

## II. Sistema de seguridad: una hipoteca para la democracia\*

El impulso político para introducir reformas en el sistema de seguridad suele surgir como producto de coyunturas críticas que colocan el tema en el centro de la agenda pública de manera cíclica. Crímenes de gran impacto social y escándalos alrededor de casos de violencia o corrupción policial –o ambas cuestiones combinadas– han motivado transformaciones de diferente signo. La relación entre coyunturas agudas y reacción política no es exclusiva de la Argentina y, en términos más amplios, el vínculo entre muerte y política tiene profundas raíces en la historia universal.

Esta lógica reactiva es, en parte, consecuencia de la incapacidad de la dirigencia para construir una agenda propia en materia de políticas democráticas de seguridad de mediano y largo plazo, que den respuesta a las recurrentes demandas sociales. Sin embargo, no resulta adecuado menospreciar la fuerza que tienen los hechos para impulsar cambios estructurales. Lo contrario implicaría sostener una noción abstracta de las dinámicas políticas y desaprovechar las oportunidades que las coyunturas ofrecen para construir una agenda junto a diversos actores sociales.

Las reacciones ante crímenes de gran repercusión pueden tener orientaciones políticas y normativas disímiles, como lo demuestran las últimas experiencias de reforma surgidas en situaciones de crisis. La ausencia de acuerdos políticos básicos hizo que, mientras algunas modificaciones produjeron graves consecuencias en materia de derechos humanos, otras generaron cambios positivos y profundos.

\* Este capítulo fue escrito por Marcela Perelman –investigadora del CELS y becaria doctoral Conicet-UBA– y por Damián Neustadt, integrante del Programa de Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana del CELS. El informe de casos y tendencias de hechos de violencia con participación policial estuvo a cargo de Luciana Pol y Maximiliano Medina. Los autores agradecen los comentarios y aportes de Paula Litvachky y la participación de los pasantes de la Carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, Pedro Favorito, Lucía Gaztañaga, Gabriela Hadid y Daniela Galarza.

La carencia de un programa de seguridad respaldado por sectores que apuesten al fortalecimiento de las instituciones democráticas llevó a que las fuerzas políticas otorgaran, por convicción ideológica o temor a represalias, altos grados de autonomía policial enfocada en la actividad territorial, en el hostigamiento de ciertos grupos sociales y en la presión al sistema judicial-penal para convalidar detenciones masivas.<sup>1</sup> Las reacciones a las demandas sociales luego de las crisis se orientaron a profundizar el poder de las fuerzas de seguridad o a realizar cambios estratégicos tendientes a modificar esa lógica de intervención política. Por ejemplo, la crisis que siguió al secuestro y muerte de Axel Blumberg en 2004 impactó tanto en las reformas legislativas regresivas en el ámbito nacional y en la provincia de Buenos Aires como en una segunda etapa de reformas democráticas de las estructuras del sistema de seguridad bonaerense. Esta última experiencia, como ya había ocurrido con un proceso similar iniciado en 1998, fue desmontada por la ausencia de acuerdos políticos capaces de sostenerla en el tiempo.

El año que pasó estuvo signado por una serie de acontecimientos de violencia con distintos niveles de responsabilidad policial, pero siempre protagonizados por fuerzas de seguridad, tanto federales como provinciales. La cantidad de muertos en hechos con participación policial en la región metropolitana de Buenos Aires siguió en aumento; se acumularon casos de hostigamiento policial contra jóvenes varones de barrios humildes, una práctica cotidiana que cobra visibilidad en los casos en que la víctima termina muerta, pero cuya cara más rutinaria es la detención de los adolescentes como eje de las políticas territoriales de seguridad. Además, como no ocurría desde hace años con tanta intensidad ni frecuencia, los conflictos sociales que se desarrollaron en el espacio público terminaron con la vida de personas, muchas veces por acción policial y otras por alevosas omisiones en su accionar. Una línea de violencia policial y conflictividad sociopolítica se fue tensando entre hechos alejados como las represiones de Andalgalá, Don Torcuato, Bariloche, Formosa y, con una resonancia política mucho mayor, a partir de la muerte del militante del Partido Obrero Mariano Ferreyra, en el marco del ataque de integrantes de la Unión Ferroviaria contra una manifestación por los derechos del personal ferroviario tercerizado. Hacia fines de 2010 tuvo lugar en Villa Soldati un acontecimiento cuya reconstrucción recién comienza: la muerte de tres personas durante los intentos de desalojo por la fuerza de un predio ocupado, protagonizados por la Policía Federal, la Policía Metropolitana y patotas o grupos organizados.<sup>2</sup>

1 Para mayor información véase el capítulo V.

2 El análisis de estos casos y su impacto en la creación del nuevo Ministerio de Seguridad se desarrolla en el capítulo IV.

Esta línea de tensión mostró las falencias más profundas de los últimos dos gobiernos, que construyeron una parte significativa de su identidad política y programática con contenidos, acciones y símbolos de la tradición de los derechos humanos, pero que habían optado por dejar las problemáticas del sistema de seguridad fuera de esta agenda.

El gobierno de Néstor Kirchner tuvo una orientación reformista del sistema de seguridad (y del subsistema policial en particular) durante su primer año de gestión.<sup>3</sup> La política de contención de la violencia policial en el contexto de manifestaciones públicas y la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria fueron las marcas más sólidas y persistentes de esa etapa. Sin embargo, como se verá más adelante, la falta de profundización de ese rumbo constituyó un rasgo creciente de debilidad. Esa orientación perdió impulso, hasta agotarse a mediados de 2004, año marcado por la reacción legislativa punitiva frente a las mencionadas demandas de seguridad, que se intensificaron tras el secuestro y asesinato de Axel Blumberg,<sup>4</sup> entre otros hechos.

Por otra parte, el amplio proceso de reformas<sup>5</sup> iniciado en la provincia de Buenos Aires en 2004 ha sido desandado desde el inicio de la gestión de Daniel Scioli en 2007. Estos ciclos de reformas pendulares conllevaron graves consecuencias de corto, mediano y largo plazo en materia de derechos humanos, y provocaron una compleja imbricación entre opinión pública, reacciones parlamentarias, implementación de políticas de mano dura, convalidación acrítica de las burocracias penales y sostenimiento de condiciones inhumanas de detención.

3 El ministro de Justicia, Gustavo Béliz, presentó un plan de seguridad de treinta y nueve puntos cuyos objetivos se dirigieron a transparentar la gestión de recursos, mejorar el contacto de los funcionarios con la comunidad, volcar más personal a la calle para incrementar los operativos preventivos y otorgar algunos beneficios al personal y sus familias. Ese mismo año comenzó la “lucha contra los desarmaderos” en el Gran Buenos Aires; se tomaron distintas medidas para reforzar la prevención a través de la acción coordinada de la PFA, la Policía Bonaerense y las fuerzas de seguridad federales; el gobierno avanzó en una serie de acciones que modificaron la cúpula de la PFA; se implementó el Programa de Prevención de Barrios; y se llevaron adelante reformas a los códigos Penal y Procesal Penal. Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2004*, capítulo III, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004.

4 Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2004*, capítulo III, ob. cit., e *Informe 2007*, capítulo VII, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.

5 Las reformas consistieron, entre otras líneas, en crear la Policía Buenos Aires 2; iniciar un proceso de descentralización de las jefaturas departamentales; aumentar la participación comunitaria en los foros de seguridad y fortalecer su capacidad de control; establecer una línea telefónica centralizada para la recepción de denuncias e implementar variaciones en los sueldos según el desempeño.

Desde la recuperación de la democracia, las instituciones de seguridad han sido cuestionadas por su participación en redes de ilegalidad y por articular, en algunos casos, las oportunidades delictivas.<sup>6</sup> Al mismo tiempo, el desempeño de las agencias policiales y judiciales en la resolución de investigaciones que alcanzan cierto grado de complejidad es muy deficiente. El trabajo judicial sigue orientado en su mayor proporción a los delitos contra la propiedad, que llegan a los tribunales por prevención policial, es decir, por las detenciones realizadas en casos de flagrancia, o por investigaciones dirigidas por las policías en las cuales las personas acusadas suelen ser jóvenes de barrios humildes con antecedentes penales.

A pesar de algunos intentos aislados, el gobierno de la seguridad permanece delegado en las policías. El caso de la provincia de Buenos Aires resulta evidente, pero ésta ha sido también la lógica dominante en otras jurisdicciones y en el ámbito federal. A esta situación de autogobierno debe sumarse la inexistencia de mecanismos específicos de control del accionar policial en el país. El intento de golpe de Estado que tuvo lugar el 30 de septiembre de 2010 en Ecuador por parte de la policía y la fuerza aérea actualizó y reafirmó la ligazón entre las problemáticas vinculadas con las instituciones de seguridad y el sostenimiento del sistema democrático. Las policías de la Argentina conservan una capacidad latente de desestabilización institucional, por lo que su subordinación al poder político y la reforma de sus estructuras son condiciones para el funcionamiento de la democracia.

Los graves hechos ocurridos en 2010 abren un nuevo ciclo de la relación entre muerte y política. En medio de los acontecimientos cruentos de Villa Soldati, la presidente de la nación anunció la creación de un nuevo Ministerio de Seguridad, bajo la responsabilidad de la hasta entonces ministra de Defensa Nilda Garré, quien había llevado adelante la reforma de las Fuerzas Armadas para adecuar sus estructuras y reglamentos a un programa moderno y democrático. El anuncio fue acompañado por un discurso en el que las cuestiones de seguridad volvieron a ocupar el centro de la agenda de derechos humanos y se retomaron nociones que sólo habían estado presentes durante el primer año de gestión de Néstor Kirchner.

6 A modo de ejemplo, cabe señalar que numerosos expedientes judiciales han mostrado la connivencia de la agencia policial con el ejercicio de actividades ilícitas vinculadas a la trata de mujeres, a la explotación de la prostitución ajena y al regenteo de las casas de tolerancia. La voluntad de brindar protección ilegal a los regentes de los prostíbulos a cambio del pago regular de una suma de dinero, garantizando el libre desarrollo de su comercio ilícito, se manifiesta en reiterados casos y constituye una práctica sistemática. CELS, "La investigación judicial de la trata de personas con fines de explotación sexual en Argentina", Buenos Aires, 2010, disponible en <[www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar)>.

Es imposible estimar al momento de cierre de este informe cuál será el alcance de la reforma. El perfil de la gestión recién nombrada y el contenido del anuncio son indicios de una orientación que retoma la agenda democrática de la seguridad y cuya ejecución se apreciará en plazos cortos y medianos. Esta experiencia abarca uno de los núcleos más duros del ejercicio de derechos fundamentales y deberá ser eficiente en dar respuesta a las problemáticas de la violencia y del delito.

La relación entre la violencia policial cotidiana, las políticas de seguridad, las policías, el sistema judicial y el penitenciario es íntima e intrincada. En este capítulo nos centramos en el sistema de seguridad, con énfasis en el trabajo político respecto de las policías. El análisis toma algunos núcleos críticos de la relación entre seguridad y derechos humanos que resultan comunes a la situación general del país. En algunos casos esos núcleos demandan políticas locales, pero en general exigen un trabajo de articulación entre los distintos niveles de gobierno y las políticas públicas destinadas a establecer un piso mínimo y común en todo el territorio nacional. La separación que realizamos en secciones con mayor énfasis en las prácticas y los hechos de violencia policial extrema y las que profundizan en aspectos políticos e institucionales de la seguridad es sólo analítica, dado que todas resultan indiferenciables para el diseño de una política de seguridad democrática.

## **1. VIOLENCIA POLICIAL EXTREMA CONTRA JÓVENES VARONES DE BARRIOS POBRES**

La cantidad de muertos en hechos de violencia con participación policial durante 2010 continuó la curva ascendente iniciada en 2008, momento en que se revirtió la curva descendente que había comenzado a registrarse en 2002.<sup>7</sup> La violencia policial en sus expresiones más graves culmina en la muerte de jóvenes, pero este tipo de prácticas son mucho más cotidianas y numerosas, y muestran una lógica de relación entre las policías y los adolescentes varones de barrios pobres. A los casos de uso injustificado y desproporcionado de la fuerza letal cuando la policía asegura perseguir a un supuesto sospechoso y lo

<sup>7</sup> Los datos y tendencias estadísticas se presentan y analizan en el “Anexo” a este capítulo.

mata<sup>8</sup> se suman otros en los que una relación violenta de hostigamiento en el tiempo puede terminar, o no, en un asesinato.<sup>9</sup>

Cuando ocurre la muerte, la diferenciación real entre uno y otro tipo de casos es difícil de establecer y suele depender de las fuentes del relato y de la profundidad de la investigación que se haya llevado a cabo. De hecho, aquellos episodios que se conocen como de “gatillo fácil” en la persecución de pequeños delitos también se revelan como versiones estándar que ocultan las relaciones de largo tiempo entre la policía y las víctimas o los actos de arbitrariedad policial inexplicables a partir de la información existente. El relato se reitera: policías que se desplazan por la supuesta denuncia de un robo común, que toman por sospechoso a un joven del barrio a quien le dan la voz de alto y, sin importar la actitud que éste adopte –por ejemplo, que intente huir dadas las relaciones habituales de agresión y maltrato–, lo atacan violentamente y en algunos casos llegan a la ejecución a quemarropa.

