

II. Seguridad y derechos humanos: el modelo de gobierno como clave*

1. INTRODUCCIÓN

Los modelos de gobierno de la seguridad ejercidos por el Gobierno nacional, el de la provincia de Buenos Aires y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires han sido señalados como el eje de las diferencias más profundas entre ellos. Desde una perspectiva de derechos humanos, en la forma de gobierno de la seguridad se ponen en juego cuestiones críticas para las políticas democráticas.

La opción histórica de delegar el gobierno de la seguridad en las propias instituciones policiales ha sido motivo de cuestionamientos de organismos de derechos humanos y de otros actores sociales y ha estado presente en los diagnósticos del CELS y en los documentos del Acuerdo de Seguridad Democrática (ASD).¹

* Este capítulo fue escrito por Luciana Pol, Maximiliano Medina, Federico Efrón, Guadalupe Basualdo y Marcela Perelman, con la colaboración de Carmen Martínez. La sección 2.6 fue escrita por Victoria Wigodsky y Paula Litvachky. La sección 2.5 es una colaboración de Manuel Tufro, doctorando de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y becario del Conicet. Los autores agradecen la ayuda de Damián Neustadt, Diego Morales, el trabajo de Magdalena Marlow y Lucila Rotger en la compilación de fuentes y la elaboración de insumos para el análisis de las políticas de seguridad del Ministerio de Seguridad de la Nación, y de María Celeste Tempestoso, Violeta Rodríguez Vizzon e Ignacio Rullansky, pasantes de la carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, por el trabajo sobre los casos de violencia policial y por su asistencia general en la producción de este capítulo.

1 El punto 5 del ASD, dedicado a la gestión democrática de las instituciones de seguridad, establece: “Todo gobierno tiene la responsabilidad de ejercer la conducción civil y estratégica de las policías, que supone el pleno control de la institución. La prevención y sanción del delito, de modo eficiente y legal, requiere un sistema policial estrictamente subordinado a las directivas de seguridad pública formuladas por las autoridades gubernamentales. La historia reciente demuestra que la delegación de esta responsabilidad permitió la conformación de estados mayores policiales, autónomos, que han organizado vastas redes de corrupción, llegando a amenazar incluso la gobernabilidad democrática”.

La nota dominante de este primer año del Ministerio de Seguridad de la Nación ha sido la sostenida decisión de recuperar el gobierno de la seguridad para las autoridades políticas antes que la reforma de las leyes marco de las policías. La provincia de Buenos Aires ha cumplido cuatro años de delegación de la gestión de seguridad en la Policía Bonaerense y presenta serios problemas tanto en lo que hace a su capacidad para esclarecer los delitos más graves como en materia de derechos humanos. El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ha cerrado su segundo año con una policía propia, conducida por un gobierno político que muestra una preocupante aceptación de casos muy graves de represión policial. La revisión de lo ocurrido en cada jurisdicción durante 2011 permite apreciar matices dentro de esta muy esquemática comparación.

El capítulo puede ser leído en dos direcciones. Por un lado, propone un corte jurisdiccional que permite extraer un balance de la situación de seguridad y derechos humanos en el nivel nacional, porteño y bonaerense. Por otro lado, se plantea una lectura que atraviesa las jurisdicciones con la intención de alimentar la reflexión sobre el concepto y la demanda de gobierno civil y político de la seguridad. Para ello, en lo que sigue adelantamos algunas precisiones conceptuales respecto de los distintos modelos de gobierno y gestión de la seguridad.

1.1. GOBIERNO DE LA SEGURIDAD Y GOBIERNO DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD

El *modelo delegativo* de la seguridad supone una doble renuncia: a desarrollar políticas de seguridad y a gobernar las instituciones policiales. Si bien en la práctica ambas cuestiones están relacionadas, en el análisis vale la pena diferenciarlas. Por un lado, todo gobierno tiene la responsabilidad de desarrollar políticas de prevención y sanción del delito y la violencia de modo legal y eficiente. Debe establecer prioridades y estrategias de política criminal tomando en cuenta las problemáticas y los conflictos de la sociedad. Por otro lado, todo gobierno tiene la responsabilidad de ejercer la conducción civil y estratégica de las policías, lo que supone el pleno control de las instituciones policiales.

La relación entre ambas dimensiones está dada, en primer lugar, en que la renuncia a conducir las fuerzas policiales implica, en los hechos, la renuncia a establecer criterios de reclutamiento, de formación, de control, de distribución de recursos, entre muchas otras cuestiones, sin las cuales es imposible sostener una agenda de seguridad diferente a la que surge de la propia organización policial autonomizada. En segundo lugar, porque la delegación favorece la connivencia y la participación policial

en redes de ilegalidad, constitutivas de las problemáticas delictuales más serias.

1.2. POLÍTICAS DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICAS

El hecho de que las autoridades políticas asuman el rol que les corresponde en el gobierno de la seguridad es sólo un punto de partida para el impulso de políticas democráticas. Para hacer una evaluación sustantiva de las gestiones –y analizar las formas en que la seguridad y los derechos humanos están articulados y no solamente enunciados– se requiere el análisis concreto de las políticas, de las prácticas y de sus efectos.

1.3. GOBIERNO Y REFORMA

La principal excepción al modelo delegativo la constituyeron los ciclos reformistas del sistema de seguridad de la provincia de Buenos Aires, seguido por la experiencia de traspaso de la Policía Aeronáutica Nacional (PAN) –de la órbita militar a la civil– que implicó la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA). En ambos casos, el contexto de reforma institucional, que suponía el replanteo de las normativas y diseños estructurantes de las respectivas fuerzas, fue el motor del gobierno político. “Gobierno” y “reforma” están íntimamente ligados, especialmente en casos como los de la Policía Federal Argentina (PFA), cuyos cimientos normativos tienen origen en la dictadura militar y cuya reforma aparece como una condición de gobierno. Sin embargo, en pos del análisis, es necesario distinguir una cuestión de la otra para dar cuenta de matices que en la indiferenciación histórica han sido menos destacados: prácticas sostenidas que aportan a nuevas institucionalidades, medidas que implican una conducción efectiva en determinado momento, pero que sin el respaldo de nuevas normativas y controles se desdibujan en el tiempo.

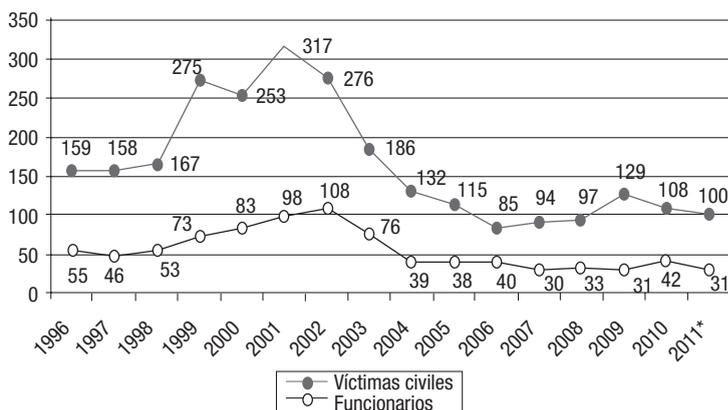
2. PRIMER AÑO DEL MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN: EL EJERCICIO DEL GOBIERNO DE LA SEGURIDAD

Durante su primer año, el Ministerio de Seguridad mostró la decisión de ejercer el gobierno civil de la seguridad y de las fuerzas policiales federales, con lo que interrumpió la opción histórica por el modelo delegativo.

Hechos de violencia letal con participación de funcionarios policiales en ciudad de Buenos Aires y Conurbano Bonaerense. Años 1996-2011*

Durante 2011, 131 personas fallecieron en hechos de violencia institucional: 31 de ellas eran miembros de instituciones de seguridad y 100, particulares. Se observa el descenso del número de muertes en hechos de violencia institucional respecto de los niveles precedentes, especialmente durante 2009, que representó un pico relativo en los últimos cinco años.

Las 131 muertes de 2011 vuelven al nivel registrado en los años precedentes a 2009: en 2006 hubo 123 víctimas fatales (policías y particulares), 124 en 2007, 130 en 2008, 160 en 2009, y 150 en 2010.



(*) Los datos de 2011 son hasta el 1° de diciembre y fueron proyectados hasta fin de año para facilitar la comparación.

De las 101 personas particulares que murieron en estos hechos, 37 fueron ultimadas por policías bonaerenses, 36 por policías federales, 4 por policías metropolitanos, una persona por un funcionario de la PSA,² 8 por penitenciarios, 3 por gendarmes, 2 por miembros del Ejército, uno por un integrante de la Marina y 7 personas fueron asesinadas por miembros de fuerzas cuya pertenencia no ha sido identificada.

Otras 31 personas fallecidas eran funcionarios de seguridad, en su mayoría policías; entre ellos, 15 policías federales³ y 7 policías de la provincia de Buenos Aires,⁴ así como uno de la policía metropolitana. A ellos se suman

2 Este es el primer caso fatal que involucra a la PSA, creada en 2004. Se trató de un oficial que mató de cinco disparos a un hombre e hirió a otro al resistirse a un robo en su casa de Vicente López.

3 Los datos oficiales de la PFA en la página web de la institución están desactualizados; los policías fallecidos en enfrentamientos sólo incluyen dos casos de 2009. Véase <www.policiafederal.gov.ar>.

4 Los datos oficiales del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires en la página web están desactualizados, los policías fallecidos en enfren-

2 agentes de servicio penitenciario (uno federal y uno de la provincia de Buenos Aires), 2 gendarmes y un prefecto.

También se produjo la muerte de 7 custodios de seguridad privada,⁵ y además de estas cifras que reflejan hechos con participación de policías, 4 personas resultaron muertas en hechos que involucraron a custodios de seguridad privada.⁶

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). No se incluyen aquí los casos en los que participaron custodios pertenecientes a agencias privadas de seguridad.

Fuente: CELS, sobre base propia de datos de prensa.

A nivel del gobierno de las fuerzas de seguridad, se destaca, en primer lugar, la afectación de núcleos de poder de la PFA. Como veremos, el traspaso de la administración de pasaportes a la órbita del Ministerio del Interior, la intervención política sobre la producción de información estadística de las fuerzas, el desplazamiento de la PFA de los barrios del sur de Buenos Aires, la intervención sobre el manejo discrecional de los servicios adicionales y la centralización política de la distribución de policías en las calles, constituyeron cuatro medidas de fuerte impacto simbólico respecto de la recuperación del gobierno de las fuerzas para la autoridad política. Estas medidas, a su vez, permitieron reasignar recursos de seguridad y, en conjunto, muestran la intervención en espacios clave en los que tradicionalmente la PFA ha ejercido un poder arbitrario, ilegal y lucrativo.

