de las personas privadas de su libertad en todo el país, las encuestas de victimización y diferentes informes acerca de temas específicos de política criminal. El retiro de toda esta información de Internet, hace más de un año, dificulta y retrasa el acceso público a ella.⁴¹ Una situación similar sucedió en febrero de 2009 con los datos estadísticos de la página del Registro Nacional de Reincidencia, donde se compilaba información acerca de las sentencias condenatorias en todo el país: todas las estadísticas fueron sacadas sorpresivamente de la web.⁴²

Lo mismo sucede con los registros de la provincia de Buenos Aires que, si bien nunca estuvieron publicados en Internet, durante la gestión anterior eran difundidos a través de informes de prensa con estadísticas, cosa que también se interrumpió en 2008. Asimismo, se abandonaron los proyectos que proponían un mayor nivel de acceso a la información mediante los foros de seguridad.⁴³ Los datos oficiales que se difunden provienen de las declaraciones que, en ocasiones, brinda el ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Aníbal Fernández, para cuestionar las tendencias alcistas publicadas: “La sensación de inseguridad que existe en la población es consecuencia del repiqueteo de los ca-

40 La página de la DNPC era <<http://www.polcrim.gov.ar>>. Hoy esta página lleva directamente al sitio del Ministerio de Justicia, <<http://www.jus.gov.ar>>.

41 En la actualidad, sólo se puede acceder a esta información a través de una nota de pedido dirigida directamente al ministro de Justicia, del cual depende la DNPC. En septiembre de 2008, el CELS hizo una solicitud muy simple sobre las bases SNIC y SNEEP, que fue respondida en diciembre de ese año por el ministro del área quien, por escrito, dijo que sería provista a la brevedad. Sin embargo, a enero de 2009 todavía no ha sido enviada.

42 Al ingresar a la sección de Estadísticas se ve un cartel que indica: “Las estadísticas deberán ser solicitadas a la Dirección de Política Criminal”. Véase <<http://www.dnrec.jus.gov.ar/Estadisticas.aspx>>.

43 Los foros de seguridad administraban, entre otros programas, el de Control y Evaluación de la Respuesta, Calidad y Actitud del Servicio Policial (CERCA). Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2007*, ob. cit.

nales de televisión que hacen creer que un mismo hecho pasó tres veces”, afirmó, y aseguró que el nivel de homicidios “en la Ciudad de Buenos Aires bajó de un año a otro casi un 0,5 por ciento”.⁴⁴ Poco tiempo más tarde, Fernández declaró que “el nivel [de homicidios dolosos] es el mismo que ha existido en los últimos años, 3,8 o 3,9 por año cada 100.000 habitantes”.⁴⁵

Este contexto facilita la brutal manipulación de la información hecha por algunos funcionarios. Uno de los casos más graves durante 2008 estuvo a cargo del jefe de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, Daniel Salcedo quien, en octubre de 2008, y en el marco de la visita oficial a Colombia que realizó con el gobernador de la provincia, Daniel Scioli, y el ministro de Seguridad, Aníbal Fernández, dio a conocer datos sorprendentes para acompañar la propuesta del gobierno provincial de bajar la edad de imputabilidad: “El gobierno bonaerense reveló hoy que se registran al menos un millón de delitos cometidos por menores de edad por año en la Provincia de Buenos Aires [...]. Vemos el incremento de los delitos, esto no es estadística sino que son números reales”.⁴⁶

La desproporción de estas cifras surge al compararlas con los datos de delitos denunciados en los últimos años, en los que se incluyen los informes aportados por la Provincia de Buenos Aires. Aun en el año 2002, el de mayor cantidad de delitos denunciados, las cifras totales en el ámbito nacional y provincial fueron respectivamente: 1.340.529 y 360.482.⁴⁷ Salcedo nunca pudo dar cuenta de la irracionalidad de sus declaraciones,⁴⁸ reproducidas en todos

44 “Inseguridad: en plena polémica por la policía, Fernández dijo que bajó el nivel de homicidios en Capital”, *La Nación*, 17 de octubre de 2008. Éste es, precisamente, uno de los datos que ha dejado de publicarse, y que el ministro menciona en una nota de prensa sin hacer ninguna alusión concreta a su fuente.

45 El ministro no especificó a qué jurisdicción se estaba refiriendo, pero, según el SNIC (Sistema Nacional de Información Criminal) la última tasa oficial de homicidios dolosos informada para la Argentina, correspondiente al año 2006, es de 5,27 cada 100.000 habitantes, es decir, sustancialmente más alta que la mencionada por el ministro. *Crítica*, 19 de diciembre de 2008, “Aníbal Fernández está asqueado de que la Provincia siembre miedo”, y *Diario Hoy*, 19 de diciembre de 2008, “Aníbal: Los homicidios no aumentaron”.

46 “Menores cometen un millón de delitos por año en Buenos Aires”, Agencia Télam, 23 de octubre de 2008.

47 La última información publicada indica que durante 2006 en todo el país se habían denunciado 1.224.293 delitos. Ese mismo año, se registraron 238.379 hechos delictivos en toda la provincia de Buenos Aires. SNIC, *Informe anual de estadísticas policiales. Año 2006*.

48 El jefe de policía intentó justificar sus datos citando “estadísticas” de su fuerza que, según Salcedo, indican que sólo son denunciados “entre 1.000 y 1.200 por mes” (el 1,44%), pero no dio ninguna precisión acerca de los

los medios de comunicación, aunque algunos de ellos relativizarían más tarde estos datos.⁴⁹

En un contexto de confusión y alarma, cuando se usa supuesta información estadística para promocionar medidas políticas, es fácil mezclar delitos con aprehensiones obviando en forma deliberada el hecho de que el ingreso de una persona a una comisaría no es en modo alguno equivalente a que ésta haya cometido efectivamente un delito. Las declaraciones de Salcedo, además, pretenden disimular que se producen detenciones reiteradas de una misma persona, práctica que, por lo demás, ha provocado que el Estado fuera acusado, en el plano internacional, de violar tratados de derechos humanos.⁵⁰

Una de las consecuencias más obvias de este vacío de información fue que diversas fuentes alternativas, cuyos análisis y conclusiones requerirían en algunos casos una mejor revisión, comenzaran a publicitar datos estadísticos. Entre ellos, no puede dejar de mencionarse la tan alarmante como increíble estimación de un aumento de más del 300% de los homicidios dolosos entre enero del 2007 y enero de 2008.⁵¹

Otros, valiéndose de esta situación, montan auténticas estrategias en ese sentido. El Mapa de la Inseguridad, desarrollado por el Instituto para la Seguridad y la Justicia (IPASEJU) y financiado por el empresario y diputado Francisco de Narváez, es una de las experiencias más llamativas en este sentido, dado que aprovecha la dinámica del debate sobre la inseguridad y los espacios dejados por la carencia de datos oficiales o producidos con cierta metodología y sistematicidad.⁵² Esta iniciativa funciona a través de Internet y permite marcar en una foto satelital el lugar donde ocurrió un supuesto delito. Las denuncias son anónimas y, hasta el momento, no contemplan ningún mecanismo de

fundamentos para tal suposición. “Dicen que los menores cometen un millón de delitos graves al año”, *Crítica*, 24 de octubre de 2008.

49 “El millón que se redujo a 90 mil”, *Crítica*, 25 de octubre de 2008.

50 Véanse el capítulo 2 de este Informe y S. Tiscornia, L. Eilbaum y V. Lekerman, “Detenciones por averiguación de identidad. Argumentos para la discusión sobre sus usos y abusos”, en *Detenciones, facultades y prácticas policiales en la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, CELS y CED, 2001.

51 “Sólo durante la primera quincena de noviembre, en el Conurbano bonaerense se denunciaron 117 homicidios, según datos relevados por foros de seguridad y vecinales. Organizaciones no Gubernamentales (ONG) y agencias internacionales dedicadas al estudio de la seguridad en países de la región. Si a esta cifra se la compara con la del mismo período de 2007, en el que ocurrieron 35 crímenes, se deduce que en un año la cantidad de homicidios creció un 334%”. “En noviembre se triplicaron los homicidios en el Conurbano”, *Diario Hoy*, 24 de noviembre de 2008.

52 <<http://www.mapadelainseguridad.com>>.

verificación, aunque los técnicos responsables del proyecto declararon que existen sistemas que giran alrededor de la “verosimilitud” del caso.⁵³ El grueso de los delitos reflejados son hurtos en la vía pública, seguidos por robos con armas y lugares de venta de drogas. Por lo demás, y según los barrios y partidos, la página concentra denuncias que refuerzan varios estereotipos: inmigrantes extranjeros calificados como indocumentados, indigentes que asaltan transeúntes y vehículos, advertencias sobre bandas de jóvenes que asaltan en plazas e intersecciones de calles.