La muerte de adolescentes en estas circunstancias presenta un grado extremo de la violencia policial cotidiana, del manejo territorial centrado en la detención frecuente y arbitraria. En el capítulo V se detallan las prácticas de aprehensión que se concentran sobre los jóvenes de barrios pobres y sus causas y consecuencias en el sistema penal y en el de privación de la libertad. Esta práctica está relacionada de manera directa con una gran parte de los casos que aquí se analizan.

El denominado “olfato policial” perdura como fundamento de las aprehensiones convalidadas por la justicia. Si la muerte de un joven intenta justificarse por su presunta resistencia a ser detenido, por la sospecha de una falta o la imputación de un delito, no resulta indicativo de prácticas policiales diferentes. Las detenciones en la provincia de Buenos Aires se han triplicado entre 2002 y 2009, la mayoría de ellas por averiguación de identidad, una categoría residual que funciona como etiqueta burocrática para la disposición arbitraria de la policía sobre la libertad de los jóvenes. Explicar estas situaciones exige la investigación profunda de cada caso, pero, si se ignora el hostigamiento permanente, se desdibujan los patrones que sostienen esas prácticas.

Los casos en los que relaciones fundadas en un prolongado abuso del poder terminan en homicidio se vinculan muchas veces con la lógica del reclutamiento de jóvenes para su participación en redes de ilegalidad regenteadas por la

8 Véanse los casos de Diego Bonefoi, Ezequiel Riquelme y Guillermo Trafiñanco, incluidos en el “Anexo”.

9 Véanse los casos de Rodolfo Emanuel Zapata, H.A.A. y Luciano Arruga, incluidos en el “Anexo”.

policía,<sup>10</sup> lo cual suele derivar en represalias hacia quienes deseen “abrirse”, se nieguen a participar o denuncien ante la justicia la persecución de que son objeto. El desenlace fatal generalmente es anticipado por diferentes detenciones en las comisarías, entre otras acciones intimidatorias y amenazantes. Estos abusos se utilizan, asimismo, para dirimir conflictos de índole personal, con el accionar cómplice de los grupos policiales.<sup>11</sup>

Los hechos de violencia policial son de muy compleja reconstrucción dado el dominio que los policías tienen sobre la escena del crimen, el manejo del tiempo antes de dar aviso a la justicia<sup>12</sup> y la debilidad de la investigación judicial, ya sea por connivencia o incapacidad. El conocimiento, tanto por parte de los policías como de las víctimas, de los altísimos grados de impunidad existentes alimenta los mecanismos intimidatorios: los policías saben que los jóvenes conocen de qué son capaces. La amenaza, de esta manera, se vuelve creíble. Cuando un policía le dice a un chico detenido sobre el móvil: “Ahora te tiramos al río”, la intimidación no es conjetural.<sup>13</sup> Intimidaciones de diverso tipo se utilizan como forma de disciplinamiento de los jóvenes del barrio. Cuando Jonathan “Kiki” Lezcano y Ezequiel Blanco fueron asesinados por funcionarios de la Policía Federal, un agente grabó un video del momento

10 A fines de 2009, el juez en lo Contencioso Administrativo de La Plata, Luis Arias, denunció el funcionamiento de redes de ilegalidad policial, que reclutan adolescentes de barrios pobres para cometer delitos y pagan el robo de autos con dosis de paco. También el ex ministro de Seguridad provincial, Carlos Stornelli, denunció la existencia de estas redes antes de dejar su puesto. Otro caso testigo es el homicidio de Daniel Capristo, un comerciante asesinado a balazos por un niño menor de 15 años en Valentín Alsina. En el marco de esta causa, un policía denunció al servicio de calle de la Comisaría 3ª de Lanús por reclutar menores de edad para robar. La investigación del caso de la desaparición de Luciano Arruga también expone las lógicas de estas redes y sus consecuencias en la vida de los adolescentes. Numerosas investigaciones periodísticas aportaron indicios concretos en el mismo sentido. Véase “Un chico que sabía de armas y droga”, *Crítica*, 17 de abril de 2009; “Robo para la gorra. Paco y zonas liberadas”, revista *Veintitrés*, mayo de 2009; “Quién oyó gritar a Luciano Arruga”, *Mu*, octubre de 2009.

11 Véase el caso de Fabián Gorosito en el “Informe de casos”, a continuación de este capítulo.

12 Sobre la manipulación de la escena del crimen por parte de la policía de la provincia de Buenos Aires, véase el trabajo de la antropóloga Lucía Eilbaum, “De prácticas de investigación y producción de pruebas. Haciendo y deshaciendo versiones”, presentado en la V Reunión de Antropología del Mercosur, Buenos Aires, 29 de septiembre-2 de octubre de 2009.

13 En septiembre de 2002, Ezequiel Demonty, luego de haber sido golpeado, fue obligado a tirarse al Riachuelo sin saber nadar. Su cuerpo fue encontrado una semana después. Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2002-2003*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2003, p. 259.

de la agonía de uno de ellos en la parte trasera del patrullero.<sup>14</sup> Este material, que el sentido común indica como incriminatorio, fue puesto en circulación en el barrio a través de los teléfonos celulares. Los jóvenes lo interpretaron como una advertencia acerca de lo que podía ocurrirles si no se sometían a las condiciones impuestas por la policía. La desaparición impune de Luciano Arruga también es una referencia recurrente en las amenazas que reciben los adolescentes en Lomas del Mirador.

Puede malinterpretarse que esta realidad de la calle tiene una relación sólo abstracta con las políticas de seguridad y las reformas legislativas que operan en otros ámbitos. Sin embargo, el impacto que la ampliación del poder de las policías y la falta de control político y judicial sobre su accionar tienen en el ejercicio de los derechos fundamentales de una amplia franja de la población vulnerable es imposible de soslayar. A modo de ejemplo, cuando se inició en 2004 la reforma de la Policía de la provincia de Buenos Aires se registraron niveles más bajos de uso letal de la fuerza, que volvieron a aumentar durante el proceso actual de contrarreforma.<sup>15</sup>

## **2. EXPERIENCIAS RECIENTES DE REFORMA Y CREACIÓN DE INSTITUCIONES DE SEGURIDAD**

En los últimos años hubo en nuestro país transformaciones policiales de diferente escala: la reforma del sistema de seguridad de la provincia de Buenos Aires, que atravesó dos etapas –1998-2001 y 2004-2007–, cada una seguida de un proceso de contrarreforma; la intervención de la Policía Aeronáutica Nacional en 2005 y su reemplazo por la Policía de Seguridad Aeroportuaria (primera fuerza federal de seguridad constituida en democracia)<sup>16</sup> y la creación de la

14 Para más información véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2010*, capítulo III, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010.

15 Durante los años 2005, 2006 y 2007 descendieron los niveles de violencia en general en la zona metropolitana, pero esta tendencia es más marcada y definida para la Policía Bonaerense.

16 La Gendarmería Nacional Argentina fue creada en 1938, en pleno período histórico de la denominada “década infame”. Su actual estructura orgánico-institucional fue establecida en 1971, durante el régimen militar conocido como “Revolución Argentina”, que dos años antes había creado la Prefectura Naval Argentina en reemplazo de la antigua Prefectura Nacional Marítima. Por último, la Policía Federal Argentina fue creada 1943 y las normas del personal se rigen por una ley sancionada en 1979, durante la última dictadura militar. Véase el capítulo III.

Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Si bien se trata de experiencias disímiles, una reflexión sobre el conjunto –con énfasis en los mecanismos de control creados, desmantelados o vetados– puede demostrar las limitaciones que estos procesos han tenido en su ejecución y su impacto sobre las prácticas violatorias de derechos analizadas en la sección anterior.

Por otra parte, la revisión de estos casos es un insumo necesario para el proceso que encarará el recién creado Ministerio de Seguridad. Como se verá a continuación, buenas medidas fueron desandadas mediante un simple cambio en la gestión o anuladas con un veto. Parte de esta volatilidad es entendible dentro de un sistema democrático que supone alternancia en los modos de conducción. De cara a 2011 se presenta un escenario de oportunidad para fijar nuevos límites a la gestión de la seguridad en democracia.

### 2.1. LA ÚLTIMA CONTRARREFORMA

#### AL SISTEMA DE SEGURIDAD BONAERENSE

Los dos procesos de reforma que atravesó el sistema de seguridad de la provincia de Buenos Aires fueron consecuencia de sendas crisis iniciadas por crímenes de alto impacto social y político: el asesinato del fotógrafo José Luis Cabezas en 1997 y el secuestro y posterior asesinato de Axel Blumberg en 2004. La reforma iniciada en 1997 fue desmantelada durante la gestión de Carlos Ruckauf. A su vez, el gobernador Daniel Scioli ha impulsado desde 2007 medidas tendientes a dejar sin efecto las modificaciones promovidas en relación con el gobierno democrático de la seguridad.

El Ejecutivo provincial dio marcha atrás con los cambios que se habían realizado en la estructura de la Bonaerense y optó por la autonomía policial como forma de gobernabilidad. Entre otros indicadores de esta política aparece el abandono de la dirección civil y las herramientas de gestión que permitían el monitoreo de los fenómenos de inseguridad y del trabajo policial. También se desactivaron los mecanismos de control interno de la fuerza a cargo de personal civil y se abandonó la política de participación ciudadana y de prevención comunitaria de la violencia.<sup>17</sup> Cuando la Auditoría de Asuntos Internos de la policía provincial estuvo integrada por civiles especializados en la investigación administrativa, la calidad del control interno mejoró de manera notable. Esta experiencia produjo un descenso de los delitos cometidos por personal policial, a la vez que expulsó de la fuerza a quienes incurrieran en abusos funcio-

17 Entre ellos, los mecanismos establecidos por la Ley 12 154 y la incipiente descentralización de facultades hacia los gobiernos municipales. Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2010*, ob. cit.

nales y actividades delictivas. El control civil llegó a tener efectos concretos en el uso de la fuerza policial tan pronto como los funcionarios notaron que las irregularidades tendrían consecuencias directas en sus carreras. Este nivel de impacto pone en perspectiva la decisión de la gestión actual de declarar cesante al personal civil y de encomendar las investigaciones a policías. Además, se anularon otros mecanismos que ejercían distintos tipos de control, como los foros de seguridad. Estas políticas institucionales impactan en una ampliación de la discrecionalidad en el uso de la fuerza, en la conformación de redes de ilegalidad policial y en el aumento del índice de violaciones de derechos, como las prácticas de violencia ya analizadas.

Durante 2010, la reunificación de los ministerios de Seguridad y Justicia bajo la dirección del titular de esta última cartera, Ricardo Casal, no hizo más que profundizar el proceso, al reducir las capacidades institucionales del área. Un hecho significativo fue la confirmación en el cargo del jefe de la Policía Bonaerense, Juan Carlos Paggi, en quien Casal delegó las tareas de seguridad del Ministerio absorbido por su órbita.<sup>18</sup> La reunificación redujo al mínimo la capacidad de control y constituyó un fuerte mensaje hacia el interior de la institución, dado que evidenció el abandono del intento de conducción política de la seguridad y la recaída en el modelo de la autonomía policial.<sup>19</sup> La misma tendencia quedó manifiesta en el traspaso de la potestad disciplinaria de la dirección civil al jefe de policía, y en la autorización para la apertura de nuevos 911<sup>20</sup> en determinados lugares, que funcionan de modo subordinado

18 El poder estratégico y de gestión sobre una fuerza de 52 000 efectivos y un presupuesto anual de casi 5000 millones de pesos, según el presupuesto de 2010 para el entonces Ministerio de Seguridad, recae ahora en una jefatura centralizada, cuyo ejecutivo se concentra en un jefe de policía y una cúpula integrada por pocos comisarios generales.

19 El cargo de superintendente general de policía es equivalente al de subsecretario de Estado. Véase <[www.mseg.gba.gov.ar/mjysseg/Organigrama/organigrama.html](http://www.mseg.gba.gov.ar/mjysseg/Organigrama/organigrama.html)>.

20 El sistema centralizado de emergencias 911 funcionaba con un equipo preparado, dependiente de las autoridades civiles del Ministerio. La actual gestión suprimió su autonomía, puso al frente del sistema a personal del área de seguridad sin capacidad técnica en la materia, y autorizó la apertura de nuevos 911 para lugares que funcionan de modo subordinado a las autoridades policiales de cada jurisdicción. Una de las consecuencias más graves del desmantelamiento de esta área es que funcionaba también como una herramienta de gestión y control político. La información que brindaba a la conducción civil en tiempo real sobre la cantidad y el tipo de hechos denunciados en los diferentes departamentos y regiones permitía establecer patrones comunes de modalidades delictivas y constituía una herramienta de supervisión y seguimiento del desempeño de las departamentales.

a las autoridades policiales de cada jurisdicción, en lugar de depender de las máximas autoridades del sistema.

Con idéntica orientación, se reformó el estatuto policial a fin de desalentar la profesionalización de los funcionarios y reinstalar los escalafones comando y general (antes oficiales y suboficiales). La nueva estructura elimina la lógica de especialización y recupera la vieja tradición de estamentos en la carrera policial, propia de las instituciones militarizadas. La Policía Buenos Aires 2 fue asignada a una jefatura y pasó a ser dirigida según los criterios tradicionales, medida que diluyó el perfil de fuerza de patrullaje preventivo con el que había sido creada.<sup>21</sup>

El diseño, la ejecución y la supervisión de las políticas de seguridad han sido también puestos en manos de personal policial. La provincia había reconstruido estadísticas criminales desde 2000 hasta 2007, así como mapas del delito, de operatividad de las dependencias policiales y del 911, pero a partir de la gestión de Carlos Stornelli en el Ministerio de Seguridad provincial estas bases de datos fueron sustituidas por la estadística policial.