En segundo lugar, el conjunto de acciones y directivas orientadas a modelar el perfil de las instituciones y de los funcionarios policiales implicó intervenir sobre instancias críticas de la carrera policial y el control de actuación, línea a la que no han sido ajenas medidas de reconocimiento de derechos de los policías. Esta integración del control y el “bienestar policial” en las áreas operativas del ministerio se presenta como una característica original de la gestión, que podría ser una base para nuevos consensos que aporten sustentabilidad a un modelo opuesto al delegativo.

tamientos sólo llegan hasta octubre de 2010. Véase <www.mseg.gba.gov.ar/mjysseg/fallecidos/alafecha.html>.

⁵ Estos casos no están incorporados en el gráfico. Si se toman en cuenta los casos que involucran a custodios de seguridad privada, el total asciende a 36.

⁶ Estos casos no están incluidos en el gráfico. Si se los toma en cuenta, el total de víctimas civiles en 2011 asciende a 106.

En cuanto a las políticas de seguridad, se han marcado como prioridades de gobierno la seguridad urbana y el tráfico de drogas. Las políticas emprendidas responden en gran medida a estos ejes, e implican un significativo despliegue de recursos en el espacio público de la Región Metropolitana de Buenos Aires, con énfasis en los barrios del sur de la ciudad de Buenos Aires y los partidos que la rodean, y una diversidad de acciones destinadas a intervenir sobre el tráfico de drogas ilegales. El ministerio se ha focalizado en mostrar efectividad en los operativos en los que se incautan drogas y en las políticas de despliegue territorial. Ambos conjuntos de políticas plantean tensiones relevantes en materia de seguridad democrática y derechos humanos, que demandan un especial análisis, así como su seguimiento y control durante 2012.

A su vez, en estas dos dimensiones se han impulsado acciones sobre núcleos críticos de la agenda de derechos humanos vinculada a protocolos de actuación policial en el contexto de manifestaciones, control disciplinario o la actuación durante el terrorismo de Estado.

El nivel de institucionalidad alcanzado por las intervenciones del ministerio resulta dispar, superponiéndose un conjunto de medidas volcadas en resoluciones ministeriales que van reemplazando normativas policiales con nuevas formas de gobierno que resultan modos de acumulación política a la espera de ser formalizadas normativamente. Durante 2011, el ministerio no buscó reformar las leyes orgánicas y de personal de las instituciones de seguridad federales, cambios necesarios para pasar a otra etapa del sistema federal de seguridad. La nueva conformación del Congreso en 2012 y el asentamiento del nuevo ministerio dejarían sin argumentos una nueva postergación.

2.1. INTERVENCIÓN POLÍTICA SOBRE NÚCLEOS DE PODER AUTÓNOMO DE LA POLICÍA FEDERAL

A diferencia de las mencionadas estrategias reformistas bonaerenses, que en su última experiencia implicó la modificación integral de las leyes que rigen el sistema de seguridad de la provincia, la primera estrategia implícita del Ministerio de Seguridad de la Nación fue intervenir de hecho áreas de la PFA autonomizadas del poder político, que implicaban poder discrecional y fuentes de ingresos sin control –legales e ilegales– para la fuerza.

El 25 de febrero, a sólo dos meses de su creación, el ministerio dispuso que los pasaportes fueran tramitados, como el resto de la documentación identificatoria, por el Ministerio del Interior, y terminó con la existencia de la cédula de identidad. La producción y administración de estos documentos implicaba para la PFA una herramienta de control poblacional a partir del dominio de los datos y del poder de otorgar y negar documentación clave, e ingresos ile-

gales por la gestión irregular de documentación a una enorme cantidad de particulares y empresas.

Según se informó al momento de la decisión,⁷ el control y la identificación de los ciudadanos por parte de la PFA tiene su origen en lo que fue la “Galería de sospechosos” en 1910, que en los años veinte se transformaría en los registros dactilográficos, que también permitían hacer el seguimiento de las personas que habían estado detenidas. En la década de 1930, el archivo se adaptó al requerimiento de la *averiguación de antecedentes*. Se calcula que la PFA tiene al menos veinte millones de fichas decodactilares, que incluyen a aquellas personas a las que se les abrió un prontuario, pero también a todos quienes han tramitado un pasaporte o una cédula de identidad.

En otro nivel, se trabajó también sobre la producción de información estadística de las fuerzas, otro de los núcleos de poder autónomo de la PFA. Esta área ha sido históricamente un espacio clave para las instituciones de seguridad. Las deficiencias metodológicas y la ausencia de mecanismos de verificación de la información, sumados a la práctica tradicional de *hacer estadística*, hacían que se produjeran graves distorsiones. Para ello se creó una nueva Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC), que se abocó a revisar los mecanismos internos de relevamiento, producción, sistematización, análisis y uso de información de las fuerzas de seguridad federales y que planteó algunas reformas en los procedimientos y en el contenido de la información relevada. Para asesorar al ministerio se conformó el Consejo Asesor para la Gestión de la Información Criminal, que reúne a expertos de organizaciones sociales y de instituciones académicas.⁸ Los resultados del trabajo de la DNPC resultarán críticos para la formulación de datos propios, con procedimientos pensados y validados por la autoridad política.

Antes de la creación del Ministerio de Seguridad, la elaboración de informes estadísticos sobre criminalidad estaba a cargo de la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia, oficina homónima que sigue en actividad⁹ y cuya división de competencias con la nueva DNPC no ha sido aún establecida normativamente.

7 “A la Policía lo que es de la Policía”, *Página/12*, 19 de febrero de 2011.

8 La misión de este consejo es asesorar técnicamente a la DNPC para la mejora de los sistemas de información. Durante 2011 se celebraron dos reuniones en las que se comenzó a trabajar en la revisión de los mecanismos existentes y en la elaboración de un diagnóstico de situación. También se comenzó a avanzar en las primeras reformas en el funcionamiento y contenido del sistema informático de la PFA, denominado Visual SEP.

9 La DNPC del Ministerio de Justicia era la productora del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) que compila las estadísticas criminales de todo el país, y del Sistema de Alerta Temprana (SAT), que produce información

Esta nueva gestión tiene la tarea de revertir las fuertes restricciones existentes para acceder a la información sobre violencia y criminalidad. La nueva DNPC no ha producido hasta el momento informes públicos. Sin embargo, se han comenzado a responder los pedidos de información, luego de años de silencio.

Además de este tipo de iniciativas, el ministerio impulsó dos medidas muy ligadas al control territorial de la seguridad en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, que implicaron también una fuerte intervención política sobre la capacidad de decisión autónoma de la PFA, y que analizaremos a continuación.

2.1.1. Dominio político sobre la distribución de personal policial en las calles

Dos núcleos de poder policial que distorsionaron las prioridades de seguridad de la PFA –casi como una privatización de sus servicios– han sido la comercialización formal o informal de servicios adicionales de seguridad y la ubicación de las *paradas* y el recorrido de los patrullajes. Esto ha dado lugar a una extendida práctica de cobros a comercios y particulares para que se prioricen sus cuadras y esquinas en la asignación de personal. Esta práctica implicó durante años ingresos ilegales para las comisarías, el pago *en negro* y arbitrario a los agentes que desempeñan esas tareas (ya sea dentro o fuera de su horario de trabajo) y la distorsión de los planes de seguridad de escala barrial según los acuerdos con particulares.

La reforma del sistema de adicionales eliminó la posibilidad de que el personal de seguridad pueda hacer horas extras como servicio privado, actividad que se ejercía con uniforme oficial y arma reglamentaria. En la resolución 562/2011, del 21 de julio, el ministerio dispuso que las solicitudes de custodias, consignas y traslados deben ser canalizadas a través de la Secretaría de Seguridad Operativa del Ministerio y ya no del departamento central de la PFA.

más detallada sobre algunos delitos y las encuestas de victimización. Estos informes pasarán a ser producidos por la DNPC del Ministerio de Seguridad, que se encuentra revisando metodológicamente los procesos de producción. La oficina de Justicia continúa elaborando el Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP), que informa acerca de las personas privadas de libertad en todo el país. Más allá de estos cambios, en la página web del Ministerio de Justicia los últimos informes disponibles del SNEEP, SNIC y SAT son del año 2008, y algunos datos parciales de 2009. Véase <www.jus.gob.ar/areas-tematicas/estadisticas-en-materia-de-criminalidad.aspx>. Como se mencionó, tampoco se han publicado estos datos en el ámbito del Ministerio de Seguridad.

El Plan de Seguridad Urbana¹⁰ tuvo el objetivo de asumir el control político sobre las *paradas* de las comisarías y las patrullas motorizadas de la PFA. Según el ministerio, la nueva distribución se decidió a partir de las observaciones que los vecinos plantearon en las Mesas Barriales de Participación Comunitaria en Seguridad, de los nuevos mapas del delito y de los requerimientos de cada zona. La decisión política buscó prevenir, intensificando la vigilancia en esas zonas, el desplazamiento del delito de los barrios del sur a la franja central de la ciudad.¹¹ Según el ministerio, esta medida implicó el refuerzo de la presencia policial en un 40% durante el día y en un 150% por la noche.

a. Homicidio de Ariel Domínguez (22 años) por parte de un policía que realizaba adicionales¹²

El agente Ariel Marcelo Mendoza, de 37 años, trabajaba desde las 7 hasta las 14 horas como cabo en la Comisaría 44^a y cumplía funciones como servicio adicional en el Registro Nacional de las Personas (RENAPER), en el barrio porteño de San Telmo, de 14 a 22. Entre ambos empleos, su salario llegaba a 5000 pesos con una jornada de quince horas diarias.

La tarde del 20 de julio abandonó su puesto como servicio adicional y corrió a sumarse espontáneamente a un operativo de la PFA que, con un importante despliegue que incluía al menos dos móviles y más de diez policías, perseguía a un grupo de chicos que festejaba el día del amigo.

Según la jueza de instrucción María Gabriela Lanz, Mendoza portaba su arma reglamentaria en una cartuchera comprada por él mismo. En la persecución, habría tropezado y al caerse su arma y chocar contra el piso, se habría disparado. Un proyectil impactó en la cabeza de Ariel Domínguez, un joven de 22 años que recién había salido de su trabajo y corría a tomar el colectivo. El primer relato policial intentó instalar la versión del accidente, como si esta hipótesis exculpara de responsabilidad sobre el manejo de las armas a la institución policial.