A pesar de que sus creadores justifican la necesidad de este mapa en la falta de estadísticas públicas, los funcionarios responsables de la producción de dicha información no se dieron por aludidos acerca de su responsabilidad. Por ejemplo, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli, declaró que acepta “todo lo que sea sumar información a la que tenemos mientras sea hecho con buena fe y responsabilidad”.⁵⁴ Por otro lado, el ministro de Justicia, Aníbal Fernández, desprestigió el mapa y su valor social—haciendo caso omiso al hecho de que no se publican datos oficiales—diciendo que: “no ha habido absolutamente ningún aumento de homicidios dolosos en el país en los últimos meses” y que le produce “asco” cuando escucha “tanta mentira, tanto invento [en relación con el tema de la inseguridad], para sacar una ventajita”.⁵⁵

Es imperioso que el Estado reconozca la necesidad de producir estadísticas fiables de criminalidad y violencia, en la medida en que éstas comportan un insumo básico en la formulación de un diagnóstico certero de la problemática, sin el cual: “gran parte de las decisiones de política pública orientadas a enfrentar la criminalidad están siendo tomadas prácticamente a ciegas. La carencia de información confiable y actualizada en materia delictiva no permite

53 “Un mapa de la inseguridad, con problemas”, *Clarín*, 11 de diciembre de 2008. La extrema limitación de los controles que operan en el sistema resulta evidente frente a la aparición de “denuncias” tan vagas como las que transcribimos a continuación: “CUIDADO! Villa eucaliptos. Todo el barrio está infectado de delincuentes. En esta esquina en particular, cada 10 minutos entran motos a comprar droga” (esta “denuncia” apareció el 10 de diciembre de 2008). O esta otra, del barrio de Monserrat: “Las familias que sucesivamente ocuparon este espacio se las arreglaron para irse con los bolsillos más llenos, se recomienda cruzar la plaza del otro lado ya que también hay delincuentes menores con trajecito azul o camuflados de tachos de basura porteño”.

54 “El mapa del delito de Francisco de Narváez legitimado por Scioli”, *Diario Hoy*, 11 de diciembre de 2008.

55 “Aníbal: ‘Los homicidios no aumentaron’”, *Diario Hoy*, 11 de diciembre de 2008.

dimensionar el problema, limitando las posibilidades de elaborar una adecuada gestión de la seguridad pública”.⁵⁶

Asimismo, del derecho a la información y del principio republicano de publicidad surge el derecho fundamental de acceso a la información pública, que en nuestro país tiene jerarquía constitucional,⁵⁷ es decir que cualquier persona puede conocer la información contenida en cualquier tipo de registro en poder del Estado. Ejercer ese derecho fortalece la participación social en la cosa pública, en la medida en que los ciudadanos pueden controlar al Estado y conocer en profundidad sus acciones

Según el “Manual para la elaboración de un sistema de estadísticas sobre justicia penal”,⁵⁸ publicado en el año 2004 por el Departamento de Estudios Económicos y Sociales de la ONU, la producción de estadísticas de delitos, en sus distintas etapas,⁵⁹ debe respetar ciertos parámetros de funcionamiento, y responder a las necesidades propias de la gestión de cada país y a los requerimientos de los usuarios.

Las principales recomendaciones estipulan que:

- La producción de estadísticas tiene que estar orientada a los usuarios, esto es, no es un fin en sí mismo, sino un medio, un insumo para el análisis y la toma de decisiones.
- Las estadísticas son más útiles en contexto o relacionadas con otras estadísticas. Por lo tanto, es necesario que sean analizadas

56 Lucía Dammert, “¿Políticas de seguridad a ciegas? Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina”, en FLACSO Chile, 2008.

57 Este derecho se encuentra incluido en diversos documentos internacionales de derechos humanos que fueron incorporados a la Constitución Nacional en el art. 75, inc. 22. Así, el art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, inc. primero, el art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el art. 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establecen que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística.

58 <http://books.google.com.ar/books?id=TDfZe11w_yMC&pg=PA15&lpg=PA15&dq=Manual+estad%C3%ADsticas+de+justicia+Criminal&source=web&ots=JvEJCRZGv1&sig=Kv7uyPelqGjVFQixWdmGOIa_Ks&hl=es&sa=X&oi=book_result&resnum=2&ct=result#PPP1,M1>.

59 Se trata de la administración del sistema (asignación de recursos, capacitación y supervisión del proceso), planificación (fijación de metas y objetivos, selección de metodologías de trabajo y análisis de la información) e investigación y análisis de políticas (determinación de los impactos de los cambios en las políticas, la legislación o el medio ambiente).

conjuntamente con indicadores sociodemográficos, de salud, etcétera.

- La información debe ser oportuna, o sea, reunirse, producirse y analizarse en tiempo.
- El programa tiene que ser creíble. Dicho de otro modo, ser políticamente neutral y objetivo, y técnicamente sólido. Una de las obligaciones esenciales de un programa de estadísticas sobre justicia penal es la rendición de cuentas ante la opinión pública.
- El sistema debe tener una planificación y administración eficaz.
- La difusión tiene que ser periódica, la fecha de publicación clara y el acceso a los datos, tanto de la población en general como de cualquier analista interesado en analizarlos, debe estar garantizado.

Este manual, que se encontraba en el ahora desaparecido sitio web de la DNPC ya mencionado, fija estándares internacionales para asegurar la calidad y confiabilidad de los datos oficiales sobre criminalidad. En este sentido, es importante señalar que, en los últimos años, la administración pública ha presentado deficiencias en varias de las etapas del proceso de elaboración de las estadísticas criminales: se han desatendido los programas de capacitación y supervisión de los operadores provinciales,⁶⁰ hubo muchos atrasos en la reunión de los datos y en la producción de los informes y retrocesos importantísimos en la difusión y publicación de la información. Además, las estadísticas producidas no han sido utilizadas para diseñar políticas que diferencien las medidas destinadas a la sensación de inseguridad de las que apuntan a la disminución del delito, que muchas veces se toman como una y la misma cosa, es decir, se considera que lo que la población percibe es análogo a los datos. Si bien al momento de formular políticas de seguridad ambos tienen que ser tenidos en cuenta, no sólo no pueden confundirse sino que las variables que se utilizan para indagar sus correlaciones deben ser distintas.

2.3. TERRITORIO, DESIGUALDAD Y VIOLENCIA

Varias de las propuestas de políticas de seguridad hicieron eje en la responsabilidad de los jóvenes excluidos como causantes de la inseguridad. El modo en

⁶⁰ Nos referimos a las personas que completan las planillas para el procesamiento de los datos y la producción de estadísticas. En el caso de la DNPC, se trata de policías de las instituciones de seguridad provinciales y federales. Los programas de capacitación y supervisión han sido discontinuados.

que esta discriminación por edad se focaliza en los jóvenes puede ser también observado en el capítulo donde se analizan casos de violencia policial y prácticas de detención policial.

En este apartado, por otro lado, estudiaremos las políticas de seguridad que se implementaron a lo largo de 2008 en relación con otro núcleo importante en materia de seguridad y derechos humanos, esto es, ciertos espacios en los que se producen muchos hechos de violencia, pero que, por lo general, sólo se incluyen en el debate y las políticas cuando esa violencia amenaza la seguridad de vecinos que no pertenecen al territorio en cuestión. De modo que el contenido diferencial que deberían aportar las políticas públicas en estos casos, es decir, contemplar las particularidades de estos espacios y las redes sociales que en ellos se tejen, en general sólo se traduce en intervenciones estatales que poseen un nivel de “violencia diferencial” que resultaría intolerable en otros espacios y si se aplicara a otros ciudadanos.

Como sostiene el sociólogo Javier Auyero, el territorio es una variable central en los procesos de destitución social en tanto allí pueden acumularse (o evitarse) distintos tipos de privación:⁶¹ las políticas de seguridad no se despliegan de la misma manera en aquellos barrios y zonas habitados por personas de elite, de clase media o pobres y, en consecuencia, la violencia no se expresa de la misma forma en uno u otro lugar.⁶²

Asimismo, las respuestas de los poderes públicos a la violencia (generalmente expresada como “delito”) varían de un territorio a otro y oscilan entre la incorporación de ciertos derechos vinculados a la ciudadanía y a los servicios sociales y la ampliación y el endurecimiento del sistema penal y la acción policial.⁶³

Generalmente definidos y reconstituidos por los medios de comunicación y las políticas como grupos sociales homogéneos y estereotipados, los habitantes de los barrios marginales son identificados como un sector que contribuye desproporcionadamente a los problemas de la sociedad, como protagonistas en la creación de tales problemas,⁶⁴ y, por lo tanto, se convierten en blanco de las medidas policiales más represivas.

61 Javier Auyero, “Introducción. Claves para pensar la marginación”, en Loïc Wacquant, *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*, Buenos Aires, Manantial, 2001.

62 Véase también Jock Young, *Constructing the Paradigm of Violence: Mass Media, Violence and Youth*, Middlesex, Middlesex University, 2003.

63 Loïc Wacquant, *Los condenados de la ciudad. Guetos, periferias y Estado*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2006.

64 En este sentido véase, para otros contextos, Jock Young, *Crime and Social Exclusion*, 2002, disponible en: <<http://www.malcolmread.co.uk/Jock-Young/crime&socialexclusion.htm>>.