## 2.2. CUESTIONES PENDIENTES EN LA POLICÍA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA

En dirección opuesta a los retrocesos evidenciados en la provincia de Buenos Aires, el reemplazo de la Policía Aeronáutica Nacional (PAN) por la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) es una de las experiencias más importantes en

21 La Policía Buenos Aires 2 de la provincia de Buenos Aires fue creada por la Ley 13 202 (sanción: 27/05/2004, promulgación: 07/06/2004) con funciones específicas de prevención en los partidos del conurbano bonaerense, como se establece en el art. 4: “La Policía Buenos Aires 2 actuará en la prevención del delito, de oficio o a requerimiento. No cumplirá tareas de custodia de objetivos fijos ni de personas y no albergará detenidos en sus dependencias. Queda prohibido al personal de la Policía Buenos Aires 2 realizar cualquier otra diligencia que no sea la de patrullar y desplegar acciones estrictamente preventivas en el marco de las facultades asignadas en la presente ley. No podrá practicar citaciones ni notificaciones judiciales, ni acciones equivalentes, ni realizar tarea administrativa alguna ajena al funcionamiento mismo de dicho cuerpo policial”. Una de sus características diferenciales consistía en que “la formación y capacitación del personal tendrá lugar en institutos diferenciados de los destinados al personal de las demás policías. Se dará preferencia, a esos fines, a las universidades nacionales”. Si bien en sus primeros años parte de la capacitación de esta policía se desarrolló en universidades nacionales de la provincia de Buenos Aires, este aspecto también fue diluyéndose en la actual gestión. En el presente son afectados a similares operativos –o incluso a los mismos– que la Policía Bonaerense, y los rasgos distintivos del uniforme y los móviles se han reducido al mínimo, por lo que resulta difícil diferenciarlos del resto del sistema policial de la provincia.

materia de seguridad,<sup>22</sup> que de todas formas enfrenta diversas problemáticas y resistencias en su implementación.

Un elemento a destacar es la creación de la Dirección de Control Policial de la PSA,<sup>23</sup> punto de partida importante para trabajar en la reforma de las otras fuerzas federales y provinciales que mantienen una lógica cerrada y corporativa. También es cierto que esta oficina precisa contar con los recursos adecuados para el cumplimiento de su misión, tanto en el área de personal como de equipamiento.<sup>24</sup> Según el informe elaborado por la propia Dirección,<sup>25</sup> las resistencias al modelo de control externo provienen tanto de los funcionarios policiales como de los operadores civiles de la administración, que han demorado en dar intervención a este organismo en hechos que podrían constituir faltas graves o gravísimas.<sup>26</sup>

A la vez, desde su puesta en marcha, la PSA ha enfrentado obstáculos externos e internos que impidieron su pleno desarrollo. Por un lado, debió establecer un piso de calidad institucional más alto respecto de las otras policías. El abordaje diferenciado sobre algunos fenómenos delictivos supone una fuerte crítica a las prácticas y la cultura de otras fuerzas con las que compete en la asignación de ciertas misiones. En el ámbito interno, muchos de los conflictos se explican por la persistencia de ideas propias de una cultura institucional previa, derivadas de la noción anacrónica del “estado policial”, como por ejemplo la portación y exhibición de armas fuera del horario laboral. Tam-

22 La disolución de la PAN y la posterior creación de la PSA se originaron en la crisis derivada del escándalo por el caso Southern Winds. En 2005 se puso en marcha una fuerza policial especializada en materia de seguridad aeroportuaria que significó un novedoso modo de abordaje institucional con mando civil, una estructura de dirección superior y administración general conducida por funcionarios especializados en asuntos de seguridad pública, pero sin estado policial.

23 La Dirección tramita alrededor de sesenta sumarios por causas graves y muy graves de distinta índole, en todas las jurisdicciones del país.

24 En noviembre de 2009, luego de cuatro meses de espera, el ministro de Justicia de la Nación Julio Alak envió la propuesta de designación de la directora de Control Policial. El 27 de abril la presidente firmó el decreto que nombró a Elena Mariani. En diciembre de 2009 se formaron los expedientes de designación de las otras autoridades: auditor, miembros del tribunal, defensor y personal de planta. Este último expediente estuvo ocho meses en el Ministerio hasta ser resuelto.

25 “Nuevo modelo de control policial”, documento elaborado por la Dirección de Control Policial de la Policía de Seguridad Aeroportuaria.

26 Un ejemplo es el abuso deshonesto cometido por un antiguo oficial contra una joven egresada del instituto. Este hecho –una práctica frecuente en las fuerzas– no fue informado al organismo externo de control y sólo se supo cuando ese mismo organismo realizó una auditoría preventiva.

bién tienen su origen en la tensión entre los oficiales formados en épocas de la antigua PAN y aquellos incorporados por la PSA, lo cual deriva en distintos hechos de abuso de autoridad y hasta de abuso deshonesto en perjuicio de los oficiales más jóvenes. Estas resistencias son resultado de la oposición que suscita este modelo, que tiene a la capacidad como principio organizador de las jerarquías, a diferencia de la tradición militar, que equiparaba jerarquía con antigüedad. Por último, existen estigmatizaciones cruzadas entre ambos grupos. Los oficiales antiguos afirman que el solo hecho de haber pertenecido al esquema anterior los somete a un trato discriminatorio.

### 2.3. LA CREACIÓN DE LA POLICÍA METROPOLITANA:

#### LO NUEVO DE LA VIEJA POLICÍA

La ciudad de Buenos Aires tuvo su propia experiencia en el ámbito de las fuerzas de seguridad a partir de la creación de la Policía Metropolitana por la Ley 3255. El proceso institucional impulsado por el gobierno de Mauricio Macri para contar con una policía local diferenciada de las existentes ha fracasado. Sus dos primeros jefes, Jorge Palacios, impugnado al momento de su designación por el CELS y otras organizaciones,<sup>27</sup> y Osvaldo Chamorro, ambos ex policías federales, fueron desplazados de sus cargos de manera sucesiva en medio de un escándalo por espionaje ilegal.<sup>28</sup> La designación de Eugenio Burzaco como jefe civil de la fuerza no ha implicado un cambio estructural ni una solución para los problemas que mantiene la nueva policía desde su puesta en marcha. Por otra parte, Macri no ha cesado de elogiar a Palacios, a pesar de su procesamiento judicial.

El obstáculo más grave y de difícil solución a futuro está relacionado con el modo en que la fuerza ha sido integrada. La selección de sus funcionarios estuvo plagada de irregularidades debidas al traspaso de un grupo de la Policía Federal a la Metropolitana. El 83% de los cargos jerárquicos (superintendentes, comisionados generales, mayores y simples) está ocupado por ex policías

27 Carta enviada el 22 de julio de 2009 al Ministro de Justicia y Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Guillermo Montenegro. Disponible en <[www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar)>.

28 La Cámara Nacional de Casación Penal confirmó el 2 de agosto de 2010 el procesamiento con prisión preventiva del ex titular de la Policía Metropolitana, Jorge "Fino" Palacios, por el delito de asociación ilícita. En la misma causa se dictó el procesamiento del jefe de gobierno Mauricio Macri. Esa resolución fue apelada por la defensa y confirmada por la Cámara Federal de Apelaciones, y luego por la Cámara Nacional de Casación Penal.

federales. De ese grupo, alrededor del 80% comenzó sus tareas en la Federal en la década de 1970, la mayor parte en comisarías de la ciudad.<sup>29</sup>

Del informe de la comisión parlamentaria de evaluación del personal de la Policía Metropolitana proveniente de otras fuerzas de seguridad y de la observación de legajos realizada por el CELS en el marco de dicha comisión –cuya participación fue facilitada por el legislador Rafael Gentili– surgen los siguientes datos:<sup>30</sup>

- El 82% de los mandos altos (43 de 52) proviene de la Policía Federal Argentina, el 8% de Gendarmería Nacional (cuatro), el 6% de la Policía Bonaerense (3) y el 4% de la Policía de la Provincia de Santa Fe (2).
- De los legajos revisados para los 52 cargos de conducción, 9 habían pasado a disponibilidad en 2004 como parte de la purga realizada por el entonces presidente Néstor Kirchner.<sup>31</sup> En ese momento se indicó que el 50% de los oficiales separados tenía alguna causa judicial o sumario administrativo abierto. Esta tendencia no se ha revertido luego de la forzada dimisión de los dos primeros jefes. A fines de 2010, la Policía Metropolitana reclutó a varios de los oficiales de la Policía Federal que por distintas causas el nuevo Ministerio de Seguridad pasó a retiro.
- De los 52 altos mandos, incluidos los cuatro superintendentes de la fuerza, el 73% (38 agentes) tuvo actuación en fuerzas de seguridad durante la última dictadura militar.

Sobre los antecedentes del personal:

- Los perfiles de formación de varios de los agentes incorporados<sup>32</sup> presentan antecedentes en áreas de inteligencia, capacitación en “lucha antisubversiva”, “guerrilla urbana”, varios en la época de la última dictadura militar. No se entiende el interés por la formación en inteligencia y contraterrorismo para una fuerza que

29 Para un análisis del lugar de la Policía Federal en el sistema represivo de la última dictadura véase el capítulo III.

30 “Recomendaciones de la Comisión Especial Investigadora”, creada por Resolución 321/2010 de la Legislatura de la ciudad, pp. 118-120.

31 Resolución 670 de la Policía Federal Argentina, del 18 de mayo de 2004.

32 El informe destaca que el caso más emblemático es el de Ciro James, quien, además de ser un eslabón clave de la maquinaria paraestatal de espionaje, era candidato a ingresar a la Metropolitana, por sus fuertes vínculos con “Fino” Palacios y su formación y experiencia en el área de inteligencia.

ha sido pensada como comunitaria y de proximidad, salvo por la existencia de una agenda oculta, antagónica a la ley de creación de la institución. Por ejemplo, uno de los legajos tenía como antecedente principal estar “formado en temas telefónicos e informáticos en la comisión para el estudio de voces en cintas telefónicas”.

- En muchos casos, los antecedentes de los funcionarios resultan exiguos e incompletos y se omite el motivo por el cual dejaron la fuerza policial en la que servían. Por ejemplo, en uno de los legajos no figura si la baja de la Policía Federal había sido voluntaria u obligatoria. La única documentación proveniente de la Federal era el certificado de antecedentes, sin incluir la foja de servicios. La experiencia central registrada consistía en haber dirigido la seguridad personal de Macri (“al menos del 99 al 2007”) y del “búnker del Pro”, en referencia al salón donde se reúne ese partido en las elecciones. En varios casos no se especifica a qué se dedicaron los candidatos desde su separación de las fuerzas policiales a las que pertenecían (en diferentes legajos el lapso no informado abarca hasta diez años).
- Ninguno de los legajos de los mandos superiores revisados registra que éstos hayan realizado el curso de nivelación o el examen psicofísico, como exige la ley. Según los representantes del PRO en la comisión, aunque la ley indica que estos exámenes son condiciones para ingresar a la fuerza, una cláusula transitoria lo regula sólo para los cuadros medios. En la práctica, la gestión anterior había decidido esta excepción también para los cuadros altos. Sin embargo, representantes del PRO aseguraron que Burzaco habría revertido esta deficiencia.

Respecto de los mecanismos de control diseñados para la nueva fuerza en junio de 2009, Macri vetó<sup>33</sup> la ley de creación del Comité de Seguimiento del Sistema de Seguridad Pública, que en los hechos representaba la mínima expresión de un organismo de supervisión externo. Sus funciones<sup>34</sup> se limitaban a “recomendar mecanismos de articulación y coordinación permanente entre las distintas agencias de seguridad pública con competencia en la Ciudad con el fin de armonizar y garantizar la implementación de la Ley de Seguridad Pública”, y a “proponer mecanismos de monitoreo permanente con el fin de poder establecer indicadores que permitan a las agencias de seguridad pública

33 Mediante el Decreto 525, del 9 de junio de 2009.

34 Véase “La policía de Macri, fuera de control”, *Página/12*, 23 de junio de 2009.

con competencia en la Ciudad tener una evaluación constante de la evolución del sistema de seguridad pública”. Aun así, el jefe de gobierno consideró que la nueva policía no debía estar sujeta a ningún tipo de control por fuera de la propia institución.

Luego de este muy mal comienzo, una prioridad para las fuerzas políticas y las instituciones porteñas en los próximos años será encontrar vías de reforma y reconducción de esta fuerza integrada de la peor manera. La incógnita respecto de cómo podrá reformarse una policía recién concebida, cuya integración incluye tales irregularidades, permanece abierta y no podrá estar ausente en la agenda electoral en curso.

#### 2.4. PROYECTOS DE ORGANISMOS DE CONTROL POLICIAL EN EL NIVEL FEDERAL

La transformación democrática de las instituciones de seguridad tiene como condición ineludible la puesta en marcha de mecanismos de auditoría internos y externos que contrapesen la tendencia institucional hacia la autonomía. En muchos casos, no se logra avanzar en una reforma estructural del sistema policial pero aparecen iniciativas de cambio que implican una apertura estratégica sobre las lógicas corporativas tradicionales. Durante los dos gobiernos kirchneristas se trabajaron algunas alternativas respecto de las fuerzas de seguridad federales.