Mendoza declaró que el arma se le cayó mientras colaboraba con otros agentes en la persecución de tres personas. La jueza excarceló al policía y

10 Resolución 2777 de la Dirección General de Servicios Federales Motorizados, dependiente de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana, que coordinará el trabajo de toda la flota de motos de la institución.

11 Villa Lugano, Mataderos, Liniers, Parque Avellaneda, Flores, Parque Chacabuco, San Cristóbal, Parque Patricios, Constitución, y una parte de Caballito, Almagro y Balvanera. Desde el jueves 6 de octubre, este programa se puso en marcha en las comisarías 38^a, 50^a, 40^a, 13^a, 12^a, 10^a, 11^a, 9^a, 8^a, 7^a, 6^a, 5^a, 18^a, 20^a, 42^a, 44^a y 48^a.

12 Agradecemos la información suministrada por el abogado de la familia de Ariel Domínguez, Jorge Taiah.

lo procesó por homicidio culposo. Se le atribuye la imprudencia de haber tenido el seguro manual desactivado. En la reconstrucción del hecho, se pudo ver que el arma se cayó de la cartuchera antirreglamentaria y que, incluso, se disparó en una ocasión.

El procesamiento fue apelado por la defensa del policía, que alegó que el accidente había sido inevitable, ya que la PFA provee este tipo de armas que no tiene seguro automático. Se trata de la pistola Bersa Thunder 9 milímetros, cuyo precio de mercado es menor al de otras marcas y sobre la que se han hecho múltiples denuncias por fallas de este tipo. La jueza Lanz investiga las condiciones de la licitación por la que se compraron estas armas de baja calidad, con el fin de evaluar las responsabilidades penales de quienes autorizaron la compra.

Que el efectivo no haya tenido la intención de disparar subraya la necesidad de reformar las prácticas institucionales de la PFA, como el desproporcionado despliegue de recursos policiales contra un grupo de adolescentes, la participación espontánea de un policía ajeno al operativo que cumplía servicios adicionales en la zona y el descontrol en el uso de la fuerza letal.

Las normativas de uso de armas de la PFA, con estándares diferentes respecto de otras fuerzas federales, obligan a los funcionarios a portar el arma con bala en la recámara lista para ser disparada.¹³ El art. 69 del Reglamento General de Armas y Tiro de la PFA (RGPPFA n° 8) determina la obligatoriedad del uso de las armas (ya sean las provistas por la institución o la propia para el caso de oficiales jefes y superiores) durante el servicio ordinario o adicional, vistiendo o no el uniforme. Según esta reglamentación, las pistolas se portan cargadas con cartucho en la recámara y el martillo bajo.

Estos principios de uso de la fuerza potencian los riesgos para la vida de los propios policías y de particulares cuando los agentes se encuentran fuera de servicio. Este año, el joven Aquiles Ruiz Díaz murió asesinado por el efectivo

13 Consultado, el ministerio informó que con la intención de desarrollar políticas sobre uso de la fuerza, específicamente sobre armas de fuego, e identificar factores que permitan prevenir la producción de estos hechos en circunstancias que no deberían ocurrir, se comenzó a trabajar no sólo en el análisis de algunos casos, sino también en la exploración crítica y comparada de la normativa nacional e internacional; la revisión de los planes de estudio y formación vinculados al tema; la observación del modo en que el sistema disciplinario tramita estos hechos y la modificación en que esta información es sistematizada por las distintas dependencias de las fuerzas de seguridad. Con esta información sistematizada se prevén para 2012 modificaciones en los sistemas de reentrenamiento en el uso de las armas, basados en la revisión sistemática de las prácticas de uso de la fuerza. Tarea que será complementada con nuevo equipamiento para la protección de la vida e integridad tanto del personal policial como de las personas con quienes interactúa.

de la federal y custodio del entonces vicepresidente Julio Cobos, Christian Gabriel Romero. Por este caso hay tres imputados: el agente Romero, que habría disparado y fue puesto en disponibilidad,¹⁴ Raúl González Valdez, que no es policía, y una tercera persona acusada por encubrimiento. A pocos días del hecho, Romero y González Valdez fueron detenidos y luego liberados por falta de mérito. La reconstrucción del hecho no se corresponde con el descargo de Romero, quien dijo que eran tres personas las que le quisieron robar y que, incluso, le habían disparado. Sin embargo, en la causa no hay acreditado ningún disparo más que los suyos.¹⁵

2.1.2. Desplazamiento de la Policía Federal de los barrios del sur de Buenos Aires

En esta misma lógica de control y avance sobre el poder territorial de la PFA en las zonas en las que su connivencia con el delito y la violencia han tenido fuertes antecedentes, se lanzó el Operativo Cinturón Sur, un programa de intensificación de la seguridad y la vigilancia en barrios del sur de Buenos Aires a través del despliegue de Gendarmería Nacional (GNA) y Prefectura Nacional (PNA).¹⁶

El desplazamiento se relacionó con el diagnóstico de que “existen muy fuertes sospechas sobre la implicación institucional de instancias dependientes del gobierno federal”¹⁷ en lógicas delictivas. La propia ministra Nilda Garré describió que en las comunas afectadas al operativo, amplios sectores de la PFA se encuentran involucrados en extorsiones “a los comerciantes, a los que les pide dinero a cambio de protección, a los inmigrantes que no tienen sus papeles en regla, a los vendedores ambulantes para no

14 Sumario 030-18-000003/11, que tramita en la División Custodia Vicepresidencial.

15 Agradecemos a Juan Manuel Combi, abogado de los familiares de las víctimas, por la información.

16 Según el Decreto 864/2011, del 29 de junio, la jurisdicción de la GNA está limitada por Av. General Paz, Torcuato Batlle y Ordóñez, Av. Escalada, Av. Tte. Gral. Dellepiane, José Martí, Crisóstomo Álvarez, Varela, Balbastro, Varela, Av. Castañares, Av. Vernet, Av. Juan de Garay, Av. Boedo, Av. Sáenz, Av. 27 de Febrero hasta General Paz. Y la de PNA, por Av. Sáenz, Av. Boedo, Salcedo, Catamarca, Luna, alambrado del Ferrocarril Gral. Roca, Aráoz de Lamadrid, Perdríel, Av. Australia, Benito Quinquela Martín, Herrera, Benito Quinquela Martín (mano para el Oeste), Gral. Hornos, Benito Quinquela Martín, Garibaldi, Aristóbulo del Valle, Irala, Av. Martín García, Av. Paseo Colón, Av. Brasil, Av. Don Pedro de Mendoza, Lavadero, el límite físico con el Riachuelo hasta la intersección de Av. Sáenz.

17 “Fundamentos de la propuesta de participación comunitaria”, documento de trabajo de la Secretaría de Políticas de Prevención y Relaciones con la Comunidad del Ministerio de Seguridad de la Nación.

molestarlos y a las cocinas de droga para hacer la vista gorda”.¹⁸ El nivel de connivencia de la PFA con el delito y los antecedentes de abuso en estas zonas hacían necesario desplazar a esa fuerza para brindar allí servicios de seguridad efectivos.¹⁹

Estas medidas, que hacen tanto al gobierno de las fuerzas como al gobierno de las políticas de seguridad, tienen en común haber afectado importantes y tradicionales ámbitos de dominio autónomo de la policía que, en muchos casos, también resultaban rectores de la vida cotidiana de las comisarías, de los ingresos del personal subalterno, así como de los servicios de seguridad prestados a la comunidad. Esto implicó, además, la reasignación de recursos en otros barrios de la ciudad.

Aunque el diagnóstico sobre el funcionamiento corrupto y abusivo de la PFA no fue ocultado, el argumento sobre el que se insistió en estos casos fue la necesidad de reforzar los servicios de seguridad y el personal dispuesto en las calles, una de las demandas centrales de los porteños en los últimos años.

Con estas medidas, de hecho, el ministerio dirigió sus acciones estratégicas a objetivos de legitimación pública.

2.2. GOBIERNO Y CONTROL DE LAS FUERZAS: INTERVENCIÓN EN CUESTIONES CRÍTICAS DE LA CARRERA POLICIAL

Una característica diferencial de la actual gestión ha sido seguir ciertas líneas de gobierno de las fuerzas en cuestiones relativas a la carrera profesional, el control disciplinario y la cultura institucional de las policías. Se dispuso que las áreas dedicadas al funcionamiento disciplinario se ubicaran en la línea operativa del ministerio, así como las que intervienen en la capacitación, formación y desarrollo de la carrera profesional, la gestión del personal y la provisión de instrumentos para su bienestar.²⁰

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

19 La PFA fue retirada de las calles y sólo unos 300 policías federales quedaron limitados a tareas administrativas (atención al público, trámites judiciales y custodia) dentro de las comisarías, que asumieron el nombre de Unidades de Seguridad Pública (USP). Allí comparten funciones la PFA con la GNA o la PNA, según el caso.

20 A través de la Resolución 1157/2011 se estableció la Comisión Ejecutora y Coordinadora del “Acuerdo marco” entre el Ministerio de Seguridad y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, con el fin de lograr que el personal de las fuerzas que carece de vivienda única y permanente pueda acceder a una a través del Programa Federal de Construcción de Viviendas “Techo Digno”. En lo relativo al salario del personal de las fuerzas de seguridad y policiales, por intermedio de la Resolución 1066/2011

Para guiar el diseño de la instrucción de los nuevos policías se tomaron los estándares de formación profesional que definen el perfil, las áreas de competencia y los contenidos mínimos que habían sido aprobados en 2008 por el Consejo de Seguridad Interior. Pese a estar vigentes desde ese año, los planes de estudio no habían incorporado estos principios. Por Resolución 199/2011, se estableció que la conducción política debe definir los objetivos y sentidos formativos de las fuerzas federales.

También se han implementado algunos cambios en la estructura de la enseñanza, ampliando la formación de agentes de la PFA, y se han introducido modificaciones a nivel de la educación superior: el Instituto Universitario de la PFA renovó sus autoridades, ahora a cargo de civiles, y reformó su estatuto para abocarse de manera exclusiva al campo de la seguridad pública y no a otras disciplinas.

Funcionarios del ministerio sostienen que uno de los mayores desafíos en el área de formación es el reentrenamiento del personal que ya está en funciones para que incorpore las nociones del nuevo paradigma de seguridad ciudadana y democrática. A tal fin se irán realizando modificaciones sobre los cursos de ascenso que el personal debe aprobar; en 2011 esto ha sido incluido en los cursos de ascenso de comisarios y subcomisarios.

A continuación se describen algunos procesos en marcha que han representado cambios respecto del involucramiento de las instancias políticas en áreas centrales del funcionamiento policial.