Durante 2008 hubo varios episodios que muestran la yuxtaposición entre violencia y desigualdad social y espacial. En San Isidro, provincia de Buenos Aires, apenas semanas después de que el intendente, Gustavo Posse, presentara un recurso de amparo frente a la Justicia para evitar que se retiraran los últimos diez puestos de control (resabios de la política de seguridad nacional implementada en 2003⁶⁵) y de que algunos vecinos elevaran petitorios al intendente y al ministro de Justicia, Aníbal Fernández,⁶⁶ se produjo una serie de robos, en uno de los cuales fue asesinado Ricardo Barrenechea.⁶⁷ Esto llevó a que se declarara el “estado de emergencia por razones de seguridad”, además de un duelo por cuarenta y ocho horas.⁶⁸

Ante estos hechos, Posse, dando por hecho que existía algún tipo de vínculo entre los delincuentes y el barrio, dijo que “el peor de los gestos fue que, en medio de la tragedia, levantaran el último puesto de control de Gendarmería en La Cava”.⁶⁹ Pese a que esta relación fue desmentida horas después por los investigadores de la causa, quienes determinaron que uno de los responsables era un menor que residía en el barrio Puerta de Hierro de La Matanza,⁷⁰ el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos dio la orden de reinstalar cinco de los puestos que había en las inmediaciones de la villa.

Una semana después de este crimen, el gendarme Roberto Centeno fue asesinado en el barrio Ejército de los Andes, partido de Tres de Febrero (lugar que, como parte del PPIB, también estaba rodeado por garitas custodiadas por la Gendarmería). El subteniente de la comisaría n° 6 de Ejército de los Andes, Tamil Mamud, dijo que “es algo común que tireen los puestos o los móviles de la comisaría. Es un *hobby* de los delincuentes disparar contra las garitas de Gendarmería. Desde que estoy acá, hace un año y tres meses, es el segundo

65 En noviembre de 2003 la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación puso en marcha el Plan de Protección Integral de Barrios (PPIB) simultáneamente en la villa La Cava y en los barrios Ejército de los Andes (Fuerte Apache) y Carlos Gardel. La Cava, que en un primer momento estuvo bajo custodia de la Prefectura, pasó a estar a cargo de Gendarmería Nacional en 2006. Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2004*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004.

66 “San Isidro apeló a la Justicia para que Gendarmería siga en La Cava”, *Clarín*, 16 de octubre de 2008.

67 Véase el apartado 2.1. de este capítulo.

68 “San Isidro en vilo tras un asesinato y tres asaltos”, *Página/12*, 22 de octubre de 2008.

69 “San Isidro: declaran el ‘estado de emergencia’ y hay duelo por 48 horas”, *Clarín*, 22 de octubre de 2008.

70 “Un detenido por el crimen del ingeniero”, *La Nación*, 23 de octubre de 2008.

que yo veo. Acá, en un 90% estamos rodeados por delincuentes".⁷¹ En Ejército de los Andes,⁷² desde 2003 trabajan 150 gendarmes por turnos en quince puestos fijos en los que durante las veinticuatro horas se revisan todos los autos que entran y salen.⁷³

Simultáneamente, el intendente de San Martín, Ricardo Ivoskus, envió una carta al ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos para solicitarle que asigne puestos de Gendarmería "en Villa Ballester, frente a la villa La Rana, y, si es posible, otro en Villa Libertad, frente al asentamiento La Perrera".⁷⁴

La permanencia de los gendarmes en las fronteras de La Cava, Ejército de los Andes y Carlos Gardel (Morón) es el remanente de una política de seguridad que se presentó como integral. Sin embargo, a más de cinco años de su implementación, aún no se ha evaluado ni la efectividad de las medidas ni sus resultados y tampoco se ha planificado una segunda etapa complementaria que incluya políticas públicas orientadas a mejorar las condiciones de vida de los habitantes y mecanismos de prevención y resolución de conflictos en esos barrios.

Por su parte, en Ejército de los Andes no hubo intervenciones. Incluso cuando la provincia comenzó con el proyecto Seguridad = Ciudadanía e Inclusión, el municipio no colaboró en la realización del diagnóstico de situación del barrio ni en la implementación de las recomendaciones de los expertos.⁷⁵

71 "Gendarmería dice que el crimen del cabo 'fue obra de un loco cobarde' y que 'no será gratuito'", *Clarín*, 29 de octubre de 2008.

72 En el informe de trabajo de campo realizado por un equipo interdisciplinario en el marco del proyecto Seguridad = Ciudadanía e Inclusión, del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, creado exclusivamente para ese barrio, se lo describe de la siguiente forma: "El barrio Padre Mugica, rebautizado durante la Dictadura Militar como barrio Ejército de los Andes (BEA) y más popularmente conocido como "Fuerte Apache" (FA) tiene las características de un gueto urbano: una diferenciación edilicia respecto del resto de su entorno; patrullas perimetrando su entrada; el peso del estigma omnipresente entre sus pobladores; la existencia de una subcultura particular y la sensación predominante entre sus habitantes de que las autoridades públicas les imparten un tratamiento discriminatorio. Quizás una muestra de esto último es la carencia de datos consistentes sobre la cantidad de habitantes del barrio. Si uno se guía por la prensa, los números van de 20.000 hasta 100.000 habitantes, aunque los datos que maneja el municipio son alrededor de 35.000 personas". Disponible en: <<http://www.mseg.gba.gov.ar/ciudadaniaeinclusion/trabajo%20campo.htm>>.

73 "Fuerte Apache: la vida difícil en un barrio bajo custodia", *Clarín*, 29 de octubre de 2008.

74 "San Martín también pide la Gendarmería", *La Nación*, 28 de octubre de 2008.

75 Parte del diagnóstico y las recomendaciones realizadas están disponibles en: <<http://www.mseg.gba.gov.ar/ciudadaniaeinclusion/Programa.html>>.

Respecto de La Cava, la principal intervención que se lleva adelante en la actualidad es la urbanización de la villa. Como constató una investigación realizada por la Asociación para Apoyo a Comunidades (APAC), el Centro por el Derecho a la Vivienda y contra Desalojos (COHRE), los vecinos de La Cava, la Defensoría del Pueblo de la Nación y el CELS, hay graves falencias en cuanto a los criterios arbitrarios y discriminatorios con los que se asignan las viviendas.⁷⁶

El tercer territorio heredero de esta política de seguridad es el conformado por los barrios Carlos Gardel y Presidente Sarmiento (se los suele llamar a ambos Gardel), en El Palomar. En el marco de este plan, antes de instalar el cerco policial en el barrio, en 2003, el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos realizó en El Palomar una encuesta sobre victimización⁷⁷ que omittía las manzanas correspondientes al barrio, pese a que era allí donde se iban a implementar las medidas de seguridad. A diferencia de lo que sucedió en los dos casos anteriores, el municipio de Morón complementó esta política de seguridad con una intervención integral, que incluyó la urbanización del sector de asentamiento⁷⁸ con criterios objetivos y con mecanismos altamente participativos que promovieron una mayor movilización de los habitantes del barrio y su interacción con los funcionarios municipales.

Asimismo, a pesar de que ambos integran planes federales de urbanización,⁷⁹ no hubo una revisión de las estrategias de seguridad utilizadas en esos

76 Para la asignación de las viviendas, la familia solicitante es calificada mediante pautas que violan cualquier criterio objetivo de igualdad: cantidad de miembros del hogar, documentación argentina (cosa que contradice la actual Ley de Migraciones, que habilita a los extranjeros a ejercer todos los derechos sociales de los nativos), sus hijos en la escuela, conducta social, participación comunitaria, posibilidad de sostenerse económicamente y emergencias médicas o familiares. Más detalles disponibles en: <<http://www.cels.org.ar>>.

77 Esta encuesta podía consultarse en la página web de la Secretaría de Política Criminal hasta fines de 2007; a partir de enero de 2008 toda la información fue retirada y ya no se puede acceder a ella ni en forma on line ni concurrendo personalmente a la secretaría.

78 Aunque el plan que se implementó en La Cava y en Carlos Gardel, era el mismo –el Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios–, la calidad de las viviendas y los procesos de asignación tuvieron distintos diseños y fueron implementados de modo diferente. Éste es un ejemplo paradigmático de la importancia de los gobiernos locales y de la supervisión del gobierno nacional a la hora de realizar este tipo de planes.

79 Una comparación de los planes medidos en función de indicadores de derecho a una vivienda adecuada puede consultarse en L. Balardini, L. Royo y F. G. Wagmaister, “La puesta en práctica de los estándares internacionales: la construcción de indicadores para la evaluación del cumplimiento del

barrios. El momento inicial de militarización, que contó con una saturación de efectivos, requisas a quienes ingresaban o circulaban por los alrededores, una lógica de control perimetral, entre otras disposiciones, incluyó ciertos componentes interesantes con los que se intentó legitimar estas líneas de acción, que luego fueron abandonados. Entre ellos, el seguimiento de las denuncias por abusos de los funcionarios, algunas acciones de prevención y disuasión dentro de los barrios, para contrarrestar las críticas que realizaban sobre la falta de intervención en los graves hechos de violencia de los que fueron víctimas los vecinos y la complementación de estas acciones con otros servicios dependientes del Ministerio del Interior.⁸⁰

La comparación de estos tres barrios, que, pese a estar ubicados en municipios distintos, por momentos estuvieron bajo las mismas iniciativas en materia de seguridad, muestra distintas formas de responder a estas situaciones. La regla marca que, en los barrios más pobres, la cuestión de la seguridad sólo ha sido atendida mediante políticas punitivas. Esta segregación de poblaciones y territorios también es propia de la Ciudad de Buenos Aires y del accionar de sus instituciones. Los hechos más brutales de violencia policial de la jurisdicción, entre los que se incluye la ejecución de personas, se repiten especialmente en el área de algunas comisarías.