La primera iniciativa del gobierno nacional al respecto fue un programa para controlar la corrupción policial. El Programa de Administración Civil de las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales (PAC) fue creado para efectuar el seguimiento institucional de las compras y contrataciones, así como de la ejecución del presupuesto de las fuerzas federales de seguridad y del Servicio Penitenciario Federal. Los protocolos internos suponían un monitoreo inédito sobre la ejecución presupuestaria y amplios estándares de acceso a la información y la publicidad (a los que son renuentes las fuerzas de seguridad argentinas en general, y en particular la Federal). En octubre de 2004, la Secretaría de Seguridad Interior volvió a depender del Ministerio del Interior, que desarticuló el PAC sin instituir un mecanismo que lo reemplazara.<sup>35</sup>

La otra iniciativa en el ámbito federal es el producto de más de un año de debate en una mesa conformada por representantes de la Jefatura de Gabinete de Ministros, de la ex Secretaría de Seguridad Interior, de la Gendarmería

35 Para una descripción y análisis de esta experiencia véase Marcelo Saín, “Progresismo ficcional. La política de seguridad pública durante la gestión presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007)”, mimeo, 2010.

Nacional y del Ministerio de Defensa, junto con organizaciones de la sociedad civil, como el CELS y el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED). Si bien la propuesta era diseñar una reforma al régimen disciplinario de la Gendarmería, a propuesta del CELS y el ILSED se incluyó un sistema de control disciplinario externo que pudiera extenderse a los procedimientos de todas las fuerzas de seguridad federales. Ambos proyectos serán presentados en el Congreso Nacional en el próximo período parlamentario y podrán ser tomados como modelo para el diseño de las oficinas de control policial del nuevo Ministerio de Seguridad.

### **3. LOS ACUERDOS POLÍTICOS BÁSICOS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD EN DEMOCRACIA**

La existencia de acuerdos políticos amplios sobre principios mínimos resulta una condición necesaria para el avance y sostenimiento de iniciativas democráticas en materia de seguridad. Desde 1983, se advierte un compromiso oscilante de la clase política con estos principios, que se tradujo en medidas salteadas, de orientación dispar.

Un primer ciclo de pactos políticos tuvo como resultado la sanción de las leyes marco del sistema de seguridad. En 1988 el Congreso Nacional estableció la delimitación entre cuestiones relativas a la defensa nacional y de seguridad interior, a través de la sanción de la Ley de Defensa Nacional, producto del acuerdo entre las distintas fuerzas que integraban el Parlamento. Un consenso similar se logró en 1992 al sancionar la Ley de Seguridad Interior y, en 2001, con la Ley de Inteligencia Nacional. Las tres normas precisaron el marco regulatorio que establece que la defensa nacional es el ámbito exclusivo de injerencia de las Fuerzas Armadas y desarticula el conjunto de prerrogativas que detentaban en materia de seguridad interior.

Este tipo de leyes fueron muy cuestionadas a escala global y regional, luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York. Cada tanto, en el debate local, algún candidato intenta retomar esta línea y plantea como solución a los problemas del delito el involucramiento de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior. Estos planteos toman su forma más burda en la idea de llevar el ejército a las calles, pero también se filtran en concepciones militarizadas del trabajo de las policías. No obstante, la gestión de Nilda Garré en el Ministerio de Defensa reafirmó esa separación y en los últimos años no han existido embestidas legislativas firmes para la reforma de estas leyes, aunque las gestiones de seguridad en algunos casos rememoran lógicas militarizadas.

El sistema creado por la Ley de Seguridad Interior fue diseñado para responder ante hechos de conmoción interna, tales como los ocurridos a fines de la década de 1980 y principios de 1990.<sup>36</sup> Ahora bien, asentado y consolidado aquel primer paquete de leyes, la profundización democrática y las nuevas problemáticas del delito y la violencia demandaron políticas de seguridad de un segundo orden, que apuntaran a modernizar las fuerzas de seguridad; a responder en forma eficaz a fenómenos de delitos complejos, como la criminalidad organizada, el narcotráfico, el lavado de activos o la trata de personas; a diseñar políticas de prevención social de la violencia y el delito; a regular la seguridad privada, y a establecer instancias de participación de la sociedad civil en estos temas.

Ante estas cuestiones, las respuestas políticas fueron, por lo general, defectuosas o insostenibles en el tiempo, autoritarias en muchos casos, sólo reactivas en su mayoría y pobres hasta en términos numéricos. Los acuerdos del ciclo anterior se debilitaron, la orientación fue zigzagueante y los consensos se limitaron a respuestas coyunturales. En el contexto de pánico social por el aumento de ciertos delitos y la exacerbación de la sensación de inseguridad, la dirigencia política no tuvo una orientación definida que le permitiera procesar las demandas sociales y profundizar el rumbo establecido en el primer ciclo. Vistas en retrospectiva, las medidas de distinto sesgo se acumularon para consolidar la demagogia punitiva sin poner en tela de juicio los problemas derivados de la autonomía policial.

Así, diez años después de la sanción de la Ley de Inteligencia y a más de veinte años de sancionada la Ley de Defensa Nacional, no se impulsaron en el ámbito federal nuevas intervenciones sobre el sistema de seguridad, del mismo rango e importancia. Como excepción se destaca la reforma policial y procesal penal bonaerense de 1998, que no pudo sostenerse y sufrió claros retrocesos durante el gobierno de Carlos Ruckauf. Además de desandar los cambios impulsados en la policía de la provincia, se impulsaron reformas procesales para endurecer el régimen penal, lo que condujo al colapso del sistema penitenciario y a la violación masiva de derechos de los detenidos.

En el plano nacional, la siguiente intervención política decisiva en materia penal y de seguridad fue la mencionada respuesta unánime al llamado “efecto Blumberg”. Entre abril y mayo de 2004, el Congreso sancionó una serie de reformas regresivas al Código Penal, basadas en el endurecimiento de las penas y la respuesta punitiva exacerbada como opción política frente a los problemas

36 Por ejemplo, alzamientos militares y estallidos sociales como los saqueos de 1989.

de seguridad.<sup>37</sup> En contraposición, en respuesta a la misma crisis, en la provincia de Buenos Aires se encaró una nueva reforma del sistema de seguridad que incluyó nuevas leyes de organización de las policías, mecanismos de control y gobierno civil de la seguridad, que, como se dijo, tampoco pudieron sostenerse en el tiempo.

Más cercanas al presente, se destacan otras importantes políticas puntuales, como la declaración de la emergencia nacional en materia de armas de fuego, sancionada en diciembre de 2006, y el control de la violencia policial en el contexto de las manifestaciones públicas. Sin embargo, el rasgo común a estas iniciativas ha sido la falta de profundización y expansión de estas propuestas a otras fuerzas. El Programa Nacional de Entrega de Armas es positivo y en otros países ha motivado transformaciones importantes. Sin embargo, en la Argentina no ha tenido efectos que trasciendan el procedimiento puntual que habilita.

En definitiva, aquellas medidas conservan un definido potencial transformador de las lógicas de circulación de la violencia, sin embargo, la ausencia de un entramado institucional y político que las respalde, tanto en su origen como en su ejecución, ha condicionado su alcance y perdurabilidad.

Frente a este panorama, el surgimiento del Acuerdo de Seguridad Democrática (ASD) puede marcar el inicio de un nuevo ciclo. Esta iniciativa impulsada por el CELS, junto a especialistas como Carlos Arslanian, Alberto Binder y Martha Arriola; académicos como Enrique Font, Marcelo Saín, Gabriel Kessler y María Pita, y otras organizaciones como la Comisión por la Memoria de la provincia de Buenos Aires, tomó como antecedente los acuerdos alcanzados después de la recuperación democrática, e intentó hacer confluir en un decálogo de principios mínimos para la configuración de una política de seguridad democrática a un frente multisectorial amplio, que incluye a las diversas fuerzas políticas y sus referentes más importantes: universidades, organizaciones sociales, sindicales y religiosas, entre muchas otras. Esos principios fueron transcritos en dos documentos sobre el sistema federal y la provincia de Buenos Aires, en los que se explicita el marco en que deben transitar las respuestas estatales para ser consideradas democráticas.<sup>38</sup> Esta definición permitió delimitar las propuestas autoritarias e identificar aquellas fuerzas políticas y sociales que optan por este tipo de soluciones. Durante 2010, las acciones del

37 Referidas en particular al agravamiento de las penas en los casos de delitos con armas de fuego o secuestros extorsivos, la elevación de la pena máxima de reclusión perpetua de 25 a 50 años y condiciones más rigurosas para el otorgamiento de la libertad condicional. Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2004*, ob. cit., p.155.

38 Disponibles en <[www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar)> y en <[www.asd.org.ar](http://www.asd.org.ar)>.

ASD se dirigieron a fortalecer estos acuerdos y a promover medidas puntuales que permitieran construir soluciones duraderas, democráticas e inclusivas. La conformación de este acuerdo representó también la posibilidad de consolidar un discurso alternativo a las propuestas de demagogia punitiva y políticas de seguridad autoritarias ya instaladas, y concitó el respaldo político y social para abrir nuevos escenarios.

Como se verá en el apartado que sigue, las iniciativas parlamentarias presentadas en 2010 tuvieron orientaciones disímiles. No obstante, los proyectos impulsados desde el ASD lograron un sólido respaldo. Esto demuestra que existe un interesante espacio político y social para generar nuevos compromisos que separen aguas entre los discursos democráticos y autoritarios en materia de seguridad.

#### **4. LOS DEBATES PARLAMENTARIOS SOBRE CUESTIONES RELATIVAS AL SISTEMA DE SEGURIDAD**

Durante 2009 no se aprobó ningún proyecto en materia de seguridad interior y durante 2010 sólo se sancionó la ley que estableció medidas de seguridad para las personas que realizan transacciones en los bancos, como reacción legislativa frente a los delitos que causaron conmoción en la opinión pública.<sup>39</sup> La ley aprobada contiene directivas simples para las instituciones bancarias que podrían haberse ordenado desde la autoridad de aplicación, el Banco Central de la República Argentina.<sup>40</sup> Sin embargo, el “proyecto de salideras” fue presentado como una cuestión decisiva para demostrar quiénes estaban decididos a resolver el problema de la inseguridad y quiénes se mantenían indiferentes. Más allá de este caso, y a diferencia de otros años,<sup>41</sup> la serie de

39 En particular, el caso de Carolina Piparo, víctima de un asalto a la salida de un banco, donde recibió heridas con armas de fuego que le produjeron la pérdida de su avanzado embarazo.

40 La medida adoptada por el BCRA para desgravar las transferencias bancarias y disponer la utilización gratuita de los cheques cancelatorios constituye una acción eficaz y de costo nulo para prevenir las salideras bancarias. Respecto de las medidas que ordena el texto de la ley, vencidos los plazos, en la mayoría de los bancos aún no han sido implementadas. Véase “Se venció el plazo y sólo algunos bancos tienen biombos antisalideras”, diario *BAE*, 15 de diciembre de 2010.

41 Con motivo del asesinato de Daniel Capristo, ocurrido en Lanús el 15 de abril de 2009, el gobernador Daniel Scioli afirmó: “Seguiremos adelante con la ley penal juvenil para bajar la edad de imputabilidad de los menores. Hoy los delincuentes están dispuestos a todo. Nosotros, desde el Estado de dere-

hechos delictivos de impacto mediático sucedidos en 2010 no desataron una nueva “ola de inseguridad”, ni motivaron reclamos sociales en favor de políticas de mano dura y de endurecimiento de las penas. Por el contrario, el secuestro y posterior asesinato de Matías Berardi<sup>42</sup> o el caso de Carolina Piparo<sup>43</sup> desencadenaron fuertes cuestionamientos a la complicidad policial y a su incapacidad para desarrollar investigaciones.

Los proyectos de orientación más autoritaria no obtuvieron los votos necesarios para convertirse en ley.<sup>44</sup> De todas formas, avanzaron iniciativas legislativas regresivas en materia de derechos humanos e ineficaces para los problemas que pretenden resolver. Tal es el caso de la media sanción que recibió en el Senado el proyecto de ley de creación del Servicio Cívico Voluntario (SCV), que pretende asignar a las Fuerzas Armadas un rol de contención social, en contradicción con la única misión que, como hemos visto, la ley asigna a las instituciones castrenses: la defensa nacional. Aunque se fundamentó en necesidades educativas, sólo fue tratado por la comisión de Justicia y Asuntos Penales.

---

cho, también vamos a ir con todo”. Véase “Scioli volvió a defender la baja de la edad de imputabilidad”, *La Nación*, 16 de abril de 2009.

42 Matías Berardi, de 16 años, fue secuestrado el 27 de septiembre en Ingeniero Maschwitz, provincia de Buenos Aires. Fue asesinado dos días más tarde cerca de Campana, unas diez horas después de haber logrado huir de la casa donde permaneció cautivo, pero ningún vecino acudió en su ayuda ni se comunicó con la policía. Tras correr casi trescientos metros, sus secuestradores volvieron a capturarlo. La familia cuestionó el accionar policial. Véase “No sé si la policía es ineficiente o si tiene mala intención”, *La Nación*, 21 de octubre de 2010.