2.2.1. *Supervisión política en materia disciplinaria y de derechos humanos*

El ministerio accedió a los sumarios administrativos en los que se investigan hechos con participación policial, con especial atención a casos que involucran el uso de la fuerza letal, particularmente de la PFA. El abordaje se hizo caso a caso, pero también supuso una sistematización orientada al diagnóstico del funcionamiento de los sistemas de control propios de las fuerzas, reconstruyendo qué y de qué maneras investigan las oficinas encargadas del control interno: entre otras dimensiones, supuso reconstruir circuitos de información, formas de sistematización y sistemas informáticos en uso. Esta línea de trabajo implicó el involucramiento de las autoridades políticas en un área históricamente opaca de la policía.²¹

se creó una comisión ad hoc con el fin de analizar la problemática laboral y previsional de los agentes.

21 Entre los resultados se incluye el conocimiento de los 3142 sumarios que tramitan en la PFA, los 219 de PSA, los 1912 de PNA y los 1131 de GNA, lo que implica acceder a los tipos de casos que impulsan la apertura de sumarios,

Una de las mayores preocupaciones ha sido generar una estructura de control de las fuerzas que impulse procedimientos con un objetivo específico y autónomo de la investigación penal.²² Tradicionalmente, los sumarios quedan abiertos a la espera del resultado judicial, que en la mayoría de los casos tampoco es bueno. Esto desmerece el interés institucional del sistema disciplinario y confunde la finalidad de las investigaciones internas con las judiciales. La respuesta del ministerio ha sido el pase a disponibilidad de los efectivos procesados por hechos graves como medida preventiva, hasta tanto se determinen sus responsabilidades administrativas en función de los hechos acreditados hasta el momento en la causa judicial.

Según la información oficial recibida sobre apartamientos de personal por cuestiones disciplinarias, en el segundo semestre de 2011, 94 miembros de la PFA fueron suspendidos en su labor. Un 40%, como resultado directo de una orden dada por el ministerio al jefe de la fuerza, lo que implicó un cambio en la resolución inicialmente tomada por el instructor policial.

A su vez, los comisarios que estaban a cargo de 36 de las 53 seccionales de la Capital Federal fueron desplazados, mientras que 17 se mantuvieron (sólo 5 de ellos en la misma comisaría). Estas decisiones fueron motivadas por la evaluación de su desempeño, por la reiteración de patrones de delitos en ciertas jurisdicciones y por la acumulación de denuncias por apremios ilegales (por ejemplo, más de 10 denuncias en una sola comisaría).²³ A estos desplazamientos deben sumarse los 7 pases a disponibilidad por el homicidio de Mariano Ferreyra.²⁴

Durante 2009 y 2010, el CELS formó parte de una mesa de trabajo convocada por la ex Secretaría de Seguridad Interior, que también contó con la

el origen de las denuncias, la localización de los casos, el manejo de armas que suponen, las sanciones que se aplican, la duración de los procesos, las condiciones en que se producen los diferentes hechos (de franco o en servicio), las consecuencias inmediatas de esos hechos para el personal (dilación o no en la apertura del sumario, pase a disponibilidad pasiva o sin medidas preventivas, etc.), y la relación con causas penales del sumario en trámite.

22 Los sumarios administrativos deben ahora implicar un reproche por un acto concreto, específico y determinado, y ya no genérico por el hecho de estar imputado en una causa penal.

23 “Garré barajó y dio de nuevo en las comisarías”, *Página/12*, 31 de marzo de 2011.

24 Se trata del comisario mayor Hugo Ernesto Lompizano, el comisario inspector Luis Osvaldo Mansilla, el comisario Jorge Raúl Ferreyra, el subcomisario Alberto Echeverría, el subcomisario Rolando César Garay, el principal Gastón Maximiliano Conti y el agente David Ismael Villalba, en el marco del sumario 465-8-000247/10.

participación de representantes de la Jefatura de Gabinete de Ministros, de la GNA y del Ministerio de Defensa, junto con el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED). El objetivo de este espacio fue el diseño de un proyecto de reforma del régimen disciplinario de la Gendarmería y, a propuesta del CELS y del ILSED, incluyó el planteo de un sistema de control disciplinario externo para todas las fuerzas federales. Se trata de una iniciativa que, en el contexto previo a la creación del Ministerio de Seguridad, encontraba fuertes resistencias internas y políticas.

Como sostuvimos al inicio del capítulo, hay acciones concretas que han implicado modificaciones de prácticas internas de control. Sin embargo, es fundamental que esta acumulación se materialice en una reforma institucional que consolide procesos, estándares y prácticas de control de las fuerzas policiales.

2.2.2. Derogación de la regulación policial por la que se sancionaba a los policías que hacían denuncias internas

Por Resolución 1019/2011, las autoridades políticas instruyeron a los jefes de las fuerzas de seguridad a asegurar que las presentaciones sobre irregularidades y delitos cometidos por personal de las fuerzas deje de considerarse falta disciplinaria y causa de sanciones. En los hechos, regulaciones de este tipo anulaban la posibilidad de que se efectuaran denuncias internas, y representaban una de las principales vulneraciones a los derechos de los propios policías. Configuraban un esquema de disciplinamiento jerárquico que contribuía a la oscuridad del trabajo policial.

Se trata de un reclamo histórico del CELS. Hasta esta resolución, todo policía que se propusiera presentar una queja, reclamo o denuncia por hechos vinculados al servicio estaba obligado a hacerlo ante su superior jerárquico, quien decidía su derivación —o no— a las instancias correspondientes.²⁵ A su vez, presentar recursos o reclamos ante autoridades no policiales constituía una falta disciplinaria.²⁶

Los casos de los oficiales Hugo Airali²⁷ y Diego Alarcón son elocuentes respecto del funcionamiento concreto de estas normas.

En 1996, cuando recién ingresaba a la fuerza, Airali efectuó una denuncia penal contra su superior, el comisario a cargo de la Seccional 50^a,

25 Conforme el art. 343 del Decreto 1866/83, reglamentario de la Ley de Personal de la Policía Federal.

26 Según lo dispuesto por el art. 537, inc. g, del Decreto 1866/1983.

27 Gastón Chillier, "El caso Airali. Informe de la presentación judicial", en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 1996*, Buenos Aires, CELS, 1997.

Norberto Antonio Vilela, por la recaudación ilegal de dinero del juego y la prostitución, detenciones arbitrarias y el armado de procedimientos fraguados. Antes, había intentado presentar la queja a sus superiores, pero fue sometido a una persecución disciplinaria que llegó a implicar cuarenta y tres días de arresto. La Junta de Calificaciones de la institución lo declaró “inepto para el servicio efectivo” y fue pasado a disponibilidad. La denuncia penal tampoco condujo a la investigación de los hechos que se le imputaban a Vilela: el juzgado se limitó a cumplir unas pocas formalidades procesales²⁸ y lo sobreseyó. En agosto de 1997, el jefe de la institución resolvió el sumario administrativo y sancionó a Airali con la cesantía por “haber formulado una denuncia penal contra el titular de la Comisaría 50^a, en forma unilateral, ignorando el orden disciplinario interno y sin dar cuenta de su actitud a su superior directo, en franca violación al régimen vigente”. La misma medida fue aplicada contra otro ex oficial que corroboró la denuncia judicial.²⁹

En 2003, el subinspector Diego Martín Alarcón denunció ante una fiscalía de instrucción que los superiores obligaban a los jefes de calle a realizar acciones ilegales, haciéndolos partícipes de hechos de corrupción.³⁰ Nuevamente, la institución policial inició un sumario administrativo al subinspector por no haber seguido la vía jerárquica reglamentaria para presentar sus reclamos. En junio de 2005, el entonces jefe de la PFA, Néstor Jorge Valleca, le impuso una pena de quince días de arresto por infringir la regla que lo obligaba a seguir la vía jerárquica. Dados los hostigamientos diarios, Alarcón solicitó el traslado a otra dependencia y en diciembre de 2007 fue pasado a retiro obligatorio.

El reclamo por este caso fue llevado a la justicia por el CELS, que solicitó que se declarara la inconstitucionalidad del art. 537, inc. G prima, y la ilegítima sanción impuesta a Alarcón. El Juzgado n° 9 en lo Contencioso Administrativo Federal consideró que Alarcón no había sido privado de recurrir

28 La justicia no tomó las medidas para garantizar que las declaraciones testimoniales del personal policial subordinado al comisario se realizaran en condiciones que excluyeran cualquier tipo de coacción y, a pesar del tenor de la denuncia, el juez omitió citar al comisario, quien se presentó en forma espontánea.

29 Causa 37 560 “Airali, Hugo Marcelo s/denuncia”.

30 Se mencionaba, entre otras cosas, una reunión con el comisario en la que se planeó realizar un *corte* (preparar un hecho delictivo para abatir a supuestos delincuentes previamente seleccionados), así como diversas directivas para detener y expulsar a malabaristas con el objetivo de levantar una determinada cantidad de actas contravencionales por turno. Véase María Victoria Meza y Facundo Capurro Robles, “La agenda de derechos humanos al interior de las fuerzas de seguridad. El caso Alarcón”, Buenos Aires, 2010, mimeografiado.

a la vía correspondiente y que esta debía ser respetada, pues no resultaba contraria a los principios emanados de la Constitución. El CELS apeló la sentencia y en febrero de 2009 la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones declaró la nulidad de las resoluciones que lo habían sancionado. El caso llegó a la Corte Suprema de Justicia de la Nación por la interposición de un recurso extraordinario federal efectuado por la PFA. Durante este trámite, el Ministerio de Seguridad dictó la Resolución 1019/2011 y la institución desistió del recurso.

La Resolución 1019/2011 reinterpreta el decreto reglamentario en esta línea, al diferenciar los “recursos o reclamos” de las denuncias por actos irregulares o delictivos. Esta reinterpretación impide que se utilice esta norma como mecanismo de represalia contra el personal policial que denuncie prácticas ilegales.³¹

2.2.3. *Intervención en procesos de ascenso y designaciones en cargos críticos*

Otra área crítica para el gobierno de las fuerzas policiales fue la intervención en los procesos de ascenso y designación de funcionarios. Según la Resolución 1088/2011, las fuerzas de seguridad se encuentran obligadas a informar a las autoridades políticas los proyectos de designación, nombramiento, pases y traslados del personal. Se intervino en los procesos de PNA y GNA y, por Resolución 739/2011, en la decisión de reincorporar personal retirado a las fuerzas.