El principal tema en los pobres debates acerca de cuáles son las políticas públicas apropiadas en materia de seguridad en estos barrios es que las medidas punitivas en función del territorio y la discriminación no solucionan las cuestiones estructurales que subyacen a la violencia y el delito, tales como las fallas de la seguridad pública que conforman una red de ilegalidad altamente compleja. Por ejemplo, se sospecha que la policía está en connivencia con violentos personajes que viven en el barrio y manejan el negocio de la droga y, por eso, no interviene en los enfrentamientos entre las bandas o realiza allanamientos en las viviendas equivocadas cuando en realidad todo el mundo sabe dónde se desarrolla ese negocio.

Por su parte, el Estado propone únicamente políticas represivas. La policía, como una burocracia de la calle, maneja la seguridad pública de manera diferenciada según categorías y espacios geográficos, protegiendo los derechos de determinados ciudadanos (a quienes viven fuera del barrio) y dejando desprotegidos a otros (a los que habitan en el barrio).

derecho a la vivienda adecuada”, Trabajo final del seminario “Los Derechos Humanos en las políticas públicas: gobierno, justicia y sociedad civil en la articulación de políticas y derechos”, Buenos Aires, Universidad de Lanús, 2007.

80 Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina, Informe 2004*, ob. cit.

3. INSTITUCIONES DE SEGURIDAD. LOS PASOS ATRÁS EN LA REFORMAS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES Y LA CREACIÓN DE LA POLICÍA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

3.1. DESARTICULACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE REFORMAS DE LA POLICÍA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

La asunción de Daniel Scioli como gobernador y la elección de Carlos Stornelli como ministro de Seguridad de la provincia de Buenos Aires frenaron las iniciativas de democratización de la policía provincial y, en forma gradual, desarticularon varias de las iniciativas puestas en marcha en la gestión del ministro León Arslanián, y volvieron a las estructuras de decisión y a las prácticas de seguridad tradicionales. Por una parte, se dejaron sin efecto varias medidas de política local, las que fueron reemplazadas por el “Plan de Seguridad de Municipios”, a la vez que se fortalecieron las estructuras ocupadas por funcionarios policiales y las rutinas de intervención previas a las reformas.

Varias de las iniciativas de articulación local más atractivas no tuvieron continuidad o apoyo durante el año 2008 y, si bien los foros de seguridad siguieron funcionando, el abandono de los proyectos más interesantes surgidos de estas instancias de participación tendió a reforzar el rol de los foros como espacios vecinales de mero apoyo al accionar policial. En consecuencia, se debilitaron como espacios de control institucional y de coordinación con otras políticas sociales. En este sentido, el abandono del “Plan Cerca” y de sus pretensiones de acceso a la información, de control presupuestario, de seguimiento de políticas y de mediación en algunos programas de ayuda social profundizó un esquema donde la información sólo circula desde los vecinos hacia la institución policial.⁸¹

Por otra parte, aun cuando el programa Seguridad = Ciudadanía e Inclusión únicamente tuvo un escaso desarrollo en comparación con su espectacular presentación,⁸² es fundamental que este tipo de políticas continúe en lugar de que sean suspendidas. Una de ellas, la que buscaba una intervención articulada entre distintos sectores institucionales (salud, educación, seguridad, etc.) en el barrio Ejército de los Andes, fue discontinuada, como señalamos en la sección 2.3. de este capítulo.

En abril de 2008, el director general del Ministerio de Seguridad bonaerense Néstor Franco anunció un proyecto para implementar acuerdos entre

81 Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2007*, ob. cit. pp. 130-142, y Gustavo F. Palmieri y Florencia G. Wagmaister, “La dinámica delito-policía en los procesos de reforma policial”, en *Seguridad y ciudadanía*, Buenos Aires, Edhasa, 2008.

82 El programa se lanzó el 1º de diciembre de 2006.

los municipios y el gobierno provincial a fin de desarrollar lo que se conoce como el Plan de Seguridad de Municipios. La propuesta, bajo la forma de convenios entre cada municipio y el gobierno provincial, buscaba aumentar la cantidad de personal y los medios de vigilancia en las calles mediante la transferencia de recursos municipales a esa actividad. En su esquema inicial se propuso que el municipio adquiriera una serie de móviles, que quedarían bajo su supervisión y cuidado, y contrataría a su cargo a un chofer, que sería acompañado por un policía de la provincia. Por lo demás, se planteaba que el territorio municipal se dividiría total o parcialmente en cuadrículas y a cada una se le asignaría un móvil que sería monitoreado, a través de equipos GPS, desde una base municipal que sería coordinada en forma conjunta por el municipio y la policía. El plan también contemplaba la posibilidad de instalar cámaras de video en distintos puntos de las ciudades.⁸³

El plan propone que se contraten choferes que hayan sido funcionarios de instituciones de seguridad o de las fuerzas armadas que estén actualmente retirados, dado que, por haber pertenecido a ellas, tienen permiso para portar armas.⁸⁴ Uno de los problemas de esta decisión es que, de ese modo, se promueven prácticas de trabajo previas a las políticas de reforma y, por otra parte, muchos de ellos pueden haber sido separados de las instituciones por haber participado en redes ilegales o por violaciones a los derechos humanos. El Ministerio de Seguridad aclaró que los ex uniformados devenidos funcionarios municipales “deben estar aptos, o sea, limpios y sólo

83 Este plan tiene como antecedente el plan Tolerancia Cero contra la Delincuencia, en funcionamiento en el municipio de Ezeiza desde el 2 de junio de 2003 y cuyo impulsor fue el, a la sazón, Secretario de Seguridad del municipio, Néstor Franco, el mismo que más tarde fue designado director provincial de Seguridad por Stornelli. El resultado más significativo que se obtuvo en Ezeiza fue la disminución de los robos de automóviles. Sin embargo, hay que señalar que ese año también se verificó una baja similar en otros lugares de la provincia de Buenos Aires, que no se encontraban bajo ese plan, en los que se hicieron grandes operativos contra los desarmaderos y fueron neutralizados algunos de los funcionarios públicos provinciales que facilitaban documentación para esas operaciones o protegían a los encargados de esas redes. Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2004*, ob. cit.

84 Aunque esto no está explicitado en el convenio de Ituzaingó, diversos funcionarios municipales y otras fuentes secundarias indican que es un requisito de la provincia. En este sentido, Alfredo Almeida, secretario de gobierno del municipio, afirmó que “tiene que ser gente acostumbrada a comportarse en casos de conflicto. No podemos exponer a cualquier persona sin experiencia a quedar atrapada en un cruce con ladrones, sin saber cómo protegerse o por qué lado del auto bajar”. “La Comuna comprará móviles para la policía y pondrá choferes”, *Clarín*, 15 de mayo de 2008.

acompañarán a policías en actividad en los patrullajes”.⁸⁵ Sin embargo, es evidente que las autoridades provinciales no cuentan con herramientas que permitan controlar esto de un modo eficaz. En primer lugar, no existe la costumbre ni de registrar ni de investigar las irregularidades policiales. A esto se suma la situación que se produjo a raíz de los procesos de reforma, que desplazaron a varios funcionarios por su vinculación con hechos ilegales, utilizando facultades discrecionales otorgadas por leyes de emergencia. Asimismo, como estos desplazamientos en muchos casos no implicaron investigaciones, no hay registros fiables que den cuenta de las causas de dicha separación.⁸⁶ El asesinato de Matías Bárzola, de 17 años de edad, relatado en el capítulo 2 de este Informe, muestra los riesgos concretos de estas incorporaciones. La sentencia de junio de 2008 confirmó que Bárzola había sido ejecutado por José Antonio “el Oso” Peloso, quien ocupaba el cargo de jefe de calle de la comisaría 5ª de Villa Fiorito y era apodado “el mataguchos de Fiorito” por muchos vecinos de la zona. A modo de ejemplo, en el contexto del juicio también se supo que Peloso tiempo antes había herido disparándole en la pierna a otro joven, Jonathan Sosa. Pese a estos públicos antecedentes, Peloso, ya retirado de la policía, fue reclutado para patrullar calles en el marco del programa Tolerancia Cero que había implementado el intendente del partido de Ezeiza, Alejandro Granados.

En el mes de diciembre se implementó el plan en el primer municipio, Ituzaingó,⁸⁷ y a la fecha de cierre de este Informe otras comunas ya han firmado el convenio para incorporar el plan en forma total o parcial y otros intendentes están en tratativas para llegar a un acuerdo.⁸⁸ Algunos reclamaron un abordaje

85 “Polémica por proyecto para que ex policías patrullen el Conurbano”, *Diario Hoy*, 15 de mayo de 2008.

86 Una crítica a la indefinida extensión de herramientas excepcionales a las que se recurrió en diversas intervenciones a las instituciones policiales y penitenciarias de la provincia puede verse en los informes anteriores del CELS.

87 Según el convenio firmado el 5 de mayo de 2008 entre el ministro de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, Carlos Stornelli, y el intendente de Ituzaingó, Alberto Descalzo, “la municipalidad [de Ituzaingó] asignará tareas de patrullaje preventivo y demás actividades de vigilancia en todo el ámbito del Partido de Ituzaingó, los rodados y el personal de chóferes [...] del combustible, mantenimiento, reparación y seguro de los rodados. [...] El ministerio designará un efectivo policial por vehículo y por turno para el acompañamiento del servicio implementado”.