43 Al respecto, la víctima del robo afirmó: “Me siento desamparada y abandonada por todas las instituciones públicas y privadas que debieron protegerme [...]. Estoy tratando de juntar fuerzas para hacer público mi reclamo, porque no entiendo que se esté hablando de imagen y de futuras candidaturas y nada se hace para que no se repita uno de los crímenes más crueles en la historia de nuestro país; en muchos países un caso como el mío obligaría a que muchos responsables políticos den un paso al costado”. Véase “Piparo se siente ‘desamparada’”, *La Nación*, 19 de octubre de 2010.

44 El proyecto de “Declarar la emergencia nacional de seguridad ciudadana” fue elaborado por los senadores Hilda González de Duhalde, Carlos Reutemann, Carlos Menem, Samuel Cabanchik y Adolfo Rodríguez Saá, entre otros. Propone algunas medidas discriminatorias y estigmatizantes para los jóvenes de sectores vulnerables, tales como la creación de “centros de rehabilitación para niñas, niños, adolescentes con problemas de adicciones o penales, a cuyos efectos podrá utilizar establecimientos ociosos de las Fuerzas Armadas”. El proyecto completo puede verse en <[http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&tipo=PL&numexp=3315/09&nro\\_comision=&tConsulta=3](http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&tipo=PL&numexp=3315/09&nro_comision=&tConsulta=3)>.

La iniciativa no es nueva. En 2002, el entonces ministro de Defensa Horacio Jaunarena y el ex jefe del Ejército Ricardo Brinzoni ya habían propuesto la creación de un Servicio Cívico Obligatorio, frente a lo cual el CELS<sup>45</sup> respondió:

[...] la injerencia castrense en asuntos que no competen a la defensa nacional es inadmisibile. Un servicio solidario integrado a la política social debería ser fijado e implementado por las instancias competentes del Estado y no por las Fuerzas Armadas. De lo contrario, nos alejaríamos aún más de la definición de una política de defensa nacional y de un rol para las instituciones castrenses en la vida democrática. La propuesta reitera un mecanismo institucional de vieja data, que apela a las Fuerzas Armadas como instrumento de control político y social interno en contextos de alta conflictividad.<sup>46</sup>

El proyecto, fusión de los impulsados por los senadores Ernesto Sanz, Laura Montero, Adolfo Rodríguez Saá, José Pampuro e Hilda González de Duhalde, obtuvo media sanción, pese a un pronunciamiento explícito del Ejército, cuyo estado mayor informó que carecía de instalaciones, personal y aptitud para cumplir el rol propuesto. Privilegiar este tipo de acuerdo político cuando se trata de una ley que impulsa un debilitamiento del principio de mantener a las Fuerzas Armadas ajenas a cualquier tipo de intervención en materia de seguridad interior representa un grave retroceso y un alerta para toda la clase política.

En junio, el ASD propuso una agenda de trabajo parlamentario ante la Comisión de Seguridad de la Cámara de Diputados, con el objetivo de definir las líneas de análisis con sus integrantes y plantear sus puntos de vista sobre los proyectos en debate. Los temas incluían la creación de un observatorio de la violencia para generar información estadística precisa, la implementación de mecanismos de control externo sobre las fuerzas de seguridad, el tratamiento de las iniciativas vinculadas con la reforma del sistema de inteligencia, la san-

45 Véase Víctor Abramovich, "Cuestionamientos a la propuesta", *Página/12*, 16 de octubre de 2002.

46 Cuando el proyecto volvió a ser propuesto este año, el sociólogo Gabriel Kessler planteó que no correspondía a la Comisión de Justicia y Asuntos Penales ser el ámbito de actuación para una ley que tiene como objetivo establecer un programa tendiente a brindar mayor inclusión social. Kessler consideró que, al estar planteado como una política penal, se desprende que "la población-objetivo podría estar potencialmente en conflicto con la ley. Como si el SCV fuera una medida preventiva para evitar eventuales delitos. Esto no sólo es totalmente incorrecto, sino que tiene un potencial estigmatizador que no puede obviarse".

ción del mecanismo nacional de prevención de la tortura y el impulso de una reforma al sistema de procedimiento penal nacional.

El 23 de noviembre de 2010, se hizo público el proyecto de ley que propone la creación de un Observatorio Nacional del Delito y la Violencia. La iniciativa, que contó con la firma de diecisiete diputados de las distintas fuerzas políticas que integran el Acuerdo, apunta a garantizar la existencia de un organismo estatal especializado en producir datos y diagnósticos certeros para la elaboración de políticas de seguridad eficientes y compensatorias de diferencias sociales, un punto de partida ineludible para poner en marcha medidas que fortalezcan la conducción y el control político de las policías. La creación del Observatorio importa una oportunidad para todos los sectores políticos, en tanto aportaría miradas de largo plazo sobre las políticas de seguridad, con un potencial democratizador.<sup>47</sup>

##### **5. DIMENSIONES CRÍTICAS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS PARA UNA REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD**

Cuando en diciembre de 2010, tras los violentos hechos de Villa Soldati, se puso de manifiesto la crisis del sistema de seguridad y el fracaso de las metodologías de gestión de las fuerzas policiales, basadas en la delegación y el autogobierno, se presentó un escenario que volvió a relacionar “crisis” con “reforma”. La creación de un Ministerio de Seguridad bajo la consigna de la presidente, quien sostuvo que “seguridad y derechos humanos son parte de la misma ecuación”, abre la posibilidad de un nuevo ciclo. El país enfrenta una oportunidad histórica para la reforma de sus instituciones de seguridad, que hasta el momento constituyen una hipoteca para el sistema político, tanto por su potencial desestabilizador como por sus prácticas, incompatibles con toda noción sustantiva de democracia. Las dimensiones de esta tarea son múltiples y el establecimiento de prioridades y la profundidad con que se las lleve a cabo serán decisivos para el fortalecimiento del programa que se pretende encarar. Como dijimos, será necesario que estas reformas estén acompañadas por un amplio arco político y social de modo de garantizar su sustentabilidad y resistir los retrocesos y vaivenes producidos por los cambios en la percepción de la opinión pública y de la gestión.

47 El proyecto de ley fue elaborado por Carlos Arslanian, miembro fundador del ASD, con el aporte de otros especialistas y organizaciones. Véase: <<http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=8293-D-2010>>.

### 5.1. CRITERIOS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD DESDE UNA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS

A continuación exponemos una serie de criterios y propuestas consensuadas que servirán de marco para una reforma profunda del sistema de seguridad. Se trata de dimensiones críticas para la vigencia de los derechos humanos, basadas en las experiencias de trabajo del CELS, en el informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y en los documentos elaborados por el ASD.<sup>48</sup>

En diciembre de 2009, la CIDH hizo público su *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, que establece recomendaciones a los Estados.<sup>49</sup> Allí demanda que los países revisen su legislación interna y la adecuen a los estándares internacionales en cuanto a modernización, eficiencia y respeto por los derechos fundamentales. La CIDH recomienda la implementación y el diseño de políticas públicas integrales, que incidan sobre las dimensiones operativas, preventivas y normativas. Estas políticas deben:

- asegurar la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana estableciendo las normas jurídicas que sustenten la estructura y el funcionamiento del sistema, y asignando responsabilidades políticas, técnicas y administrativas;
- estar sostenidas por amplios acuerdos políticos y sociales, que garanticen su sustentabilidad y continuidad en el tiempo;
- garantizar los recursos humanos, técnicos y económicos adecuados: mejora de los procesos de selección y formación de los integrantes de instituciones involucradas en la implementación de las políticas de seguridad ciudadana (fuerzas policiales, poder judicial, ministerio público y servicio penitenciario);
- ser sometidas a evaluación y rendición de cuentas permanentes a través de mecanismos de control internos y externos de las instituciones de seguridad, que favorezcan la transparencia y combatan la impunidad y la corrupción;
- asegurar estándares especiales de protección a personas o grupos de personas en especial situación de vulnerabilidad frente a la vio-

48 Las propuestas del ASD fueron presentadas también al Poder Ejecutivo en junio de 2010, cuando sus integrantes fueron recibidos por la presidente de la nación y el entonces ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Julio Alak, luego de la presentación pública en la ciudad de La Plata del documento sobre la situación en la provincia de Buenos Aires.

49 El informe fue presentado en el Congreso Nacional el 11 de mayo de 2010.

lencia y el delito (niños, niñas y adolescentes, mujeres, población indígena, afroamericanos, migrantes y sus familias).

En este mismo tenor, tal como lo describen los documentos del ASD, los lineamientos básicos deben abarcar la integración de las labores policiales de seguridad preventiva e investigación del delito; la descentralización de las policías en el ámbito distrital y comunal; la integración con la comunidad y los gobiernos locales en la prevención social de la violencia y el delito; el sistema de formación y capacitación policial no militarizado y anclado en valores democráticos; y un régimen profesional basado en el escalafón único y las especialidades policiales.

### *La investigación judicial*

Ya en 2004 el CELS, junto a otras organizaciones,<sup>50</sup> señaló la necesidad de mejorar y reorientar la capacidad de investigación judicial, para dirigir los recursos hacia los casos más graves y complejos, y enfocar su mirada en los eslabones más organizados de criminalidad. En aquella oportunidad, se destacó que un gran porcentaje de la criminalidad común estaba asociado a redes de ilegalidad con grados más o menos elaborados de organización. Ese diagnóstico sigue siendo válido en la actualidad.

Las deficiencias estructurales del sistema de justicia penal para avanzar con eficacia en investigaciones de cierta complejidad o que se involucren con intereses de sectores de peso económico o político pueden apreciarse, con excepciones, tanto en el ámbito federal como en la provincia de Buenos Aires. Existen serias dificultades para realizar investigaciones sobre criminalidad económica y corrupción,<sup>51</sup> narcocriminalidad,<sup>52</sup> trata de personas,<sup>53</sup> bandas que

50 CELS y otros, “Más derechos, más seguridad. Más seguridad, más derechos. Políticas públicas y seguridad en una sociedad democrática”, Buenos Aires, 2004. Disponible en <[www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar)>.

51 Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE), “Búsqueda de un modelo integrado para neutralizar la criminalidad económica. Diseño de nuevos mecanismos institucionales de recuperación de fondos económicos para el Estado”. Disponible en <[www.ceppas.org/cipce/index.php](http://www.ceppas.org/cipce/index.php)>.

52 Documento oficial del Comité Científico Asesor en materia de control del tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y criminalidad compleja sobre los usuarios de drogas y las políticas para su abordaje. Disponible en <<http://www.jgm.gov.ar/archivos/comisionnacional/do1-usuarios.pdf>>.

53 Una excepción importante que muestra hacia dónde debe dirigir sus esfuerzos el Poder Judicial en materia de investigación es el caso de la Unidad

reclutan jóvenes para delinquir, homicidios en ocasión de robo de automotores, robos a bancos o camiones de caudales, responsabilidad policial en casos de protesta social,<sup>54</sup> desaparición de personas como en el caso Arruga, torturas en ámbitos policiales y carcelarios.<sup>55</sup> Las causas de esta incapacidad para reorientar el trabajo judicial tienen raigambre histórica y en muchos casos pueden explicarse por problemas de cultura organizacional.<sup>56</sup> Sin embargo, es clave debatir sobre esas causas en el marco de un debate más amplio sobre el funcionamiento y el uso del sistema penal.

En definitiva, en aquellos casos que involucran redes ilegales u organizaciones criminales, las investigaciones se limitan a los eslabones más débiles de la cadena, en función de su escaso capital económico, cultural y social. Se pretende mostrar, así, una investigación eficaz, con responsables identificados, pero se esconde un funcionamiento inercial, burocrático y desigual.

Es en este punto donde las políticas de seguridad se articulan con las políticas de persecución penal. El trabajo de los fiscales y de las agencias de seguridad debe reconducirse hacia los puntos de mayor capacidad de acción de las redes delictivas. Es necesario concentrar la acción de la justicia criminal en aquellas áreas en las que puede ser efectiva, con intervenciones destinadas a trabajar sobre estos nichos de impunidad, que muestran un trabajo policial y

---

Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas (UFASE), a cargo del fiscal Marcelo Colombo. Para más información véase CELS, “La investigación judicial de la trata de personas con fines de explotación sexual en Argentina”, ob. cit.

- 54 Casos como la investigación por los crímenes cometidos durante la represión de la protesta social en la ciudad de Buenos Aires el 20 de diciembre de 2001 son una clara muestra de las deficiencias en la acción de los operadores judiciales. Transcurren los años y las investigaciones judiciales no evidencian esfuerzos por identificar a los responsables y poner fin a la impunidad. Los pocos avances suelen darse a partir de reiterados planteos de las querellas, y las respuestas llegan de manera tardía y arbitraria. Los asesinatos de Darío Santillán y Maximiliano Kosteki, ocurridos en 2002 en la estación de Avellaneda, son otro ejemplo que demuestra las dificultades para avanzar en la identificación de los autores intelectuales y responsables políticos.
- 55 CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2009*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009, e *Informe 2010*, ob. cit.; Comité Contra la Tortura-Comisión Provincial por la Memoria, “El sistema de la Crueldad IV”, en *Informe anual 2009*, La Plata, 2009; Procuración Penitenciaria de la Nación, *Informe anual 2009*, Buenos Aires, 2010.
- 56 Véase Luciano A. Hazan, “Desafíos para la persecución e investigación de los delitos en las Américas. Estudio sobre la investigación y persecución penal de delitos de alta connotación social en la Argentina”, en *Persecución de delitos complejos: capacidades de los sistemas penales en América Latina*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), en prensa.

judicial en extremo desigual y excluyente. El peso del aparato penal continúa recayendo sobre los eslabones más vulnerables, que, a la vez, son los que cuentan con menor capacidad de defensa.