Por otro lado, se creó el grupo de trabajo para el estudio de las condiciones de acceso, permanencia y progreso de mujeres y varones en las fuerzas de seguridad y el Centro Integral de Género –creados, respectivamente, por las resoluciones 58/2011 y 1021/2011– para analizar y evaluar la inserción diferencial de hombres y mujeres en el ámbito de las fuerzas de seguridad. En este contexto llegaron por primera vez 7 mujeres a cargos de jefaturas en comisarías de la Capital Federal.

³¹ En correspondencia con los lineamientos de derecho internacional impuestos por la Convención Interamericana contra la Corrupción (art. 3, inc. 1) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (art. 5, incs. 2 y 3, y art. 33, que insta a incorporar medidas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien delitos que se encuentren tipificados en la convención ante las autoridades competentes). Además, es coherente con lo establecido en el art. 177 del Código Procesal Penal, en cuanto impone la obligación de denunciar los delitos que se conozcan en el ejercicio de la función pública.

2.3. AVANCE SOBRE ÁREAS DE SEGURIDAD CRÍTICAS PARA LA AGENDA DE DERECHOS HUMANOS

Durante este año se han incorporado diferentes demandas de organizaciones sociales en algunas cuestiones prioritarias de la agenda de seguridad. En la mayoría de los casos se trata de procesos en marcha que aún no se han volcado en nuevas leyes.

Se ha dictado una serie de resoluciones que, en conjunto, muestran la decisión de incorporar nuevos relatos respecto del rol de las instituciones federales de seguridad durante el terrorismo de Estado. Para ello se creó el Grupo Especial de Relevamiento Documental, para buscar y analizar la documentación existente en las dependencias de las fuerzas policiales y de seguridad, y se instruyó a las fuerzas federales para que permitan el acceso irrestricto a sus dependencias y la disposición de toda la información (Resolución 544/2011). La apertura de los archivos y el conocimiento de la estructura represiva policial han sido demandas del movimiento de derechos humanos y un aspecto pendiente de las políticas de memoria.³²

En línea con lo anterior, por Resolución 167/2011 se modificaron los nombres de los institutos de formación de la PFA, reemplazando los homenajes a personas involucradas en las peores prácticas policiales por los de otros referentes. La Escuela Superior de Policía, denominada “General de Brigada Cesario Ángel Cardozo”, pasó a llevar el nombre “Comisario General Enrique Fentanes”, como homenaje al teórico policial y director de la Biblioteca Policial entre 1934 y 1948. La Escuela de Cadetes “Coronel Ramón Lorenzo Falcón”, se renombró como “Comisario General Juan Ángel Pirker”, en homenaje al jefe de la PFA desde 1986 hasta su muerte, en 1989, conocido por su valoración de la recuperación del sistema democrático. Y el nombre de la Escuela Federal de Suboficiales y Agentes “Comisario General Alberto Villar”, se reemplazó por el de “Don Enrique O’Gorman”, jefe de la fuerza entre 1867 y 1874, que dispuso que dejaran de aplicarse barras y cepos a los detenidos en comisarías por considerarlos instrumentos de tortura.

2.3.1. Proyecto de regulación de la actuación de la Policía Federal en espectáculos futbolísticos

A sólo tres meses de la creación del Ministerio de Seguridad, el 20 de marzo, en las inmediaciones del estadio de Vélez Sarsfield, momentos antes de que

³² También la Dirección del Derechos Humanos impulsó el dictado de la resolución que prohíbe los honores, homenajes y/o actos de reconocimientos de manera institucional a personas vivas o fallecidas que hubieren sido formalmente acusadas y/o condenadas por haber cometido delitos de lesa humanidad, delitos contra el orden democrático o la seguridad de la nación (Resolución 400/2011).

comenzara el partido de fútbol entre el equipo local y San Lorenzo, se produjo la muerte del espectador Ramón Aramayo. El hincha iba a ingresar al estadio, cuando la policía se dispuso a cachearlo. Ante su oposición, los efectivos policiales lo golpearon y lo liberaron en pocos minutos. Aramayo se dirigió hacia el estadio tras recibir los golpes y, a los pocos metros, se desvaneció y falleció. Tres efectivos de la Comisaría 44^a –la misma que había intervenido en la represión que en 2009 causó la muerte de Rubén Carballo–³³ fueron puestos en disponibilidad.³⁴

Este caso puso nuevamente en la agenda pública el accionar de la PFA en operativos en el marco de espectáculos deportivos.³⁵ A mediados de 2011, el Ministerio de Seguridad creó una mesa de trabajo con el objetivo de diseñar un protocolo que regule la organización y el desarrollo de los dispositivos de seguridad implementados por la PFA en aquel ámbito, así como de profesionalizar la actuación del personal policial. El primer Proyecto de Protocolo de Actuación en Espectáculos Futbolísticos se encuentra en fase de consulta con organizaciones sociales.³⁶

Desde agosto se tomaron algunas medidas operativas –Resoluciones 625/2011 y 925/2011– que implican cambios en la división del trabajo entre la Dirección General de Operaciones (DGO) de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana de la PFA, la comisaría local de los estadios y la seguridad privada de los clubes; estas disposiciones apuntan a hacer más clara la cadena de responsabilidades que se concentra en la DGO, desplazando a las comisarías locales y a la seguridad de los clubes a tareas de protección menos críticas.

33 Véase CELS, “La policía federal: represión violenta y casos de violencia institucional. La actuación represiva de la PFA en un recital y la muerte de Rubén Carballo”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2010*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010, p. 143.

34 Consultado, el ministerio informó que la Subsecretaría de Gestión y Bienestar da seguimiento a las investigaciones administrativas y coopera con la justicia en la investigación de las irregularidades policiales que tuvieron lugar en el marco del partido entre Vélez y San Lorenzo (20 de marzo de 2011) y del partido entre River y Belgrano de Córdoba (26 de junio de 2011).

35 Véase CELS, “La barra brava más violenta. Análisis de casos de violencia policial en el marco de los partidos de fútbol”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2005*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2005, p. 249.

36 La Argentina participó en la preparación del “Protocolo de Actuación de las Fuerzas de Seguridad - Policiales para Eventos Deportivos en la Región”, que se desarrolla en el marco del Mercosur.

2.3.2. Regulaciones para la actuación de las fuerzas de seguridad en el contexto de manifestaciones públicas

La necesidad de regular la actuación de las fuerzas de seguridad en el contexto de manifestaciones públicas es una demanda que el CELS y diversas organizaciones sociales han sostenido incipientemente desde el regreso a la democracia, y particularmente ante los graves hechos de represión de la protesta social producidos entre 1996 y 2002.³⁷

Durante 2010 y 2011 tuvieron lugar diversas represiones de conflictos sociales en todo el país, que causaron más de 15 muertos y numerosos heridos, como los hechos ocurridos en 2010 en Bariloche,³⁸ en Formosa,³⁹ el caso de Facundo Vargas en la provincia de Buenos Aires,⁴⁰ el homicidio de Mariano Ferreyra,⁴¹ las represiones en el Parque Indoamericano⁴² y, en 2011, el caso de la represión en tierras del Ingenio Ledesma, en la provincia de Jujuy.⁴³ El retorno de la violencia letal a las manifestaciones y protestas, tras años de sostenida contención del uso de armas en estos contextos, puso en evidencia los límites de la política conocida como de “no represión”, tanto en el nivel federal como en la posibilidad de extender esos estándares a las provincias. El homicidio de Mariano Ferreyra y luego los de Rossemay Chura Puña, Bernardo Salgueiro y Emiliano Canaviri Álvarez en el desalojo del Parque Indoamericano marcaron un fuerte quiebre de confianza del gobierno sobre la Policía Federal. Como salida a la crisis, el Ejecutivo nacional decidió crear el Ministerio de Seguridad de la Nación y ratificó la decisión política de no reprimir los conflictos sociales. Sin embargo, los hechos de estos últimos años han mostrado la insuficiencia de esta política si no se traduce en un cambio cierto y sostenido de prácticas que se enmarquen en protocolos obligatorios de actuación y en la implementación de controles adecuados para su cumplimiento, y si no

37 Para un análisis detallado de los hechos ocurridos en ese período, véase CELS, *El Estado frente a la protesta social*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2003.

También puede verse CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2002-2003*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2003, p. 151 y ss., y CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2008*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008, p. 231 y ss.

38 Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011, p. 134.

39 Véase CELS, “Umbrales perforados. Muertos y heridos por la represión de conflictos sociales”, en *Informe 2011*, ob. cit., p. 129 y ss.

40 *Ibíd.*, p. 135.

41 *Ibíd.*, p. 142 y ss. y el capítulo “Tensiones sociales. Respuestas estatales. Conflictos vinculados al territorio, el suelo, la vivienda y al mercado de trabajo”, en este mismo Informe.

42 *Ibíd.*, p. 146 e *íd.*

43 *Íd.*

se involucra en esa política también a los gobiernos provinciales, a las policías y a los poderes judiciales del país.⁴⁴

En este sentido, la materialización de la política de *no represión* implica, para el gobierno nacional, que se realice un trabajo sostenido con las fuerzas federales y con las provincias para definir protocolos que prohíban el uso de armas de fuego en estos ámbitos, dispongan la presencia de interlocutores políticos y sostengan la decisión en situaciones de particular conflicto y vulnerabilidad como, por ejemplo, cuando las personas resisten un desalojo;⁴⁵ asimismo, que se desarrollen mecanismos políticos e institucionales para forzar avances y posicionamientos provinciales en relación con las prácticas policiales y de grupos amparados por el poder local. Hasta el momento, las fuerzas federales actúan sobre la base de normativas internas, mayormente órdenes del día, que no han sido de cumplimiento constante durante estos años. Sólo por dar un ejemplo, en el operativo policial programado para la manifestación del 20 de octubre de 2010, que culminó con el homicidio de Mariano Ferreyra y las graves lesiones a Elsa Rodríguez Sosa, Ariel Benjamín Pintos y Nelson Fabián Aguirre, hubo funcionarios de la PFA vestidos de civil y sin identificación. Además, no se dio cumplimiento a los pasos previstos por la ODI 184 que impone la obligación de articular acciones de persuasión y negociación para evitar incidentes. Debe destacarse que el espíritu de estas normas tiene que ver con la obligación del Estado de proteger a los manifestantes que ejercen un derecho, mientras que la PFA permitió al grupo que respondía a la Unión Ferroviaria atacar con disparos de arma de fuego a los manifestantes que estaban acompañados por militantes del Partido Obrero y otras organizaciones políticas y sociales. Durante 2011, pudo verse a policías federales armados durante diferentes manifestaciones públicas.