88 Los municipios que firmaron convenios para alguno o todos los componentes son: Ituzaingó, Chacabuco, Ezeiza, General Madariaga, La Matanza, Lanús, el Partido de la Costa, San Isidro, San Miguel, Tigre y Zárate. Por otra parte, los intendentes que están en tratativas son: Almirante Brown, Avellaneda, Campana, Carmen de Areco, Esteban Echeverría, Florencio Varela,

más integral que genere canales e instituciones para que la supervisión municipal no se limite a un control de los patrulleros comprados con los fondos municipales sino que incluya también las políticas policiales de la jurisdicción.

El Plan de Seguridad de Municipios, a su vez, implica la discontinuidad de otras políticas, como la de la Policía Buenos Aires 2 y la de las policías comunales.⁸⁹ Además de la transferencia de recursos, el plan, en lugar de privilegiar la complementación entre policía y municipio con otro tipo de intervenciones y medidas que la policía no puede realizar, se centra únicamente en las actividades de patrullaje y deja sin protección a los sectores y territorios de menores recursos.

Por otra parte, aunque el plan en sí mismo supone una posición en relación con el diseño institucional, durante el año 2008 hubo otras medidas que de modo mucho más claro evidenciaron su intención de fortalecer las estructuras y rutinas policiales tradicionales y militarizadas. La primera fue el restablecimiento del cargo de jefe de policía, que fue ocupado por el comisario Daniel Salcedo. La segunda, que tuvo lugar en noviembre de ese año, fue la decisión de reestructurar la institución dividiéndola en cuatro regiones y nombrando un jefe por región,⁹⁰ una muestra elocuente del debilitamiento de los mecanismos de control y de la mayor autonomía que se otorgaba a la policía. Por

General Paz, Junín, La Plata, Lomas de Zamora, Morón, Pilar, Quilmes, Ramallo, San Cayetano, San Nicolás, San Pedro, Vicente López, Villa Gesell, Berisso, Berazategui, Pergamino, Saavedra, Arrecifes y Baradero.

89 Véase Ley 13482 de Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires.

90 De esta manera, el orden jerárquico de la policía bonaerense quedó, al cierre de este Informe, de la siguiente manera: la jefatura, a cargo del superintendente Salcedo, y, como subjefe, el coordinador de Seguridad, superintendente Juan Carlos Paggi. Luego los cuatro nuevos superintendentes de Seguridad (Norte, Sur, Oeste e Interior), después las 32 Departamentales y, por último, las Jefaturas Distritales. La Superintendencia de Seguridad Norte a cargo de Salvador Barata, quien estaba en la Departamental Lanús; la Sur, de Ernesto Aragüez, que era el jefe de la Policía Buenos Aires 2; la Oeste, de Claudio Fernández, ex jefe departamental Quilmes, y en la del Interior, Héctor Martínez, que era subcoordinador del operativo (véase "El gobierno reestructura la policía por zonas", *Página/12*, 3 de noviembre de 2008). Esta reforma estuvo acompañada por el relevo del jefe del departamento Conurbano Norte, Adrián Luongo, quien fue pasado a retiro luego de las protestas vecinales por el homicidio de Ricardo Barrenechea (véase Raúl Kollmann y Pedro Lipovich, "Policía Bonaerense dividido cuatro", *Página/12*, 4 de noviembre de 2008). Ésta es una de las tantas reformas, con sus marchas y contramarchas, que se hicieron de la policía en la provincia de Buenos Aires e incluyó la creación de la Policía Distrital, la Policía Comunal y las reformas de León Arslanián (véase "Otra reforma policial por la crisis de la seguridad en la provincia", *Clarín*, 4 de noviembre de 2008).

último, en el mes de diciembre, el gobernador Scioli presentó un proyecto de ley a la Legislatura provincial con un nuevo estatuto policial que propone volver al sistema de escalafón diferenciado entre oficiales y suboficiales, cosa que apunta a anular uno de los principales ejes de cualquier proceso de democratización policial.⁹¹

Todavía no se dispone de datos para ver cuál es el impacto del retroceso en cuanto a las anteriores medidas aplicadas por la auditoría de asuntos internos, cuyos avances habían sido señalados en informes previos⁹² y cuyo trabajo resultó fundamental para esclarecer ejecuciones como la de Darián Barzábal.⁹³ Sin embargo, que el teniente Juan Manuel Malizia, de la comisaría 2ª de San Nicolás, continúe en actividad pese a estar comprometido en el asesinato de Manuel Gutiérrez Maturana, es algo que debe ser seriamente cuestionado.⁹⁴

El 16 de diciembre el gobernador Scioli resumía algunos de los logros y objetivos de su primer año de gestión y se refería a la necesidad de incrementar la presencia policial y reducir los controles judiciales: “Una instancia superadora que incluye mayor presencia policial en las calles, mayor equipamiento, más efectivos, más participación ciudadana y nuevas leyes que limitan la discrecionalidad de los jueces para interpretar la ley de excarcelaciones”.⁹⁵ Con estas medidas terminaba de definir una ambivalente postura inicial ante las reformas en el sistema de seguridad y justicia. Por su parte, la propuesta del ministro Stornelli de dar “más poder de fuego”⁹⁶ se reflejó, por ejemplo, en el aumento de las detenciones arbitrarias.⁹⁷

91 El gobernador justificó estas medidas diciendo que: “Vamos a devolverle a la Bonaerense las jerarquías que le habían sacado. Dejaremos atrás la etapa de la Bonaerense y volveremos a tener una Policía de la Provincia. Quiero recuperar el orgullo y la autoestima de la institución. Sin policías no hay seguridad, y contra los policías, mucho menos. Antes la policía iba por un lado y el poder político por el otro. Ya no”. “Scioli emprende la contrarreforma”, *Diario Hoy*, 10 de diciembre de 2007.

92 Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2008*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008.

93 Después de ser detenido, Darián Barzábal recibió un disparo en la cabeza dentro del patrullero. La policía sostuvo que él había sacado un arma e intentado disparar, pero la Auditoría General probó que el arma había sido “plantada” en el patrullero y anuló la coartada de que la muerte del joven fue causada por un disparo accidental. Los policías involucrados fueron expulsados de la institución y luego procesados. Para más detalles véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2008*, ob. cit.

94 Para más detalles véase el capítulo 2 de este Informe.

95 “Ni la mejor ni la maldita, es la Policía de la Provincia”, *Crítica*, 16 de diciembre de 2008.

96 “Stornelli prometió ‘más poder de fuego’ para la Bonaerense”, *Clarín*, 14 de diciembre de 2007.

97 Véase el capítulo 2 de este Informe.

3.2. POLÍTICAS DE SEGURIDAD AUTORITARIAS Y REGRESIVAS EN LA PROVINCIA DE MENDOZA

Al igual que durante 2007, el año siguiente la seguridad siguió siendo un tema central en la provincia de Mendoza. Fue el eje de la campaña electoral de Celso Jaque, gobernador electo, y de su discurso de asunción el 9 de diciembre de 2007. Jaque se comprometió a bajar la cantidad de delitos en un 30% en seis meses, hizo un llamado a todos los sectores a unirse para combatir la inseguridad y prometió a los policías que iban a “recuperar la autoridad y el respeto que tuvieron en otros tiempos”, y el respaldo del poder político.⁹⁸

Durante la gestión anterior –del ex gobernador y actual vicepresidente de la Nación, Julio Cobos–, las respuestas ante los reclamos por mayor seguridad fueron el desplazamiento de los dirigentes a cargo y el envío de un paquete de leyes que proponía una reforma regresiva del sistema de seguridad y del Código Procesal Penal, que más tarde fueron revisadas.⁹⁹ La gestión de su sucesor, aunque inicialmente pareció romper con la administración precedente, sólo profundizó las medidas autoritarias.

La primera decisión en este sentido fue designar al comisario mayor (r) Carlos Rico Tejeiro y al comisario inspector (r) Aníbal Fernando Gómez, quienes habían integrado grupos y áreas estrechamente vinculadas con la represión ilegal durante la última dictadura militar, en los cargos de subsecretario de Seguridad y director de Logística del Ministerio de Seguridad de la Provincia, respectivamente. Los antecedentes del comisario Rico Tejeiro indicaban su participación en un curso realizado en el Centro de Instrucción Contraversivo (CIC) de la Policía Federal Argentina (PFA).¹⁰⁰ Al egresar, el 26 de julio de 1976, estuvo a cargo del Plan de Actividades Teóricas y Prácticas de la Subversión.¹⁰¹ Asimismo, la participación de miembros del CIC en operaciones represivas durante el terrorismo de Estado, denunciada en varias investiga-

98 “Asumió Jaque y pidió un acuerdo político para mejorar la seguridad”, *Los Andes*, 10 de diciembre de 2007.

99 Véase Gustavo F. Palmieri, Luciana Pol, Florencia G. Wagmaister y Ana Lanziani, “Violencia institucional y políticas de seguridad. Los espacios donde se recicla la violencia policial”, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2008*, ob. cit., pp. 95-101.

100 La Resolución n° 140 (Mendoza, 31 de agosto de 1976) creó el Centro justificando esta decisión en la necesidad de que la policía pueda “operar ante el elemento social –armado e ideológico– que apareció en la escena del delito y con el fin de agredir las estructuras sociales naturales de nuestra Patria”. Orden del Día 3515/76, Jefatura de Policía de la Provincia de Mendoza.