Como resulta evidente, es muy difícil modificar las prácticas policiales si el sistema de justicia avala, por acción u omisión, las irregularidades y violaciones de derechos que se presentan de manera cotidiana en sus oficinas. A su vez, la coordinación de la actividad policial en su función de investigación es otro de los aspectos medulares de la discusión sobre el rol de la justicia en temas de seguridad. La agencia penal no es la responsable de los resultados de las políticas de seguridad, pero tiene una tarea de suma importancia en la desactivación de las redes de ilegalidad, en el control de las policías y en la distribución de recursos que garanticen una efectiva protección de derechos a quienes han sido, desde siempre, los puntos focales de la intervención penal.

Por otra parte, en cuanto a la reforma policial, será necesario avanzar en la implementación de un plan que contemple medidas coyunturales, combinadas con reformas estructurales. En aquellos ámbitos más sensibles para el ejercicio de los derechos fundamentales de toda la población, los siguientes ejes deberían tener un lugar destacado en el plan de trabajo del nuevo Ministerio de Seguridad:

#### *Normativas a reformar*

Resulta indispensable modificar las leyes orgánicas y de personal de las instituciones de seguridad federales y sus normativas vinculadas, a fin de establecer y acompañar los procesos de reforma y modernización del sistema de seguridad pública. Esto supone la construcción de un liderazgo político eficiente sobre el sistema policial, que conduzca hacia un profundo cambio de sus estructuras de organización y formas tradicionales de funcionamiento.

Las reformas a los regímenes disciplinarios deben incorporar un concepto de disciplina que regule no sólo las relaciones jerárquicas entre los integrantes de las fuerzas, sino también las interacciones internas y con la población, de acuerdo con principios constitucionales y de protección de los derechos humanos. Las prácticas violatorias de derechos deben ser tipificadas como faltas graves. Dado que los códigos internos tienen un fuerte efecto formador, la incorporación de faltas específicas (que podrían ser encuadradas en otras genéricas) también procura transmitir una cultura institucional democrática y respetuosa de los derechos humanos. La creación de códigos de ética policial puede ser un buen complemento para los regímenes disciplinarios.

*Mecanismos de control*

Para avanzar en una reforma estructural del sistema policial es imprescindible la creación de mecanismos de control que transparenten el accionar de las instituciones policiales, caracterizadas por un elevado nivel de autonomía funcional, por su accionar violento e ilegal y por su fuerte resistencia a rendir cuentas ante la sociedad.

Los aspectos de la práctica policial que deben ser materia de control son variados y requieren mecanismos cruzados y superpuestos que incluyan el control parlamentario y judicial, y que puedan abarcar cuestiones relativas a ejecución presupuestaria, formas de actuación y aplicación de los procedimientos disciplinarios, entre otras.

Para alcanzar su misión, los organismos de control deben ser autónomos administrativa y financieramente; detentar facultades y atribuciones en materia de investigación de arbitrariedades y vulneraciones de derechos contra ciudadanos particulares y funcionarios policiales; tener la capacidad de recibir denuncias; la facultad de acceder a los sumarios e investigaciones realizadas por los procedimientos internos, y acceso pleno a la información en poder de las fuerzas de seguridad.

*Principios de actuación en áreas críticas del trabajo policial*

La sistematización de estándares que rijan principios de actuación policial requiere una coherencia con el entramado de leyes rectoras y normativas internas de las instituciones. Las formas en que actúan los funcionarios policiales se rigen en la actualidad por normativas desagregadas en leyes marco, instrumentos internacionales, leyes orgánicas, de personal, normas de bajo rango e, incluso, en las faltas disciplinarias y sus causales de agravación o atenuación. En el armado normativo de instituciones de seguridad modernas, los principios de actuación deben estar sistematizados en secciones o instrumentos específicos.

Por supuesto, la práctica se nutre, a su vez, de rutinas arraigadas en la cultura policial, de cuya transformación el cambio normativo es sólo una parte, y ni siquiera la más compleja. Más allá de la estrategia reformadora que se encare, lo que resulta central es el establecimiento de estándares claros para la actuación de los funcionarios de seguridad en aquellas áreas en las que suelen concentrarse las violaciones a los derechos humanos. La regulación del uso de la fuerza, así como la forma de proceder en detenciones; el diseño y la conducción de operativos frente a grandes concentraciones de personas, ya sea en ocasión de espectáculos, de desalojos, de protestas sociales o en formas combinadas en las que la resistencia a una acción policial deriva en una protesta como forma de acción directa, deben estar regulados y contro-

lados.<sup>57</sup> Medidas frente a la presencia de grupos con derechos protegidos de manera específica, como los niños, las mujeres, las personas con discapacidad y los indígenas, deben ser incorporadas de forma operativa en las normativas.

Estos estándares rigen el accionar de las policías en situaciones que acrean responsabilidad internacional al Estado nacional, que, como tal, debe trabajar para extender dichos estándares a las fuerzas de todas las provincias. El Consejo de Seguridad Interior es un mecanismo al cual la Ley de Seguridad Interior dota de las facultades para realizar esta tarea, y así como aquella norma requirió la adhesión de los estados provinciales, puede procederse de modo equivalente para otras regulaciones claves que permitan establecer un piso de derechos en todo el país.

#### *Producción y acceso a la información*

Iniciar un camino de apertura de las instituciones de seguridad implica mejorar el actual deficiente nivel de acceso a la información sobre los datos que las fuerzas producen y que dan cuenta de sus acciones.

La posición oficial al respecto ha presentado deficiencias en los últimos años, al desatender el funcionamiento de las oficinas encargadas de la elaboración de estadísticas e informes. Tampoco existe una política de utilización de los datos para el diseño de políticas públicas, ni se han establecido mecanismos de monitoreo o evaluación de las medidas ya implementadas. Asimismo, se registraron retrocesos importantísimos en la difusión y publicación de datos.<sup>58</sup>

Es necesario partir de reconocer la importancia de producir estadísticas fiables de criminalidad y violencia como insumo para la formulación de diagnósticos certeros, que permitan intervenir sobre problemas sociales y gestionar políticas de seguridad. Es responsabilidad estatal impedir que este vacío de información se convierta en campo fértil para discursos que lo único que logran es difundir el pánico social.

Este planteo no obsta que, ante circunstancias particulares, las agencias del Estado puedan establecer el secreto sobre cierta documentación. Lo que debe implementarse son prácticas consistentes con el principio de publicidad de

<sup>57</sup> Véase el capítulo IV.

<sup>58</sup> Por ejemplo, en diciembre de 2007 la Dirección Nacional de Política Criminal, organismo oficial encargado de producir información estadística criminal, retiró de la web toda su información. Luego de más de un año, algunas estadísticas fueron publicadas en el sitio del Ministerio de Justicia, pero la información es más escasa. Las encuestas de victimización, los informes temáticos y algunas de las series históricas fueron retirados.

la información pública. La carga de fundamentar la denegación de acceso debe recaer en las dependencias oficiales. En las prácticas y culturas policiales impera el principio inverso, según el cual quien solicita información debe demostrar un “interés legítimo”. Muchas veces la negación no guarda relación con el contenido de los materiales sino con reafirmar el dominio de la policía sobre su acervo documental. Según diferentes experiencias de participación del CELS en mesas de trabajo con funcionarios de seguridad, en el ámbito del acceso a la información se han concentrado las mayores resistencias corporativas, con argumentos elocuentes respecto del sentido común imperante en las instituciones federales de seguridad para el manejo de los datos.

El proceso de reforma iniciado con la reciente creación del Ministerio de Seguridad requiere partir de un diagnóstico situacional apropiado sobre las modalidades de la violencia y el delito, como el que propuso el ASD en el proyecto de ley de creación del Observatorio. Para concretar esas transformaciones será necesario dotar de recursos y capacidad técnica y política a las dependencias involucradas.

El nuevo ministerio enfrenta el desafío de generar un cambio conceptual y doctrinal para reemplazar el viejo paradigma de la seguridad interior por uno construido sobre las bases de la seguridad ciudadana. La ausencia de políticas de este tipo constituye una hipoteca para la democracia, condiciona su fortalecimiento y pone en entredicho muchos otros avances del sistema. El intento de golpe de Estado en Ecuador no hace más que alertar sobre la urgencia y la necesidad de profundizar las reformas en toda la región.

\* \* \*

## **ANEXO**

### **INFORME DE CASOS Y TENDENCIAS DE HECHOS DE VIOLENCIA CON PARTICIPACIÓN POLICIAL**

Si bien el primer semestre de 2010 mostró una leve disminución del uso de la fuerza letal por parte de las policías en la ciudad de Buenos Aires y el Conurbano, los datos preliminares del segundo semestre indican un nuevo incremento,<sup>59</sup> que coincide con el aumento registrado en 2008 y 2009.<sup>60</sup> Si

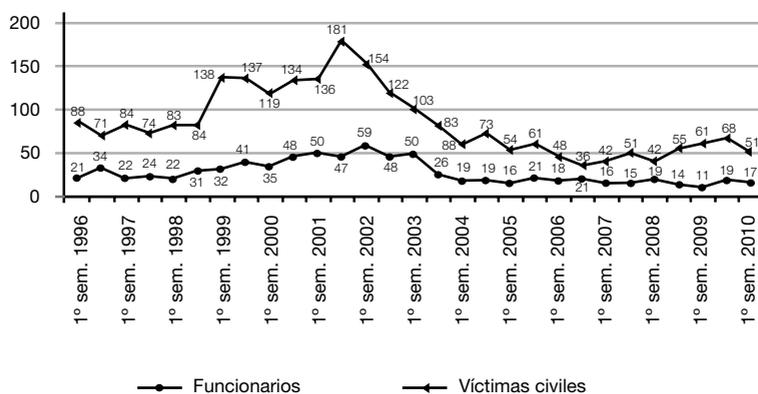
59 En los tres primeros meses del segundo semestre se registraron 36 muertes de civiles, valor que supera el de los primeros seis meses del año y se acerca a los niveles de 2009.

60 Los datos que se mencionan a continuación pertenecen a la base que registra hechos de violencia institucional, perteneciente al CELS, que releva esta in-

se toman en cuenta víctimas civiles y policías, en 2006 se produjeron 123 muertes en hechos de violencia policial; en 2007 fueron 124; 130 en 2008, 159 en 2009 y las proyecciones indican que en 2010 habría alrededor de 170 casos.

En el período analizado en este informe (segundo semestre de 2009 y primer semestre de 2010), 155 personas fallecieron en estas circunstancias: 119 civiles y 36 miembros de las fuerzas de seguridad.

**Personas muertas en hechos de violencia con participación de funcionarios de instituciones de seguridad**  
Ciudad de Buenos Aires y Conurbano Bonaerense,  
primer semestre de 1996-primer semestre de 2010



**Nota:** Además de funcionarios policiales, se incluyen miembros de todas las instituciones estatales que ejercen la fuerza en representación del Estado: Fuerzas Armadas, servicios penitenciarios y fuerzas de seguridad federales (Gendarmería Nacional, PSA y Prefectura Naval Argentina). No se incluyen los casos en los que participaron custodios pertenecientes a agencias privadas de seguridad.

**Fuente:** CELS, sobre la base de datos propia, tomados de la prensa.

formación desde 1996. Se trata de hechos de violencia en los que participaron miembros de las fuerzas de seguridad y agencias privadas, y las víctimas que provocaron. Para su construcción se utilizan como fuente los periódicos de mayor circulación del país: *Clarín*, *La Nación*, *Crónica* y *Página/12*. Los relatos recolectados surgen de hechos de violencia que terminaron con personas muertas o lesionadas, fueran civiles o miembros de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad. Además, y en forma complementaria, se vuelcan datos provenientes de otras fuentes, como partes policiales, sumarios y causas judiciales.

De los 119 civiles que murieron en esos hechos de violencia, 63 fueron asesinados por policías bonaerenses, 48 por policías federales, tres por agentes penitenciarios, dos por gendarmes y uno por miembros de la Prefectura.<sup>61</sup> Otras tres personas resultaron muertas en hechos que involucraron a custodios de seguridad privada.<sup>62</sup> De los 36 funcionarios de seguridad fallecidos, en su mayoría se trata de policías (16 federales<sup>63</sup> y 15 de la provincia de Buenos Aires).<sup>64</sup> A ellos se suman tres gendarmes y dos prefectos. Se registró, además, la muerte de siete custodios de seguridad privada.

### 1. CASOS DE MUERTES EN HECHOS DE VIOLENCIA CON PARTICIPACIÓN POLICIAL

**Diego Bonefoi**, de 15 años, fue asesinado en Bariloche en la madrugada del 17 de junio. Personal de la Comisaría 28ª intentó detener a cuatro jóvenes que, según la versión policial, habrían sido “advertidos en actitud sospechosa”. En ese momento comenzó una persecución que culminó cuando el agente Colombi le disparó en la cabeza a Bonefoi, desde una distancia de entre dos y tres metros, según indicaron los peritajes. La víctima no había atacado a los funcionarios policiales y recibió el tiro por la espalda. El homicidio originó una protesta masiva en el barrio, que fue reprimida con violencia y en la que se registraron otras dos víctimas fatales, como se relata en el capítulo IV de este informe.