En enero de 2011, el ministerio revisó las normativas internas de las fuerzas federales que fijan procedimientos o establecen pautas para la actuación del personal en el contexto de manifestaciones públicas.⁴⁶

El 29 de marzo, el Ministerio de Seguridad puso en consideración del Consejo de Seguridad Interior el acta acuerdo de “Criterios mínimos sobre la actuación de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad en manifestaciones

44 Sobre las tensiones que esta política presenta en diferentes contextos y ante distintos reclamos, véase CELS, “Umbrales perforados. Muertos y heridos por la represión de conflictos sociales”, en *Informe 2011*, ob. cit., p. 129 y ss.

45 Un análisis de los conflictos por la tierra y las prácticas de violencia institucional y de poderes fácticos puede verse en “Tensiones sociales. Respuestas estatales. Conflictos vinculados al territorio, el suelo, la vivienda y al mercado de trabajo”, en este mismo volumen.

46 Expediente MS 7651/2011 - SPPRC 17/2011- SSPDV 13/2011.

públicas”, que incluyó veintinueve principios de regulación.⁴⁷ Las provincias que han adherido a estos criterios mínimos, comprometiéndose a adoptar las medidas necesarias para adecuar el accionar de sus policías son Buenos Aires, Salta, Catamarca, La Rioja, Jujuy, Santiago del Estero, Tucumán, Misiones, Formosa, Chaco, Entre Ríos, San Luis, Mendoza, San Juan, La Pampa, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Sin embargo, algunos de los casos que terminaron en una fuerte represión policial, incluso con víctimas fatales, son de provincias firmantes, como Formosa o Jujuy. Tal como señalamos anteriormente, el rol del gobierno federal no puede limitarse a este compromiso, sino que debe acompañarlo con fuertes mensajes políticos y gestión técnica para lograr cambios efectivos en las respuestas federales y provinciales.

El 4 de mayo, la ministra dictó la Resolución 210, que creó una mesa de trabajo para diseñar protocolos de actuación en manifestaciones públicas para las fuerzas federales, integrada por funcionarios del ministerio y de las fuerzas. La resolución incorpora los veintinueve criterios mínimos como base para la formulación de los protocolos, bajo la coordinación de la Secretaría de Políticas de Prevención y Relaciones con la Comunidad.⁴⁸

Durante los últimos años, el CELS ha tomado posición respecto de diferentes aspectos que deben ser incluidos en estas normativas: las situaciones de conflictividad social a ser abarcadas por los protocolos; los derechos involucrados en la protesta social y las funciones que corresponden al Estado, no solamente para tolerar la protesta sino, especialmente, para protegerla.⁴⁹ Se espera que en los primeros meses de 2012 se avance en la discusión de esta normativa, así como en el desarrollo de estrategias para extender su aplicación a las provincias.

47 Los veintinueve puntos incorporan algunos de los principios de una propuesta de reglamentación del CELS y recogen las recomendaciones elaboradas en el marco del proyecto “Derechos humanos e intervenciones de instituciones de seguridad en el contexto de manifestaciones públicas”, que llevaron adelante conjuntamente, durante el año 2007, la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Seguridad Interior, la Academia de Policía de los Países Bajos, la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), el CELS y la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación.

48 Según informa el ministerio, durante el transcurso del primer trimestre de 2012, las propuestas surgidas de la mesa serán sometidas a la evaluación de instituciones gubernamentales y no gubernamentales con experiencia en la temática, como paso previo a la aprobación de los protocolos, cuyo rango normativo aún no ha sido establecido.

49 Por ejemplo, véase CELS, “Ejercicio de derechos en el espacio público. Políticas de seguridad y justicia frente a la protesta social 2002-2007”, en *Informe 2008*, ob. cit.

2.3.3. *Revisión de normativas sobre facultades policiales de detención*

El Estado argentino tiene pendiente cumplir con algunas de las medidas ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso de Walter Bulacio, relativas a la detención de personas sin orden judicial. Las violaciones de derechos cometidas en el marco de estas acciones policiales siguen siendo un tema central de agenda. En este contexto, organizaciones sociales –entre las que se incluyó al CELS–, y órganos del Estado fueron invitados a opinar sobre la normativa interna de la PFA,⁵⁰ vinculada a la detención de personas menores de edad.

El análisis nos permitió observar un sistema de regulación engorroso y confuso, compuesto por un entramado de normas de rango inferior con superposiciones y falta de claridad. Normativas internas que, al reglamentar la actuación policial sobre las facultades de detención, implican de hecho la interpretación policial de reglas legales y constitucionales.⁵¹ En algunos casos, se siguen aplicando resoluciones que no se encuentran vigentes y, en otros, como ocurre con la reglamentación por contravenciones, la policía avanza en cuestiones que no son de su competencia.⁵²

Se trata de normas de baja jerarquía a las que generalmente no se presta atención, pero que determinan el saber práctico y el actuar cotidiano de los funcionarios encargados de la coerción estatal.⁵³ Este tipo de reglamentaciones, dictado por el Jefe de Policía, regula áreas críticas en materia de derechos humanos y, aunque puede parecer que carece de contenido relevante, conforma un derecho policial paralelo, que debe ser minuciosamente analizado y reformado.

50 Según informó el ministerio, las respuestas fueron tenidas en cuenta para la elaboración de un protocolo que se encuentra en evaluación por parte de diferentes áreas. Se puede acceder a la respuesta del CELS en <www.cels.org.ar>.

51 Situaciones especialmente contempladas en el art. 18 de la Constitución nacional, el art. 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el art. 284 del Código Procesal Penal de la Nación.

52 Por ejemplo, la orden del día interna (ODI) 53 del 11 de marzo de 2007 regula el tratamiento policial a menores de edad imputados por contravenciones, cuando el art. 11 de la Ley 1472 de la ciudad de Buenos Aires prescribe que las personas menores de 18 años de edad no son punibles, excepto para las contravenciones de tránsito. La impunidad de los niños, niñas o adolescentes en materia contravencional impide la intervención de cualquier estamento del poder punitivo incluso a partir del momento del hecho.

53 Sofia Tiscornia, *Activismo de los derechos humanos y burocracias estatales. El caso Walter Bulacio*, Buenos Aires, Del Puerto/CELS, 2008, p. 44 y ss.

En este sentido, es necesario que no se restrinja el análisis de las detenciones de personas menores de edad y que se avance en una revisión de la normativa interna sobre otras áreas críticas.

Ahora bien, más allá de este proceso, aún está pendiente la revisión de la legislación en materia de facultades policiales de detención de personas sin orden judicial y sin que medie hipótesis de flagrancia, a nivel federal y en todas las provincias del país.⁵⁴ A ocho años de la sentencia de la Corte IDH, persiste la obligación del Estado argentino de convocar a un espacio de trabajo a fin de definir la agenda de reforma para adecuar esta normativa a los estándares internacionales de derechos humanos.⁵⁵

2.4. LA SEGURIDAD EN LA VÍA PÚBLICA DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES COMO PRIORIDAD

Las medidas dirigidas al control político de la seguridad y de las fuerzas de seguridad tuvieron como escenario privilegiado la ciudad de Buenos Aires y los partidos bonaerenses que la rodean. En plena disputa electoral con el gobierno porteño, hacia mitad de año se inició la implementación de una serie de políticas articuladas, comunes y diferenciadas para los barrios de la ciudad de Buenos Aires. Distintas intervenciones dan cuenta de las nuevas prioridades de gestión de la seguridad del gobierno nacional: despliegue urbano, control territorial en las zonas postergadas de los servicios de seguridad y que padecen los mayores índices delictivos, incorporación de políticas participativas y adquisición de tecnologías para vigilancia e identificación de personas.

Los operativos con mayor despliegue de efectivos implicaron la profundización del rol de policías de calle que en forma creciente fue asignado a la GNA y a la PNA⁵⁶ durante los gobiernos kirchneristas. Como veremos, los operativos Cinturón Sur y Centinela implicaron, junto al inédito y ya mencionado despla-

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

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

56 El Decreto 2099/2010 instruye a GNA y PNA a “profundizar las actividades preventivas para resguardar la seguridad ciudadana”.

zamiento de la PFA de los barrios del sur de la Capital, un despliegue masivo de gendarmes y prefectos en las calles de la capital y la provincia, que cuenta con el antecedente específico del Plan de Protección Integral de Barrios, instrumentado en villas y asentamientos de la provincia de Buenos Aires durante el primer año de gestión de Néstor Kirchner.⁵⁷

El masivo despliegue policial en zonas en las que se concentran los índices de pobreza y la incorporación de sofisticadas tecnologías de control presentan una tensión relevante para las políticas de seguridad democráticas. A la vez que contienen un potencial democrático por resultar compensatorias de las diferencias que históricamente han padecido los habitantes de las zonas más pobres, conllevan los conocidos riesgos propios de la intensificación del control social. Los operativos de intervención territorial diferenciales, enfocados en zonas consideradas especialmente críticas, imponen el interrogante sobre los mecanismos de gobierno y control de la actuación policial para resguardar los derechos de las personas. Al mismo tiempo, imponen la pregunta sobre su articulación con otras políticas públicas.

Por su parte, el despliegue extensivo de cámaras de seguridad y de sistemas de procesamiento de la información visual captada, exige también una detenida mirada sobre los viejos riesgos del fichaje y el control social, ahora intensificados y transformados por la nueva escala y sofisticación de las herramientas.

2.4.1. *Grandes operativos de control territorial*

A pocos días de su creación, el nuevo ministerio impulsó el Operativo Centinela,⁵⁸ que ordenó el despliegue de 6000 gendarmes en 24 partidos del conurbano bonaerense, y combina 6 bases operativas fijas con 25 unidades de patrullaje móviles.

La división del trabajo entre nación y provincia se estableció mediante un convenio y un protocolo adicional entre los respectivos ministerios de seguridad. El rol principal de la GNA es reducir las oportunidades situacionales del delito. Los gendarmes colaboran en operativos de saturación de control urbano, seguimiento y monitoreo de las autopistas. Hacia fines de julio de 2011 se informó que se habían realizado 72 844 procedimientos policiales,

57 Véase CELS, "Territorio, desigualdad y violencia", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2009*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009, y CELS, "El PPIB. Las villas de emergencia como una cuestión central de la seguridad", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2004*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004.

58 Anunciado el 20 de diciembre de 2010 por la presidente Cristina Fernández de Kirchner durante un acto en la Escuela de Gendarmería Nacional "Martín Miguel de Güemes", junto a la ministra de Seguridad, Nilda Garré.