101 Tal como se expresa en la nota que certifica su egreso e incorporación al CIC, el objetivo del curso fue “unificar y divulgar métodos, técnicas y procedimientos” entre los “órganos comprometidos en la erradicación de la delincuencia subversiva”.

ciones judiciales,¹⁰² confirma que el comisario mayor Rico Tejeiro formó parte del Grupo Especial '78 (GE '78), creado por la Policía de la Provincia de Mendoza en septiembre de 1977 con declarados propósitos “antisubversivos”.¹⁰³ Por su parte, a partir del año 1980, el comisario inspector (r) Aníbal Fernando Gómez formó parte del Departamento 2 de Inteligencia (D2) de la policía de Mendoza –según consta en la nómina de personal de esa dependencia–, en cuyas instalaciones funcionó, durante la última dictadura militar, el centro clandestino de detención de mayor envergadura de la provincia.

Cuando se hizo público este nombramiento, diferentes organizaciones de derechos humanos –entre ellas, el CELS–,¹⁰⁴ funcionarios del área de Derechos Humanos del propio gobierno provincial, legisladores¹⁰⁵ y el Poder Eje-

102 Véase el testimonio del jefe del Departamento 2 de Investigaciones, Pedro Sánchez Camargo, presentado por los querellantes en la causa contra Luciano Benjamín Menéndez, quien declaró el 3 de octubre de 1978 ante la Justicia que los miembros del CIC participaban en los operativos de secuestro como parte del terrorismo de Estado. Esta información fue aportada por los abogados querellantes del Movimiento Ecueménico por los Derechos Humanos (MEDH) y aparece en “La Nación envió un informe crítico sobre Rico”, *Los Andes*, 8 de marzo de 2008.

103 El funcionario negó toda relación del grupo con tareas de secuestros y torturas. Sin embargo, hay información que indica que al menos una de las personas seleccionadas para conformar el GE '78, Eduardo Smaha –quien se encuentra actualmente procesado y con prisión preventiva por su responsabilidad en la desaparición de Francisco “Paco” Urondo en Mendoza (Causa n° 027-F, “Fiscal c/ Menéndez Luciano B. y otros p/ av. inf. art. 79 CP”) que se tramita en el Juzgado Federal n° 1 de Mendoza– estuvo vinculada con la represión ilegal.

104 El CELS envió una carta al gobernador de Mendoza, Celso Jaque, reclamando la remoción del comisario mayor (r) Carlos Rico Tejeiro y del comisario inspector (r) Aníbal Fernando Gómez por haber participado en grupos y áreas directamente relacionados con la represión ilegal durante la última dictadura militar. También por carta solicitó al ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Aníbal Fernández, que brindara información sobre el modo en que funcionó el CIC de la PFA, el tiempo que permaneció habilitado y los funcionarios que recibieron cursos allí. A la vez, se alertó al coordinador del Programa Verdad y Justicia, Marcelo Saín, acerca de la necesidad de determinar las posibles implicancias de estas designaciones para los procesos de investigación de delitos de lesa humanidad que se están desarrollando en la provincia, así como los eventuales riesgos para las personas que participan de ellos. Véanse las cartas en: <<http://www.cels.org.ar>>.

105 El diputado provincial Ricardo Puga presentó un proyecto de resolución por el cual se solicitaba al Poder Ejecutivo la separación del cargo de cinco funcionarios del Ministerio de Seguridad –entre ellos, Rico Tejeiro y Aníbal Fernando Gómez–, que fue rechazado por la cámara y no se trató en el recinto.

cutivo Nacional¹⁰⁶ expresaron su oposición a que en un área tan sensible para la democracia, como lo es la de seguridad, se nombrara como responsables jerárquicos a funcionarios directamente vinculados con el terrorismo de Estado que, además, no sólo no habían cooperado con el esclarecimiento de los hechos sino que, inclusive, sostuvieron posiciones contrarias a la protección democrática de derechos en materia de seguridad. El gobierno provincial inicialmente ratificó la designación afirmando que “mientras no haya evidencias [de] que el tipo es un torturador va a seguir en el gobierno”.¹⁰⁷ Pero las críticas consiguieron que en abril renunciaran el ministro de Seguridad, Juan Carlos Aguinaga, y su equipo, entre ellos Rico Tejeiro y Gómez.

Sin embargo, la impronta del nuevo gobierno no sólo se mantuvo, también se profundizó. Ante noticias que señalaban que las promesas del gobernador no se habían cumplido,¹⁰⁸ el 29 de agosto Jaque anunció un Pacto o Acuerdo Social por la Seguridad que incluía una serie de “medidas” que suponían el endurecimiento de las políticas penales y de seguridad. El acto de lanzamiento contó con la asistencia de distintos referentes en materia de seguridad¹⁰⁹ (irónicamente también estuvo presente el ex subsecretario de Seguridad, Carlos Rico Tejeiro), ante quienes el gobernador pronunció un discurso con componentes reñidos con cualquier forma de política inclusiva, democrática y respetuosa de los derechos humanos. El llamado del gobernador a acompañarlo incluyó frases como: “Los delincuentes son nuestros enemigos” o “estamos en una batalla [...] no me voy a rendir”. También dijo que no aceptaba hablar de mano dura o mano blanda sino de “mano firme contra el delito” y, por último, que creía en los derechos humanos pero que “el primer derecho humano es la vida y vamos a defender la vida”. Hizo también una serie de anuncios que más pareció una enumeración de tareas a realizar por los distintos actores presentes que un plan: “He ordenado a los ministros y secretarios poner el tema

106 La Secretaría de Derechos Humanos envió un duro informe que criticaba la actuación de Rico Tejeiro en la última dictadura militar (“La Nación envió un informe crítico sobre Rico”, *Los Andes*, 8 de marzo de 2008). La presidenta Cristina Fernández comunicó también a Jaque que se suspendería la entrega de una partida de 40 millones de pesos para seguridad mientras Rico siguiera en su cargo (“Ex comisario fuera de juego”, *Página/12*, 17 de abril de 2008).

107 Declaración del ministro de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos, Juan Marchena, *Diario UNO*, 8 de febrero de 2008, “Nuevo embate para que Jaque eche al subsecretario Rico”.

108 “En lo que va del año ya hubo 84 homicidios”, *Los Andes*, 1º de septiembre de 2008.

109 Estuvieron presentes todo el sector político provincial, representantes de todas las instituciones de seguridad, de las instituciones religiosas, algunos empresarios y el presidente de la Corte Suprema.

de la seguridad como el más importante. Todos tienen algo que hacer y lo van a hacer porque, si no lo hacen, pues se irán”.¹¹⁰ Asimismo, anunció la participación de todas las instituciones de seguridad nacionales en operativos conjuntos e hizo diversas demandas a los distintos sectores sociales y políticos: al Poder Legislativo le solicitó que apresurara el tratamiento de las leyes de modificación al régimen de excarcelaciones y la Reforma del Código de Faltas; a los legisladores nacionales, que bajaran la edad de imputabilidad de los menores; a los municipios, que crearan una Secretaría de Seguridad Ciudadana en cada localidad; al Poder Judicial, que ampliara la realización de juicios directísimos¹¹¹ y que acelerara las autorizaciones para los allanamientos; a los medios de comunicación, que realizaran campañas de prevención y, a los empresarios, que aportaran recursos para solventarlas.¹¹²

El planteo del gobernador implicó la renuncia de varios miembros de su gabinete que, como había advertido el propio Jaque, entendieron que les correspondía irse: los dirigentes del Polo Social Diego Lavado –subsecretario de Justicia–, Alfredo Guevara –director de Derechos Humanos– y Mariana Hellín –presidenta del Instituto de la Mujer– decidieron presentar su renuncia debido a que se oponían al “trasfondo doctrinario del acuerdo”¹¹³ y porque no fueron consultados previamente, pese a tratarse de un plan estrechamente relacionado con sus áreas de trabajo. Funcionarios de la Secretaría de Derechos Humanos, por su parte, indicaron que habían presentado un informe, que no fue tenido en cuenta por el gobierno,¹¹⁴ en el que se analizaba la situación carcelaria en la provincia y se rechazaba en forma explícita la implementación de medidas restrictivas de derechos para solucionar los problemas de inseguridad.

110 “Sin grandes medidas, Jaque lanzó el ‘acuerdo social’ contra el delito”, *Los Andes*, 30 de agosto de 2008.

111 Véase Gustavo F. Palmieri, Luciana Pol y otros, “Violencia institucional y políticas de seguridad...”, ob. cit., p. 99.

112 A partir de estos anuncios se supone que una comisión del Poder Ejecutivo se reunirá con los distintos sectores involucrados para firmar acuerdos sectoriales en los que cada parte deberá comprometerse a realizar acciones concretas.

113 “Molestos con la nueva política contra el delito, renunciaron tres funcionarios”, *Los Andes*, 2 de septiembre de 2008.

114 En esta línea, Guevara declaró que: “Discrepamos con este discurso, según el cual, los problemas de la violencia y la seguridad tienen que ver con ‘excesivos’ derechos y garantías que consagran la Constitución y los pactos internacionales sobre derechos humanos. Hay un mensaje de que estamos en guerra y en las guerras no hay derechos, ni tampoco políticas activas frente a lo que es un problema estructural. Creemos que esto va a derivar en una escalada de violencia” (“Jaque quedó en jaque por la seguridad”, *Página/12*, 2 de septiembre de 2008).