**Ezequiel Riquelme**, de 14 años, fue asesinado el 6 de septiembre de 2010 de un tiro en el cuello, en la ciudad de Corrientes. Según la versión policial, el hecho se desencadenó por la denuncia de una mujer, a quien le habrían arrebatado una cartera. Ante ello, algunos oficiales salieron a efectuar un rastillaje, hasta que detectaron a dos jóvenes en “presunta actitud sospechosa”. Los policías dieron la voz de alto y los adolescentes huyeron. Fueron perseguidos

61 Se desconoce la pertenencia institucional del funcionario en dos casos.

62 Si se toman en cuenta los casos que involucran a custodios de seguridad privada, el total de víctimas civiles en el período junio de 2009-julio de 2010 es de 121.

63 Los datos oficiales de la Policía Federal en la página web de la institución están desactualizados, ya que los policías fallecidos en enfrentamientos sólo incluyen dos casos de 2009. Véase <<http://www.policiafederal.gov.ar>>.

64 Los datos oficiales del Ministerio de Seguridad registran nueve efectivos muertos entre junio de 2009 y julio de 2010. Véase <<http://www.mseg.gba.gov.ar/mjysseg/fallecidos/alafecha.html>>.

y detenidos en el Barrio Pío X. La mujer que habría denunciado el robo de su cartera nunca apareció y los jóvenes no tenían ningún elemento robado en su poder. Según los familiares de la víctima, los chicos huyeron por la persecución cotidiana que sufren por parte de la policía. El tío de Ezequiel explicó: “¿Qué iban a hacer? Ya están acostumbrados y cuando los detienen les dan una paliza siempre. Ezequiel llegó hasta la puerta de una casa, a treinta metros de la suya, y pidió que le abrieran para protegerlo. Pero los policías lo agarraron. Estaba tirado en el piso, detenido. Ahí le tiraron con una escopeta”.<sup>65</sup> La jueza de instrucción Laura Varela ordenó la inmediata detención de los doce policías que participaron del operativo. Luego de declarar, uno de ellos quedó imputado. La familia de Ezequiel y su abogado consideran que ya existen elementos probatorios para procesar al imputado por el delito de homicidio doblemente calificado por alevosía.

**Guillermo Trafiñanco**, de 16 años, fue asesinado el 23 de octubre de 2010, en el Barrio Lavalle, en las afueras de la ciudad de Viedma, provincia de Río Negro. Como lo hacía de manera habitual, Guillermo saltó una reja de la Escuela 309 que está detrás de su casa para pasar por allí a modo de atajo. Según la versión policial, un vecino habría llamado a la policía, por lo que un patrullero se acercó al lugar. Mientras un efectivo permanecía en el móvil, el agente Silvano Mesa –de la Comisaría 34<sup>a</sup> de Viedma– descendió y dio la voz de alto a Trafiñanco. El joven acató la orden, se tiró al piso, colocó los brazos abiertos hacia delante y permaneció en esa posición. Sin embargo, Mesa se dirigió caminando hacia donde se encontraba Guillermo, apoyó su arma reglamentaria en la espalda del adolescente a la altura del pecho, apretó el gatillo y efectuó el disparo mortal. En su declaración<sup>66</sup> el policía sostuvo que la muerte se habría producido como resultado de un accidente. Sin embargo, el juez Bernardi estimó que el disparo había sido efectuado a quemarropa y procesó con prisión preventiva al agente por el delito de “homicidio doblemente calificado por alevosía y abuso de función como integrante de la fuerza policial”.<sup>67</sup>

65 “Un caso de gatillo erróneo”, *Página/12*, 8 de agosto de 2010, y “Gatillo fácil en Corrientes: 12 policías detenidos por matar a un chico”, *Tiempo Argentino*, 8 de septiembre de 2010.

66 En el marco de la investigación judicial, el funcionario policial prestó declaración indagatoria ante el Juzgado de Instrucción n° 4 de la ciudad de Viedma, a cargo del juez subrogante, Juan Bernardi.

67 La causa penal se encuentra en la etapa de investigación. Se realizaron peritajes efectuados por el Gabinete de Criminalística de la Policía, que demostraron que el disparo que causó la muerte de Trafiñanco fue efectuado a una distancia de entre treinta y sesenta centímetros. Otro peritaje de la misma fuerza evidenció que el disparo fue hecho a una distancia menor a

**Rodolfo Emanuel Zapata**,<sup>68</sup> de 24 años, había denunciado ante la justicia que sufría una persecución policial, y que había sido secuestrado, extorsionado y amenazado de muerte por parte de tres personas de civil que manifestaron ser policías. El 14 de septiembre de 2010 fue ejecutado por un efectivo de la Bonaerense en la ciudad de Zárate; un disparo en la pierna le seccionó la arteria femoral y, sin atención médica, se desangró. Los jóvenes que lo acompañaban cuando fue asesinado declararon en la fiscalía y brindaron un testimonio sin contradicciones, que luego fue corroborado por las cámaras de video del lugar. Manifestaron que se encontraban en una plaza tomando un jugo cuando se acercaron los miembros de la Dirección de Prevención Urbana<sup>69</sup> (DPU) y un oficial de civil, que abrazó a Zapata, lo intimidó y a ellos les ordenó que se retiraran porque tendría “una larga charla” con su compañero.

Según la versión policial, un móvil de la Dirección pasaba por la plaza cuando sus tripulantes consideraron que los tres jóvenes estaban en “actitud sospechosa”, por lo que llamaron por teléfono a Sergio Pablo Barber, jefe de calle de la seccional policial del barrio. Barber se habría presentado en su moto particular y sin uniforme, y habría perseguido a los chicos hacia una barranca, adonde intentaban “huir a los tiros”. Allí, el policía declaró que se resbaló y, al detener su caída, se encontró junto a Zapata, que lo apuntaba con un arma. Por ello, disparó “al bulto” dos o tres tiros.<sup>70</sup> Sin embargo, la versión policial es desmentida por las filmaciones de una cámara ubicada en la plaza, donde se ve con claridad que los jóvenes que acompañaban a Zapata se retiran solos y sin ningún disparo de arma de fuego.

Desde el primer momento, la instrucción policial construyó la escena para favorecer el descargo del imputado. El fiscal Juan José Montani, que dirige la investigación, separó a la Bonaerense y encargó las medidas de prueba a la Gendarmería Nacional. De esta manera pudo establecer la posible partici-

---

tres centímetros. Además, se ordenó la reconstrucción de los hechos, la cual ya fue practicada. En diciembre de 2010, el CELS denunció ante el relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales sumarias o arbitrarias de Naciones Unidas la ejecución de Trafiñanco como caso representativo de prácticas de violencia policial en la provincia de Río Negro.

68 Agradecemos la información suministrada por Sergio Magozzi, abogado de la familia Zapata.

69 La misión de la DPU es promover “mejores condiciones de seguridad y convivencia urbana por medio de la prevención, la educación y el control”. Véase <<http://www.zarate.gov.ar/modules/aaa/article.php?storyid=168>>.

70 Cuando el fiscal le preguntó en qué momento extrajo su arma y dónde la llevaba, Barber respondió que la llevaba en la parte delantera de la cintura y que la empuñó mientras caía. En ningún momento dijo que Zapata le hubiera disparado.

pación de los dos agentes de la DPU y procura esclarecer la relación entre el homicidio y la vinculación previa de Zapata con la policía.

La DPU se creó tras la firma de un convenio con el gobierno de la provincia de Buenos Aires. Sus efectivos no pueden portar armas y deben solicitar, ante cualquier inconveniente, la presencia de móviles policiales. Gran parte de sus integrantes son ex miembros de distintas fuerzas de seguridad.

**Fabián Gorosito**, de 22 años, fue torturado y asesinado por miembros de la Comisaría 6ª de Mariano Acosta, partido de Merlo, provincia de Buenos Aires, el 14 de agosto.<sup>71</sup> Fabián se encontró con unos amigos con los que iría a bailar, la policía llegó al lugar y los chicos comenzaron a correr.<sup>72</sup> El joven intentó escapar, pero lo atraparon. Al igual que el tío de Ezequiel Riquelme, el padre de Fabián manifestó que los chicos le tienen miedo a la policía porque “siempre detienen pibes y les pegan porque sí, entonces, si ven policías, corren”.<sup>73</sup> El joven fue trasladado a la comisaría, pero no registraron su ingreso. Allí lo torturaron y luego lo llevaron a un descampado, donde fue asesinado.

La primera autopsia, realizada por médicos forenses de la Policía Bonaerense, estableció que Fabián falleció por asfixia, un resultado inespecífico que respalda la versión policial respecto de que el joven se podría haber ahogado estando alcoholizado, al caer boca abajo en una zanja. Sin embargo, una segunda autopsia, realizada por el cuerpo de peritos judiciales de Lomas de Zamora, determinó que sufrió un paro cardiorrespiratorio traumático. Las partículas de barro encontradas en los pulmones podrían ser el resultado de que lo hayan ahogado contra el suelo.

La versión policial sostiene que Fabián no estuvo en la comisaría entre el 14 y el 15 de agosto, aunque más de quince testigos coincidieron en que esa noche fue llevado a la dependencia policial.

El hecho podría estar vinculado a la relación entre Fabián y la mujer de uno de los policías imputados, Adrián Giménez. El agente negó que su esposa tuviera un vínculo con el joven y aclaró que no conocía a la víctima, aunque la querrela da por probada esta relación. La investigación comenzó el 15 de agos-

71 En la Comisaría 6ª de Mariano Acosta ya se había registrado un caso de violencia policial en septiembre de 2003, cuando fue asesinado, de un tiro de escopeta y por la espalda, Ulises Hinostraza, de 23 años. La autopsia determinó que el arma fue disparada a una distancia de entre 5 y 30 centímetros. El funcionario fue pasado a disponibilidad, acusado de homicidio agravado. Una posterior modificación de la calificación del delito a homicidio culposo posibilitó su reinserción en la Bonaerense.

72 Los vecinos aseguraron que Fabián había ido a comprar a un kiosco cuando fue interceptado por un auto particular y dos motos policiales.

73 “Celos policiales, tortura y muerte”, *Página/12*, 12 de noviembre de 2010.

to, a cargo de la fiscal Valeria Courtade de la Unidad Funcional de Instrucción n° 4 de Morón. El juez de garantías, Gustavo Robles, ordenó la detención de ocho imputados –de rangos que van desde subcomisario hasta agente principal–, a pedido de la fiscalía.<sup>74</sup> El ministro de Justicia y Seguridad bonaerense, Ricardo Casal, ordenó el relevo de todo el personal de la seccional involucrada y que la división Asuntos Internos efectuara una auditoría general del hecho. El jefe de la Policía Bonaerense, Juan Carlos Paggi, dispuso la intervención de la seccional por parte del titular de la Departamental Merlo y el traslado de los 63 policías que allí se desempeñaban, para garantizar la investigación interna.<sup>75</sup> El 10 de diciembre, la fiscalía solicitó la prisión preventiva de todos los imputados, salvo Di Pierro, que se encuentra en libertad.<sup>76</sup> La familia de Fabián Gorosito ha sufrido amenazas.<sup>77</sup>

## 2. CASOS DE HOSTIGAMIENTO POLICIAL CONTRA JÓVENES

El 5 de octubre de 2010, alrededor de las 17.30, la Comisaría 6ª de La Plata informó a la Fiscalía Penal Juvenil y a la Defensoría Penal Juvenil<sup>78</sup> en turno de esa ciudad sobre la detención de H.A.A.,<sup>79</sup> de 17 años, por el delito de resistencia a la autoridad y lesiones. Al tomar conocimiento, la fiscalía dispuso de manera inmediata su libertad. Al día siguiente, H.A.A. se dirigió a la sede de la Defensoría Penal Juvenil, “golpeado, con signos de tortura y con una denuncia de submarino seco y submarino mojado”.<sup>80</sup> En la denuncia, el adolescente

74 Los funcionarios implicados son el subcomisario Pablo Nieves, el inspector Hernán Oviedo y los oficiales principales Adrián Giménez, Rubén Villalva, Luis Fernández, Cristian Fortunato y Marcos Di Pierro, y un octavo, del cual se desconoce su identidad. Todos están acusados por tormentos seguidos de muerte.

75 “Indagan a los policías acusados del crimen en Mariano Acosta”, *Crónica*, 12 de noviembre de 2010.

76 La investigación penal preparatoria se encuentra en plena etapa de instrucción y a la espera de resolución del Juzgado de Garantías n° 3 por el pedido de conversión a prisión preventiva solicitada para los imputados que se encuentran detenidos. La fiscalía también solicitó las detenciones de otros dos policías. Agradecemos a la Procuración General de la Provincia por la información brindada.

77 “No habrá Sancho, pero ladran”, *Página/12*, 16 de noviembre 2010.

78 Agradecemos al defensor penal juvenil de La Plata Julián Axat De la Croce por los datos aportados para el relato del caso.

79 El nombre se mantiene en secreto por resguardo de la víctima.

80 “Este caso podría haber terminado como el del chico Luciano Arruga”, *Tiempo Argentino*, 10 de octubre de 2010.

manifestó que, mientras permanecía en la puerta de la casa de un amigo, en la localidad de Tolosa, se acercó un patrullero, que en un primer momento siguió de largo. Luego regresó, los oficiales a cargo descendieron del móvil y entraron a la casa donde H.A.A. había ingresado junto con su amigo, y lo sacaron a golpes. Poco después comenzaron a llegar otros patrulleros. En total fueron ocho policías los que lo golpearon, mientras los vecinos observaban. Cuando algunos familiares del joven intentaron intervenir, también fueron agredidos. El chico relató: “A uno de los oficiales lo mordió un perro de mi tía, pero ese personal en el acta quería hacer constar que yo lo había agredido con un cuchillo”.