3400 detenciones, 2052 incautaciones de autos, además del secuestro de una gran cantidad de armas ilegales y del decomiso de drogas ilícitas. También se comunicó que se había controlado a 1 741 882 personas y a 1 107 515 vehículos. Estos números indican prioridades de trabajo con un fuerte énfasis en el control poblacional.

Como lo mencionamos, el otro gran operativo de control territorial es el plan Unidad Cinturón Sur. Dirigido desde la Subsecretaría de Delitos Complejos del Ministerio de Seguridad, implicó el despliegue de 2500 agentes de la GNA y la PNA y el desplazamiento de la PFA de los barrios del sur de la Capital Federal. En estos barrios se concentra la mayor cantidad de habitantes de la ciudad que viven en condiciones de pobreza. Fue acompañado por estrategias usualmente utilizadas en intervenciones policiales en villas, como los operativos de acordonamiento y saturación policial,⁵⁹ la intensificación de los patrullajes y la permanente identificación de personas y control de automóviles.

La justificación de esta intervención fue que se trataba de una zona históricamente desprotegida, no sólo por la deficiente y desigual asignación de recursos⁶⁰ sino también por la existencia de redes de tráfico de drogas emplazadas en algunas de las villas de estos barrios.⁶¹ A su vez, como ya vimos, fue una forma de avanzar sobre los núcleos de poder de la PFA. Recordemos que en estos barrios tuvieron lugar en los últimos años los homicidios más cruentos cometidos por agentes de la PFA: Ezequiel Demonty, Camila Arjona, Jonathan “Kiki” Lezcano y Ezequiel Blanco.

En forma complementaria, se decidió reforzar el patrullaje,⁶² las paradas y los controles vehiculares en barrios del centro de la ciudad, a lo que se sumó el Plan de Seguridad Urbana, según el cual son las autoridades políticas quienes

59 Fueron cercadas la villa Zabaleta y 21-24 (situada entre Parque de los Patricios y Nueva Pompeya), la Villa 1-11-14 (en la zona del Bajo Flores y Villa Soldati) y la Villa 15, más conocida como “Ciudad Oculta”, en el barrio de Mataderos.

60 La necesidad de que los recursos de seguridad se distribuyeran en forma compensatoria de la desigual afectación de la criminalidad violenta entre el norte y el sur de la ciudad fue señalada por el CELS en su Informe anual 2007. Véase CELS, “Olas de inseguridad. Actores, discursos y políticas en un debate público que atraviesa derechos humanos y exclusión”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2007*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.

61 La ministra Garré, al anunciar el operativo, describió: “En la zona sur hay una importante distribución de drogas hacia otros lugares de la Capital. Estamos mejorando el sistema de inteligencia para poder dismantelar bandas”. Véase “El día en que se ajustó el Cinturón del Sur”, *Página/12*, 5 de julio de 2011.

62 Esta decisión afectó el servicio en Villa Lugano, Mataderos, Liniers, Parque Avellaneda, Flores, Parque Chacabuco, San Cristóbal, Parque Patricios, Constitución, y una parte de Caballito, Almagro y Balvanera.

deciden sobre las paradas y patrullajes policiales. Ambas medidas produjeron un incremento significativo de policías en las calles. En noviembre, se sumó también el plan Control Accesos CABA, que asigna 700 efectivos de GNA a vigilar 42 puntos viales que conectan la ciudad con la provincia de Buenos Aires.

Por último, se anunció que en los primeros meses de 2012 se pondría en marcha la Policía de Prevención Vecinal, una nueva fuerza federal de seguridad de carácter comunitario, con dependencias barriales en la ciudad de Buenos Aires, orientada a la resolución de conflictos en zonas de alta conflictividad.

a. Privación de la libertad y abuso en el marco del Operativo Centinela

El domingo 11 de septiembre a la tarde, tres chicos de entre 13 y 15 años se encontraban en la estación de tren de Castelar, provincia de Buenos Aires, empujando los molinetes de ingreso.

Tres gendarmes afectados al Operativo Centinela y una agente de la policía bonaerense se acercaron y los llevaron a una habitación a mitad del andén. En ese momento, la agente de policía se retiró.

Los chicos fueron obligados a desnudarse y a permanecer en ropa interior. Recibieron cachetazos y golpes, y les ordenaron realizar diversas tareas: uno tuvo que limpiar el piso, otro fue obligado a lavar los platos y el tercero, a quitar las telas de araña.

Al finalizar esas tareas, los obligaron a permanecer parados en un pie por un período prolongado. Mientras permanecían en esa posición, los gendarmes les preguntaban las tablas de multiplicar y ante respuestas equivocadas, recibían insultos y golpes. Luego de tres horas, los dejaron ir y los amenazaron para que no regresaran por la estación.

A partir de diversos relatos, se percibe una preocupación creciente de funcionarios y militantes por la relación de los gendarmes con los jóvenes en los barrios. Sin que se conozcan denuncias de violencia extrema, es importante atender este aspecto de la intervención federal, porque la relación policial con los jóvenes ha sido un punto crítico de la actuación de la policía bonaerense. Sin duda, esta deberá ser un área prioritaria del control de este tipo de operativos.

b. Avance judicial en uno de los casos emblemáticos de Villa Lugano: los homicidios de Jonathan “Kiki” Lezcano (17 años) y Ezequiel Blanco (25 años)⁶³

El 8 de julio de 2009, el hostigamiento, la violencia extrema policial y la desidia judicial quedaron en evidencia con los homicidios de los jóvenes Jonathan

63 Los autores agradecen la información a Juan Manuel Combi, abogado de las familias de las víctimas.

“Kiki” Lezcano, de 17 años, y Ezequiel Blanco, de 25. Los chicos permanecieron desaparecidos por dos meses, hasta que sus familiares pudieron saber que habían sido enterrados como NN.

Durante 2011 se produjo un giro importante en la causa judicial: la Cámara Nacional de Casación Penal resolvió revocar el sobreseimiento de Daniel Santiago Veyga, acusado de matar a los jóvenes, un agente de la PFA perteneciente a la División Operaciones Urbanas de Contención y Actividades Deportivas (DOUCAD), en comisión en la Dirección General de Sanidad Policial de la PFA al momento de los hechos. La Sala IV de Casación destaca que las actuaciones del juez de instrucción Fernando Cubas y de los camaristas Mauro Divito, Rodolfo Pociello Argerich y Juan Cicciaro fueron violatorias de la garantía de imparcialidad y tuvieron graves falencias. Se llegó al sobreseimiento con la sola declaración del policía, sin tomar testimonios en sede judicial, sin efectuar peritajes sobre las armas que supuestamente portaban los jóvenes y sin garantizar a los familiares el acceso a la justicia. El fallo de Casación ordenó iniciar una nueva investigación y apartar a los jueces que intervinieron.⁶⁴

Tras esta decisión, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires promovió el juicio político contra el juez Facundo Cubas.⁶⁵ En agosto de 2010, el CELS y la Defensoría presentaron una denuncia al Procurador General de la Nación, Esteban Righi, en la que se detallaban las graves falencias cometidas por el fiscal Andrés Madrea en la investigación de los homicidios: no solicitó ninguna medida de prueba, ni cuestionó que el imputado no hubiera sido convocado a prestar declaración indagatoria; tampoco apeló el sobreseimiento. Esta suma de omisiones puso seriamente en riesgo la causa judicial.⁶⁶ El procurador aún no ha resuelto este trámite disciplinario, aunque la decisión de la Cámara da una pauta de la alarmante inacción del Ministerio Público Fiscal.

64 El relato del caso puede leerse en CELS, capítulo III, en *Informe 2010*, ob. cit., actualizado en CELS, capítulo II, *Informe 2011*, ob. cit.

65 La presentación señala “falta de voluntad para investigar, aprobación del uso indiscriminado de la fuerza, credibilidad automática de la versión policial, flexibilidad a la hora de aplicar criterios de justificación del obrar policial y ausencia de protección y respeto de los derechos de las víctimas y sus familiares”. El caso será tratado por el Consejo de la Magistratura durante 2012. Para más información, véase <www.defensoria.org.ar/prensa/agencia/infociedad11archivo.php>.

66 También se denunció la actuación del fiscal Pablo Recchini, de la Fiscalía de Instrucción n° 44, quien tuvo a su cargo la investigación por el paradero de los jóvenes, que permanecieron durante dos meses como NN en la morgue judicial, cuando las familias ya habían denunciado las desapariciones ante el fiscal.

El caso resalta la respuesta deficiente de este último organismo y de los jueces de instrucción que, salvo excepciones, convalidan el trabajo policial. La presentación al procurador incluyó la propuesta de creación de una unidad especializada sobre violencia institucional, con capacidad para definir líneas institucionales en el tema y reglas de actuación para los fiscales. El procurador general aprobó en diciembre el “Protocolo referido a las reglas mínimas de actuación a seguir en la investigación de lesiones y homicidios cometidos por los miembros de las fuerzas de seguridad en ejercicio de sus funciones” (Resolución 114/11). Estas reglas mínimas obligan a los fiscales a realizar diversas medidas de investigación⁶⁷ y a sostener determinados criterios de impuntación.⁶⁸ Habrá que ver si la modificación de los criterios de control policial del Ministerio de Seguridad y esta resolución para los fiscales revierten los patrones históricos de impunidad que rigieron en estos casos.

2.4.2. Masivo despliegue de recursos tecnológicos orientados a la vigilancia y el control

A un mes del inicio del Operativo Cinturón Sur, el Ministerio de Seguridad puso en marcha el Plan Buenos Aires Ciudad Segura, con el doble objetivo de equipar y modernizar a las fuerzas de seguridad y de garantizar mejores herramientas para el gobierno y control políticos.

El programa⁶⁹ dispone la distribución masiva en Capital de cámaras de video-vigilancia de alta definición, que se agregan a la red que maneja el Gobierno de la Ciudad. Incorpora también “patrulleros tecnológicos” con nuevos dispositivos para el control e identificación de personas y vehículos. Además,

67 Los aspectos generales son centrar la investigación en las causas de la muerte, procurar que la fuerza de seguridad acusada sea apartada, e identificar los cuerpos con la mayor celeridad posible.

68 Los fiscales están obligados a analizar si se dio en el caso alguna causa de justificación que exculpe al funcionario policial. Sin embargo, no podrá ser presumida y deberá ser investigada toda posible conexión entre la agresión y otro delito cometido por los miembros policiales.