En el marco de este Acuerdo Social por la Seguridad, Jaque impulsó un proyecto de reforma legislativa destinado a limitar las excarcelaciones, que generaliza el uso de la prisión preventiva al punto de establecerla como regla ya que, a partir de la introducción de un nuevo inciso en el artículo 293 del Código Procesal Penal, se incorporan nuevas circunstancias en las que los jueces están obligados a detener preventivamente a las personas acusadas de cometer un delito.¹¹⁵ Así, la reforma vulnera los estándares constitucionales e internacionales de derechos humanos que limitan la aplicación de la prisión preventiva y viola el principio de inocencia, al atribuir a la prisión preventiva una finalidad incompatible con él. En este sentido, la Corte Interamericana y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sostienen que la regla debe ser la libertad del procesado mientras se resuelve su responsabilidad penal y que, en su legislación interna y en su aplicación por parte de las autoridades competentes, los Estados deben observar el carácter excepcional de la prisión preventiva y respetar el principio de presunción de inocencia a lo largo del procedimiento.

A su vez, la reforma también viola el principio de proporcionalidad del encierro cautelar y profundiza los problemas que originaron la condena internacional al Estado argentino por la situación de las cárceles mendocinas. Asimismo, posibilita una aplicación desproporcionada del encierro preventivo: en casos en los cuales se le imputen a una persona delitos de escasa lesividad (que autoricen la aplicación de una condena de ejecución condicional) como lesiones leves, hurto, injurias, o cualquiera de los delitos penados con multa debería esperar el juicio oral privado de su libertad.

Por todas estas razones, el proyecto desconoce los compromisos asumidos por el Estado argentino frente al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, lo que podría provocar nuevas sanciones para el Estado. El impulso de estas medidas provocó fuertes cuestionamientos a causa de su inconstitucionalidad,¹¹⁶ tanto de las organizaciones ci-

115 El inc. 3 señala que: "Cuando del delito investigado, a prima facie, se pudiere establecer que el imputado hubiere cometido dos delitos o más, de manera reiterada, continua o discontinua, en tiempo y lugar en contra de un mismo tipo de bien Jurídico Tutelado, sea o no pasible de condenación condicional. La eventual existencia de estos peligros podrá inferirse en su falta de residencia, declaración de rebeldía, o del sometimiento a otro proceso, o del cese de prisión preventiva anterior, o de su reincidencia, o de otras circunstancias que lleven al juez a presumir, fundadamente, que el imputado incurriera en las conductas previstas en el inc. 2 del presente artículo".

116 El legislador justicialista Miguel Serralt respondió a estos planteos de inconstitucionalidad alegando que "nos basamos en la modificación que hizo

viles –entre ellas, el CELS–,¹¹⁷ como del sector judicial, lo que generó que, pese al apuro mostrado por el gobierno, su aprobación se demorara,¹¹⁸ hasta el 16 de septiembre cuando el Senado provincial la aprobó por unanimidad.

Por último, el gobierno provincial impulsó también una reforma del Código de Faltas sumamente controvertida. El código contravencional de la provincia, que data de 1965, contiene artículos desactualizados, discriminatorios y autoritarios.¹¹⁹ El proyecto, elaborado por el senador Carlos Alfredo Aguinaga, incluye, entre otras reformas, responsabilizar a los padres por los hechos cometidos por sus hijos menores de edad, la tipificación como falta del comportamiento de cuidacoches o limpiavidrios cuando exijan una retribución monetaria de forma intimidante o amenazante y, por último, el Senado incluyó las protestas y manifestaciones en la vía pública como una contravención penada con una multa de hasta 6.000 pesos y 30 días de arresto. Esto generó la reacción de distintas organizaciones locales, que marcharon para pedir que se archivara el proyecto de reforma. Luego de estas críticas, el tratamiento del proyecto, que había sido aprobado por unanimidad en el Senado, fue pospuesto en la Cámara de Diputados alegando otras prioridades. En esta misma línea, el 30 de septiembre de 2008 se aprobó la Ley 7944, que crea un cuerpo policial de prevención de accidentes de tránsito cuyos miembros estarán vestidos de civil, no se identificarán y se moverán en 30 vehículos de incógnito.

Tucumán de su Código Procesal Penal” (“Por unanimidad, el Senado convirtió en ley las excarcelaciones”, *Los Andes*, 17 de septiembre de 2008). Las críticas del CELS a este proyecto pueden consultarse en: Gustavo F. Palmieri, Luciana Pol y otros, “Violencia institucional y políticas de seguridad...”, ob. cit., pp. 95-101.

- 117 El 9 de septiembre el CELS envió una carta a la presidenta Cristina Fernández de Kirchner en la que manifestó su preocupación por este proyecto, dado que busca limitar las excarcelaciones en Mendoza y masificar el uso de la prisión preventiva y subrayó las consecuencias internas e internacionales que implicaría su aprobación. Copias de esta carta fueron enviadas, al mismo tiempo, al ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Aníbal Fernández; al canciller, Jorge Taiana, y al gobernador de Mendoza, Celso Jaque. La carta puede consultarse en: <<http://www.cels.org.ar>>.
- 118 El 3 de septiembre, la reforma obtuvo media sanción del Senado provincial. El 10 recibió la aprobación de Diputados con mínimas reformas, y volvió a ser girada a la Cámara Alta de la Legislatura provincial.
- 119 Recién en el año 2006 se derogó el art. 80 que penaba con arresto de hasta 15 días o con una multa económica a quien “en la vida diaria se vistiere y se hiciera pasar como persona de sexo contrario”.

3.3. LA APROBACIÓN DE LA LEY DE CREACIÓN DE LA POLICÍA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

La creación de una policía propia para la Ciudad de Buenos Aires, aunque ya estaba en la agenda pública,¹²⁰ fue una de las principales propuestas de campaña del actual jefe de gobierno porteño, Mauricio Macri, quien en reiteradas oportunidades pidió el traspaso de parte de la Policía Federal a las órdenes del Ejecutivo local para “que se sienta orgullosa de proteger a los vecinos y que los vecinos confíen plenamente en su fuerza”.¹²¹ El por entonces candidato afirmaba que “la urbanización de las villas constituye otro punto fundamental en la lucha contra la inseguridad, para evitar que los vecinos que viven allí sean rehenes de los delincuentes”.¹²²

Tras su asunción, contar con una policía propia se convirtió en uno de los objetivos principales del nuevo gobierno porteño. Ya con la modificación de la Ley Cafiero (aprobada por el Senado el 22 de agosto de 2007), que permitía el traslado de la Policía Federal, pero no de sus recursos, a la Ciudad de Buenos Aires, el 14 de febrero de 2008 el bloque de diputados de su partido, Propuesta Republicana (Pro), presentó un primer proyecto de modificación de la Ley 12,¹²³ como paso inicial para crear una policía propia o, al menos, lograr la transferencia de la Policía Federal¹²⁴ que el gobierno nacional se había negado a conceder. A causa de este proyecto, comenzó el debate dentro de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,¹²⁵ que concluyó con la creación de de una nueva institución de seguridad. Aun cuando en su campaña el PRO había presentado a la educación como variable para la seguridad, la nueva institución fue creada algunos días después de que fuera reprimida una concentración de maestros que protestaban frente a la sede del gobierno de la ciudad contra la decisión del Ejecutivo local de no incrementar los sueldos docentes por falta de presupuesto.¹²⁶

120 El anterior jefe de gobierno de la Ciudad, Jorge Telerman, propuso la realización de un referendo para que “la ciudadanía exprese su opinión sobre la posibilidad de contar con un cuerpo policial propio”, consulta que fue postergada por tiempo indefinido y nunca se realizó. Véase “Consulta demorada”, *Página/12*, 22 de junio de 2007.

121 “Guía para (e)lectores indecisos”, *Página/12*, 20 de mayo de 2007.

122 Íd.

123 El proyecto, presentado por el diputado Cristian Ritondo el 14 de febrero de 2008, está disponible en: <<http://www.legislatura.gov.ar>>.

124 “El macrismo presentó el proyecto para crear la policía”, *La Nación*, 15 de febrero de 2008.

125 La primera jornada de trabajo de diputados y asesores de la comisión comenzó el 18 de mayo y finalizó el 28 de octubre, cuando se sancionó la Ley n° 2894 de Seguridad Pública.

126 A fines de octubre de 2008, cuando se cerraba el período en el que se discutía

Durante ese período, el CELS fue convocado para evaluar los proyectos propuestos por diferentes fuerzas políticas y presentó dos documentos con las observaciones más importantes y los puntos que consideraba fundamental que cualquier normativa de una institución de seguridad pública democrática tuviera en cuenta.¹²⁷

El debate por la creación de la policía porteña estuvo dominado por dos posiciones contrarias: por un lado, los que proponían una ley policial, de cuño tradicionalista y militarizado, con una fuerte impronta, en su marco normativo y reglamentario, de las distintas dictaduras que gobernaron nuestro país, que sirviera de base a la creación de una nueva institución o a un eventual traspaso parcial de la Policía Federal. Por el otro, se proponía una ley de seguridad que, además de los principios para la creación de la policía local, incluyera instancias que regularan y controlaran las agencias de seguridad privadas, así como la articulación con otras políticas públicas, los es-

la Ley de Policía (devenida en Ley Marco de Seguridad), hubo disputas en torno de los salarios de los maestros de la Ciudad. Los sindicatos de los docentes solicitaban un aumento del 20% retroactivo a agosto, que elevara el sueldo mínimo a 1.550 pesos. Macri, por su parte, anunció que no había dinero para hacerlo.