Sin fundamento, H.A.A. fue esposado y trasladado a la Comisaría 6<sup>a</sup>. En el transcurso del viaje lo intimidaron con frases del estilo “Ahora te damos un tiro en los sesos y te arrojamos al río”. Ingresaron a la comisaría por la entrada principal y lo trasladaron a un calabozo. Allí fue golpeado en todo su cuerpo por al menos quince oficiales. Tirado en el piso, uno de los efectivos lo hirió en la espalda con la hebilla de su cinturón. Luego, lo obligaron a sentarse en una silla con las manos atadas y le colocaron una bolsa en la cabeza. Mientras tanto, siguieron golpeándolo con las armas y los bastones de infantería durante una hora. A intervalos, le sacaban la bolsa de la cabeza y le exigían que firmara los papeles que testimoniaban su detención por el delito de resistencia a la autoridad. También levantaron la bolsa a la altura de la cara y le gatillaron varias veces. Luego, sumergieron su cabeza en un tanque azul lleno de agua podrida y, cuando lo sacaban, le exigían que firmara la declaración. El joven denunció que el policía que lo había detenido en lo de su amigo decía: “Sacale los ganchos, que pelee”. Hasta que finalmente firmó.

Luego fue llevado al calabozo, donde permaneció durante una hora y media, golpeado y mojado luego de la sesión de tortura a la que había sido sometido. En ese lapso, los efectivos le advirtieron que si denunciaba lo ocurrido lo matarían a él y a su familia. De allí lo llevaron al cuerpo médico de policía, donde fue atendido por un facultativo que no lo escuchó y derivó al Hospital Gutiérrez para tomarle placas radiográficas. De allí fue trasladado nuevamente al cuerpo médico y, por último, de regreso a la comisaría. A fin de no dejar rastros de lo sucedido, los policías limpiaron la sangre esparcida por el piso y las paredes. Luego de ocho horas de detención, lo dejaron en libertad.<sup>81</sup>

81 Todo lo relatado hasta aquí surge de la denuncia que interpuso el defensor oficial, junto a Silvina Pérez, fiscal a cargo del fuero de la responsabilidad penal juvenil de La Plata; y el Comité Contra la Tortura de la Provincia de Buenos Aires.

Este caso es un ejemplo de las prácticas habituales. Los funcionarios policiales dominan la escena del crimen y los tiempos judiciales, lo que les permite eliminar la prueba que podría incriminarlos. La intervención judicial ocurre, en el mejor de los casos, días después, cuando el sumario policial es enviado a la fiscalía de turno. La comunicación a la fiscalía y defensoría intervinientes se realizó a las 17.30, pero la detención de H.A.A. se había producido dos horas antes.

## 2.1. UN CASO EXTREMO DE HOSTIGAMIENTO POLICIAL:

### LA DESAPARICIÓN DE LUCIANO ARRUGA

La desaparición de Luciano Arruga marca un extremo en las prácticas de violencia policial dirigidas a jóvenes de los sectores más vulnerables. Ejemplifica también la respuesta judicial en casos vinculados al accionar de las fuerzas policiales.

Luciano fue visto por última vez el 31 de enero de 2009, alrededor de la 1.30 de la madrugada, a unas pocas cuadras de su casa. La denuncia realizada por su madre, Mónica Alegre, apuntó a los policías de Lomas del Mirador y aseguró que lo habían hecho desaparecer luego de que el joven se negara a delinquir para ellos.<sup>82</sup> Existen elementos objetivos que vinculan la desaparición de Arruga con el accionar de algunos funcionarios del destacamento de Lomas del Mirador.<sup>83</sup>

En septiembre de 2008 el joven fue detenido y golpeado por efectivos de esa misma dependencia.<sup>84</sup> Permaneció alrededor de doce horas en una cocina donde fue golpeado de manera brutal por varios policías y, según comentó a su hermana, uno de ellos lo amenazó de muerte. A partir de ese momento, el hostigamiento fue constante.

Por otra parte, existen serias irregularidades cometidas en la noche de la desaparición. Los móviles del destacamento deben recorrer dos sectores delimitados del partido de La Matanza. Sin embargo, uno de los patrulleros (registrado con el número 12 807) no emitió señales de posicionamiento durante

82 Para más información, véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2010*, ob. cit., pp. 159 y ss.

83 Este destacamento no está habilitado para el alojamiento de detenidos, pero existen muchísimos testimonios respecto de que funcionaba como lugar de detención. Fue construido por iniciativa de algunos vecinos de Lomas del Mirador, que, motivados por una secuencia de hechos delictivos en la zona, exigieron mayor presencia policial. La dependencia cuenta con tres patrulleros, pero sólo dos se utilizan durante la noche y recorren dos cuadrículas del partido de La Matanza.

84 *Ibíd.*

ese turno.<sup>85</sup> En tanto, otros dos móviles (12 806 y 35 725) salieron de sus cuadrículas asignadas y permanecieron juntos durante dos horas –desde las 2.30 hasta las 4.30 de la madrugada– en un descampado de la zona.<sup>86</sup> El hecho de que los móviles se trasladen hacia sectores no asignados constituye una práctica habitual, reñida con los reglamentos internos, pero que es producto de la ausencia de controles administrativos en la Policía Bonaerense. Lo que no es habitual es que permanezcan durante dos horas en medio de un descampado. A ello debe sumarse que el rastillaje realizado por la fiscalía, en el que se utilizaron perros adiestrados para la búsqueda de personas, dio resultados positivos en un sector del predio, dato que permite establecer una sólida sospecha de que Luciano estuvo en ese lugar aquella noche.

Los movimientos de los móviles fueron captados por el sistema de localización vehicular del Ministerio de Seguridad de la provincia. Luego de haber permanecido en el descampado, ambos patrulleros se dirigieron, alrededor de las 4.30, a cubrir un hecho informado por el comando 911. Ninguno de los policías que declararon como testigos en la causa judicial, y que efectuaron su descargo en el sumario administrativo de Asuntos Internos, pudo explicar por qué permanecieron juntos en ese lugar y luego se dirigieron a cubrir un suceso que no requería la presencia de dos patrulleros.<sup>87</sup> Según el libro de guardia del destacamento, sólo el móvil 35 725 respondió el llamado del 911. Los mismos policías reconocieron que el registro de los movimientos, los responsables que acuden ante una denuncia y las horas exactas deben quedar asentados en el libro de guardia.

Cuando salió a la luz la concurrencia conjunta de los móviles gracias al sistema de localización vehicular, la respuesta de los policías fue diversa. El jefe de guardia afirmó que no se consignó por un error. Sin embargo, su ayudante aclaró que no dejó asentada la concurrencia del móvil 12 806 por orden de su

85 Según el jefe del destacamento, Néstor Díaz, se desconocen los motivos por los cuales no figura este informe en el libro de guardias. Además destacó que cualquier intervención de los móviles debe quedar asentada en el libro y que ésa es una función específica del ayudante de guardia o del oficial de servicio. Ni el jefe de guardia ni el ayudante de servicio explicaron por qué no figura la permanencia del móvil 12 807 en el destacamento.

86 Una de las hipótesis es que el cuerpo de Luciano pudo ser enterrado en ese predio. Para más información, véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2010*, ob. cit.

87 El hecho al que acudieron juntos fue una denuncia por disturbios familiares. Esta situación no reviste la gravedad que requiere la presencia de un patrullero adicional como refuerzo. De hecho, la persona detenida por este suceso fue demorada para averiguar sus antecedentes, es decir que ni siquiera se le ha imputado un delito.

jefe. Los demás policías coincidieron en que no se quería dejar en evidencia que las cuadrículas habían quedado descubiertas por un suceso que no lo ameritaba.

Por otro lado, el juez de garantías Gustavo Banco ordenó, a pedido de la fiscal Celia Cejas, el secuestro de los libros del destacamento y de la Comisaría 8ª de Lomas del Mirador. Luego de la realización de diversos estudios pudo comprobarse que los registros se encontraban adulterados, con faltantes de hojas, nombres borrados, tachados y sobreescritos. Esta situación ha dificultado la búsqueda de los detenidos durante el día del hecho, que podrían brindar información respecto de lo que pasó aquella noche.

A estas irregularidades hay que agregar las amenazas sufridas por distintos testigos que declararon en la causa. En primer lugar, los dos detenidos que dijeron haber visto a Luciano golpeado en la comisaría de Lomas del Mirador, y que en la actualidad se encuentran alojados en cárceles del Servicio Penitenciario Bonaerense. A ellos se suma la testigo Anabela Martínez, quien sostuvo que en el barrio hay un chico a quien los policías le habrían pedido una suma de dinero para no “terminar como Luciano”, y que también sufrió amenazas.

Luego de dos años de la desaparición de Arruga no hay imputados en la causa, que sigue caratulada como “averiguación de paradero”, lo que significa que al menos para la justicia de La Matanza el adolescente está “perdido”. Tampoco se abrió ninguna investigación penal en función de las diversas irregularidades producidas.<sup>88</sup> Esta situación impide una búsqueda exitosa de posibles testigos del secuestro por temor a represalias de la propia fuerza. En abril de 2009, ocho policías pertenecientes al destacamento de Lomas del Mirador y sospechados por la desaparición fueron pasados a disponibilidad por decisión del Ministerio de Seguridad de la provincia,<sup>89</sup> pero en la actualidad han sido reincorporados y cumplen funciones en otras jurisdicciones.

En el inicio de la investigación, la fiscal a cargo de la UFI n° 7 de La Matanza, Roxana Castelli, delegó las tareas en la misma dependencia policial sospechada. Luego de este hecho, la fiscal general de La Matanza, Patricia Ochoa, decidió apartar a Castelli por violación de la Resolución 1390 de la Procuración General, que impone la no delegación de facultades investigativas a la policía en este tipo de causas.

88 No hay investigación judicial en relación con estas irregularidades. La fiscalía supone que sólo puede llegar a existir alguna falta administrativa, sin considerar que todas estas situaciones evidenciadas pueden llegar a constituir algún tipo de encubrimiento.

89 Se trata de los agentes Damián Sotelo, Ariel Herrera, Daniel Vázquez, Sergio Fecer, Emiliano Márquez, Néstor Díaz, Hernán Zeliz y Damián Borrego.

El caso quedó en manos de la fiscal Celia Cejas. A partir de esta intervención, se consolidó la sospecha sobre los policías, pero no hubo avances significativos ni resultados en relación con el paradero de Luciano. En un primer momento, la vocación de la fiscalía –aun con inexplicables falencias– era profundizar la línea de la investigación vinculada a la policía, pero desde hace alrededor de un año la causa permanece estancada y se ha evidenciado una suerte de giro hacia la investigación de la propia víctima.

En octubre de 2010, el CELS se presentó como “particular damnificado autónomo”, un precedente significativo para garantizar la legitimación procesal de los organismos de derechos humanos en este tipo de casos. La presentación obedeció a la elaboración de una estrategia conjunta con los abogados de la familia, Juan Manuel Combi y Damián Piraino, y fue resuelta de manera favorable por el juez de garantías. En la resolución, el magistrado confirmó que una de las hipótesis de la desaparición de Luciano es la intervención policial.

Luego de declarada la legitimación procesal del CELS, la disputa se centró en el acceso a una investigación paralela que la fiscal Cejas mantenía en secreto. Se trata de la creación de un legajo amparado en la Ley Orgánica del Ministerio Público de la provincia, que se utilizó con fines contrarios a los que le dieron origen. Luego de idas y vueltas, la Fiscalía General de La Matanza autorizó la incorporación de parte de dicho legajo a las actuaciones principales y el CELS pudo acceder a otras líneas de investigación seguidas por la fiscalía.

En cuanto a la respuesta estatal, el caso Arruga demuestra la ausencia de compromiso y voluntad política por parte del Poder Ejecutivo provincial para garantizar el avance de la investigación,<sup>90</sup> así como la incapacidad de la justicia para esclarecer una gravísima violación de derechos humanos, en la cual existen sospechas fundadas acerca de la responsabilidad de la Policía Bonaerense. El caso demanda también la intervención del Estado federal, para garantizar que se sepa la verdad acerca de la desaparición de Luciano y se identifique y condene a los responsables.

90 En junio de 2010, los periodistas de Radio Provincia Silvina Garrido y Marcelo Chapay fueron declarados cesantes tras entrevistar al ministro de Justicia y Seguridad de la provincia de Buenos Aires, Ricardo Casal, e interrogarlo acerca de la desaparición de Arruga. Casal se mostró irritado ante las preguntas sobre el caso, negó tener una política de mano dura y aseguró que no había crecido la tasa de prisionización en la provincia. Las autoridades de la radio consideraron que abordar ese tema en una entrevista con el ministro constituyó una falta de respeto y prohibieron que la nota fuera publicada en el sitio que la emisora tiene en Internet. Los periodistas lograron recuperar su trabajo gracias a la intervención del Sindicato de Prensa, la Asociación de Trabajadores del Estado y la CTA. Véase Horacio Verbitsky, “Los treinta mil”, *Página/12*, 26 de junio de 2010.