Desde el 17 de julio del mismo año, el frente gremial ya había realizado seis huelgas (“Los gremios docentes porteños vuelven al paro”, *Clarín*, 18 de octubre de 2008). En octubre los docentes convocaron nuevamente a un paro, esta vez con una vigilia de cien horas, que incluía la instalación de una carpa frente a la puerta de la Jefatura de Gobierno. Cuando comenzaron a levantar la estructura la Policía Federal intervino “con palazos y gas pimienta” e hirió a tres dirigentes gremiales. Cuando los docentes intentaron moverse a la Avenida de Mayo, se repitieron los incidentes y la policía tiró gas lacrimógeno. (“Los docentes de todo el país paran hoy por una pelea porteña”, *Clarín*, 21 de octubre de 2008).

Mientras tanto, y ante la insistencia de Macri en su argumentación sobre la falta de fondos, la Legislatura porteña se reunió para aprobar la atribución del jefe de Gobierno con el fin de modificar las partidas presupuestarias y así conceder una suba salarial a los maestros. La aprobación de la delegación de poderes se logró gracias a la alianza de la oposición (“Aunque puede, Mauricio Macri se niega a reasignar partidas para docentes”, *Infobae*, 24 de octubre de 2008).

Finalmente, desde el Ministerio de Educación se ofreció el pago de una suma fija de 110 pesos. Catorce de los 17 sindicatos firmaron el acuerdo (“El gobierno porteño busca bajar el paro, pero los gremios lo mantienen”, *Clarín*, 27 de octubre de 2008). Los tres restantes convocaron a un nuevo paro sumando un total de doce días de paro en menos de dos meses (“Macri en el horno, apretado por la falta de fondos y los conflictos”, *Clarín*, 24 de octubre de 2008).

127 El primero de ellos fue presentado el 29 de julio de 2008 y el segundo el 27 de octubre del mismo año. Los documentos pueden consultarse en: <<http://www.cels.org.ar>>.

tándares de producción y de acceso a la información y el registro de armas de fuego.

El resultado fue un punto intermedio entre ambas posturas, es decir, que se creó una policía con algunos aspectos militarizados y otros más democráticos, y la ley de seguridad que finalmente se aprobó se caracteriza más por establecer principios generales de actuación policial que por crear una institucionalidad que la contenga.

La falta de medidas que resuelvan conflictos e intervenciones complementarias con otras políticas que trasciendan el mero reclamo por el traspaso de la policía —que caracterizó a los gobiernos anteriores—, demuestra que la prioridad de las políticas de seguridad en la jurisdicción con el mayor porcentaje de policías por habitante del país era sólo la creación de una nueva estructura policial. Éste fue el primer atajo para clausurar la discusión acerca de la autoridad que gobierna la seguridad en la ciudad que es sede del gobierno federal y centro del poder económico y financiero.

En materia institucional, en la Ley n° 2894 de Seguridad Pública no aparece la visión sistémica que la cuestión merece: no se han establecido otros mecanismos de intervención, además de la creación de una policía, ni se han planificado pasos a futuro. No se contemplan las etapas de transición con la Policía Federal ni los alcances y límites que cada una de las instituciones tendrá mientras convivan. La nueva normativa tampoco aborda elementos que garanticen un modelo de intervención igualitaria de seguridad ciudadana¹²⁸ y no incluye ni instancias de control, ni mecanismos de acceso a la información sobre el uso de la fuerza policial, puntos fundamentales para contrarrestar y controlar los efectos discriminatorios que suelen acompañar a las políticas de seguridad.

Por otra parte, aun cuando la ley sí avanza en aspectos tales como la inclusión de mejores estándares de actuación policial, la asignación de la responsabilidad a las autoridades políticas del área de seguridad por determinadas decisiones estratégicas y el establecimiento de un escalafón único, es llamativo que ciertos principios que marcan una continuidad con prácticas que ya deberían haberse dejado de lado, persistan. Por ejemplo, no hay criterios claros para la selección de la jefatura de la policía, la estructura civil está poco desarrollada, se mantienen características y atribuciones propias de leyes autoritarias, como el permiso para “inspeccionar los registros de pasajeros en hoteles y casas de hospedaje” y, además, se conserva la figura del “estado policial”.¹²⁹

128 Tal como se indica en el art. 34 de la Constitución de la Ciudad: “La seguridad pública es un deber propio e irrenunciable del Estado y es ofrecido con equidad a todos los habitantes”.

129 El estado policial, si bien es formalmente definido como la situación administrativa que resulta del conjunto de deberes, obligaciones y derechos del

La ley evita cualquier discusión profunda en torno del perfil de los funcionarios policiales.

Resulta asimismo preocupante que no se hayan tenido en cuenta algunos estándares mínimos en lo que respecta a una institución de seguridad democrática, los cuales permitirían revertir algunas de las características más problemáticas de las instituciones de seguridad en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Uno de los puntos centrales de cualquier institución policial en un sistema democrático es el diseño de instancias de supervisión y control, que complementan los controles internos y los establecidos en las áreas políticas, que sean capaces de monitorear externamente las prácticas policiales y facilitar los reclamos de los ciudadanos. Aunque la ley coloca parte importante de estos controles en la órbita ministerial, no cumple con el requisito de independencia y ubicación institucional por fuera de la estructura de seguridad, reclamado por diversos principios internacionales que el proyecto mismo incorporó.

Por otro lado, la participación y el control de las políticas de seguridad suponen de garantizar amplios niveles de acceso y producción de información. Dadas las particularidades de las instituciones y políticas de seguridad, existe un necesario grado de reserva. Por lo tanto, es imprescindible pautar los principios básicos de derecho a la información para que esa necesidad de reserva no sea utilizada como excusa para impedir la participación y control de las políticas.

Otro aspecto importante es que, si bien la normativa plantea ciertos requisitos de ingreso a la nueva institución, no menciona mecanismos de participación o control para su cumplimiento. Esto es, no hay dispositivos que permitan conocer y analizar los procedimientos de evaluaciones y ascensos ni las denuncias contra el personal policial registradas en otras agencias y programas estatales, por ejemplo, en las secretarías de Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, la Procuración General de la Nación, la Defensoría General o la Asesoría Tutelar, o por organizaciones de la sociedad civil. La ley debería, entonces, incorporar un proceso de promoción y ascenso de los funcionarios policiales que utilice criterios mínimos de evaluación ya consolidados en otros espacios de la administración pública.

personal policial, según la propia policía es: "más que eso, es una forma de sentir, un modo de vivir. El policía lo es durante las 24 horas del día, no solamente durante las horas de servicio". De esta forma, esta figura legal es un medio de cohesión interna y de diferenciación respecto del resto de los profesionales, incluidos los funcionarios públicos, que aleja y presenta como imposible la participación de cualquier civil en los asuntos policiales. Véase Gustavo F. Palmieri, Leonardo Filippini y Hernán Thomas, "La reforma policial en la provincia de Buenos Aires", Documento preparado para el XXIII Congreso Internacional de Latin America Studies Association (LASA), 6 al 8 de septiembre 2001, Washington, Estados Unidos.

En síntesis, el no haber incluido estos puntos hará que sea más difícil garantizar que la nueva fuerza de seguridad no reproduzca las prácticas de las instituciones ya existentes.

4. CONCLUSIONES

Durante los últimos años, en algunas jurisdicciones se verificaron intentos de modificar las rutinas policiales y las prácticas de seguridad. Los datos de 2008 muestran no sólo que muchas de estas políticas fueron interrumpidas sino que, además, se desarrollaron varias medidas regresivas, cuya continuidad y cuyos límites son imprevisibles y dependerán tanto de las reacciones que haya en contra de las medidas de corte autoritario como de los apoyos o reivindicaciones que reciban las líneas de reformas democráticas.

En relación con este último punto hay que considerar que en distintos períodos hubo políticas concretas tanto en el ámbito federal, como en el provincial y el municipal, que lograron reducir las violaciones a los derechos humanos perpetradas por las instituciones de seguridad, y avances importantes en la desarticulación de redes de ilegalidad y violencia, como las modificaciones en las rutinas de intervención de las oficinas de control policial en la provincia de Buenos Aires, la eliminación de la protección estatal a las redes de desarmadores o las acciones destinadas a revertir políticas de seguridad excluyentes sobre los barrios marginados, señaladas en Informes anteriores.

Los cambios registrados a lo largo de 2008 se deben menos al fracaso de esos intentos, que al reacomodamiento de las alianzas políticas y a la resistencia de las burocracias estatales frente a cualquier reforma que pueda alterar sus mecanismos históricos de funcionamiento. Por eso es importante señalar que el intento de desarticular los espacios en los que las instituciones de seguridad reproducen el autoritarismo, las sistemáticas violaciones de los derechos humanos y las formas de violencia estructural, cuyas víctimas son siempre los grupos más vulnerables, no hacen más que resignificar la lucha contra las pasadas dictaduras militares y el terrorismo de Estado.