69 Diseñado por la agencia SIBAT del Ministerio de Defensa de Israel. El programa involucra 1200 cámaras de video-vigilancia de alta definición distribuidas en la Capital, en los accesos a la ciudad y en terminales de colectivos y trenes. Las nuevas cámaras se pueden manejar de forma remota desde el Centro de Comando y Control en el Departamento Central de PFA, desde donde se puede detectar automáticamente un rodado con pedido de secuestro, obtener en tiempo real las imágenes y datos capturados por las cámaras y computadoras de los patrulleros, y supervisar y coordinar a patrulleros y agentes. Incorpora 200 *patrulleros tecnológicos*, equipados con computadora, cámaras con cobertura de 360°, iluminación infrarroja y un reconocedor automático de patentes. El plan debe ser supervisado por la Secretaría de Planeamiento del ministerio.

en septiembre, el ministerio puso en marcha el programa Tren Alerta, que extiende el programa de video-vigilancia a andenes, terminales ferroviarias y de ómnibus.

Por último, en noviembre, la cartera de Seguridad propuso a las provincias dos iniciativas con el objetivo de fortalecer la infraestructura informática en esa área: el Sistema Federal de Identificación Biométrica para la Seguridad (SIBIOS) y el Sistema Nacional Automatizado de Identificación Balística (SAIB). Ambos se proponen llevar a cabo la articulación entre distintas agencias y poderes que almacenan información sensible para la investigación científica del delito y la identificación de personas.

Las redes de cámaras y los sistemas de identificación biométricas interpelan la agenda de derechos humanos. Suponen un salto significativo en la cantidad de información que el Estado sistematiza sobre particulares y su capacidad para procesar y cruzar datos.

2.4.3. Tensiones en términos de seguridad democrática y derechos humanos

Los operativos Centinela y Cinturón Sur, junto con el reciente anuncio de creación de la Policía de Prevención Vecinal, constituyen intervenciones territoriales focalizadas sobre zonas en las que se concentran privaciones de derechos.

Debe señalarse una serie de aspectos positivos. En primer término, estas medidas implican la decisión de dirigir las políticas de seguridad a estas zonas en forma prioritaria. En segundo lugar, la combinación de estas iniciativas con las políticas de participación comunitaria indica que el despliegue territorial no está orientado solamente a contener el delito que afecta a las zonas más privilegiadas, sino especialmente a reforzar la seguridad de los propios barrios afectados por los operativos. Este es, quizá, el rasgo más novedoso y democrático de estas políticas: incorporar a los vecinos de las villas como interlocutores de las autoridades políticas y como destinatarios de las políticas de seguridad y no –como históricamente se ha hecho–, como elementos de amenaza. En tercer lugar, diferentes indicadores coinciden respecto de la aprobación que estos operativos han recibido por parte de la población destinataria: surge de las mesas de participación, del reclamo de vecinos de barrios cercanos por ser incorporados al plan, de las referencias de funcionarios con trabajo territorial y del resultado diferencial que en las elecciones nacionales el partido de gobierno nacional ha recibido en las comunas afectadas a Cinturón Sur, dato que ha sido interpretado por los especialistas como directamente relacionado con los operativos de seguridad territoriales.

Sin embargo, las implicancias de estos dispositivos diferenciados del resto de la ciudad plantean tensiones en materia de derechos humanos y tienen

como trasfondo las relaciones implícitas entre pobreza y delito, cuestión poco esclarecida en el debate local, aun entre actores partidarios de políticas democráticas de seguridad. La relación entre delito y pobreza ha sido un terreno complicado para el discurso de derechos humanos; entre otros motivos, porque los pobres son las víctimas centrales de los dispositivos represivos del sistema penal, y la sola exposición a sus agencias implica serios riesgos para sus derechos fundamentales.

Los operativos de seguridad han llegado a los barrios con una lógica de intervención que sería difícil de aplicar sobre otros sectores sociales: las identificaciones frecuentes, la convivencia permanente con armas largas, etc. La población afectada por los operativos ve sacrificado este tipo de libertades por mayor seguridad. Se presenta un dispositivo de seguridad territorial diferenciado del resto de la ciudad, que merece ser analizado y sometido a mecanismos de control también diferenciales.

Durante la campaña electoral de 2011, los candidatos de diferente orientación en cuestiones de seguridad, incluso aquellos que han defendido los programas más autoritarios, coincidieron en plantear la necesidad de implementar “políticas integrales de prevención” que aborden las causas de la inseguridad. Así, el argumento del vínculo entre desigualdad e inseguridad –sin mayor análisis ni profundidad– puede habilitar tanto programas protectores de los derechos de los sectores empobrecidos como intervenciones criminalizantes que cargan más violencia sobre los mismos sectores a los que –según se dice– se busca proteger. La mentada *multiagencialidad* se ha vuelto un lugar común en los discursos políticos sobre seguridad, y la retórica políticamente correcta sobre lo social puede derivar en nuevas formas focalizadas de criminalización de la pobreza.

De cara a las políticas en marcha y a la homogeneidad que ha adquirido la retórica dominante en los debates sobre seguridad –ya sea democrática o autoritaria–, se impone la necesidad de aportar sustantividad, de avanzar en estas discusiones para identificar criterios de evaluación de las políticas en las que frecuentemente el diagnóstico queda implícito.

Debe encenderse una luz de alerta en torno a las lecturas simplistas sobre la experiencia de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) en las favelas de Río de Janeiro y la forma en que está siendo promocionada para su exportación a otros estados de Brasil y también a la Argentina. La intervención de las UPP –dispositivo de seguridad específico para favelas de Río en el marco del próximo campeonato mundial de fútbol y de los juegos olímpicos– es compleja, diseñada para contextos de delito y violencia de una envergadura mayor que la de la Argentina, tanto en sus rasgos cuantitativos (muertos, heridos, armas) como cualitativos. Defensores de los derechos humanos de Río han elevado sus voces críticas sobre los efectos del control social ejercido por los

policías pacificadores en las favelas afectadas. Sin embargo, dicha experiencia está permeando el discurso político local, con pocos matices.

Volviendo al caso específico de las políticas de seguridad locales focalizadas en zonas pobres, llamamos la atención sobre los siguientes aspectos:

- a. La relación entre gendarmes y prefectos y los jóvenes en los barrios. Como hemos mencionado, existe una atención especial por los relatos que circulan en los barrios sobre la relación de los gendarmes y prefectos con los jóvenes, que resultan difíciles de formalizar en denuncias. Los jóvenes son tradicionalmente los destinatarios del abuso y la violencia policiales e insistimos en que deberá ser un área prioritaria de control.⁷⁰
- b. La articulación de la seguridad con otras políticas públicas. Con las recientes renovaciones de mandatos de los gobiernos nacional, provincial y porteño se impone la pregunta por la posibilidad de que la llegada a estos barrios del Estado en todos sus niveles no sea solamente a través de sus agencias de seguridad, sino que se enmarque en una real intervención de políticas públicas compensatorias de las desigualdades históricas que han sufrido. Las dificultades de articulación entre diferentes niveles de gobierno durante el Plan de Protección Integral de Barrios, impulsado por la Secretaría de Seguridad Interior de la Nación en 2003 en zonas empobrecidas de la provincia de Buenos Aires fue el motivo principal por el cual nunca llegaron a materializarse otras políticas públicas. La posibilidad de que aquella experiencia federal trascendiera lo meramente policial se vio limitada por las dificultades de organización con el gobierno provincial. La falta de coordinación llegó al punto de que algunas acciones sociales específicas fueron impulsadas por la misma Secretaría de Seguridad Interior (por ejemplo, planes de documentación, iluminación o la inauguración de una guardería). Las otras políticas que se desarrollaron, como los planes de trabajo para jóvenes en conflicto con la ley

70 Consultado, el ministerio informa: "Una de las líneas de acción del Ministerio es mejorar la planificación e implementar servicios de seguridad preventiva en la vía pública en toda la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en sus diferentes tipos y modalidades. Así por una parte se desarrolló el Operativo Unidad Cinturón Sur [...] Se ha dispuesto un circuito de fiscalización, información y aplicaciones de medidas disciplinarias en casos de incumplimientos que luego de aplicar medidas correctivas a varios oficiales jefes logró mejorar sustancialmente los índices de cumplimiento de las actividades planificadas".

- penal, tuvieron la característica de ser muy menores en relación con la inversión de recursos que demandó la política de vigilancia, y fueron marginales respecto de los problemas que se padecían.
- c. La sustentabilidad y el relevo de las fuerzas de despliegue excepcional. La intervención de GNA y PNA supone el desplazamiento de las policías federal y bonaerense, agentes de violencia y partes necesarias de la problemática del delito en los barrios afectados. Sin embargo, medidas de excepción como estas generan cierta incertidumbre. En primer lugar, por la capacidad de sostener operativos de envergadura por la concentración de recursos que suponen. En segundo lugar, por el desgaste del efecto positivo que tiene la novedad del despliegue atípico de fuerzas ajenas a esos territorios. Por último, por el nivel de transformación que pueda realizarse sobre las fuerzas de seguridad que fueron desplazadas.⁷¹

2.5. LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA COMO POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DE CONTROL⁷²

El Plan Nacional de Participación Comunitaria en Seguridad constituyó una de las políticas destacadas de la gestión del Ministerio de Seguridad, que se plantea contribuir a la desarticulación del autogobierno policial y a la recuperación de la conducción política de la seguridad, previendo que la comunidad se involucre en el despliegue territorial de los recursos, así como en la evaluación del servicio policial.

En sus primeros meses, ha mostrado algunos resultados en cuanto al aporte de información para la definición de políticas territoriales de seguridad, denuncias sobre la actuación policial y nuevos modos de relación comunitaria con la policía, mediados y conducidos por la autoridad política.

La convocatoria en esta primera etapa ha privilegiado un arco de actores afines a la propuesta; esto ha facilitado su instauración, al mismo tiempo que ha condicionado la posibilidad de trascender estas alianzas, cuestión necesaria para el cumplimiento de los objetivos del plan.

71 Este tipo de cuestiones instalan en la agenda la relación y el nivel de articulación que puede establecerse entre la Policía Federal y la Metropolitana de la ciudad de Buenos Aires.

72 Esta sección estuvo a cargo de Manuel Tufro, que desde 2007 realiza trabajo de campo con organizaciones vecinales para la prevención del delito en el Área Metropolitana de Buenos Aires, en el marco de su investigación de doctorado con sede en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, con apoyo del CONICET.

La propuesta del ministerio consistió en implementar dos dispositivos principales: las mesas barriales y las escuelas de participación,⁷³ diseñados por los equipos de trabajo que habían desarrollado las políticas participativas durante las gestiones de León Carlos Arslanian en la provincia de Buenos Aires.⁷⁴

Las mesas barriales se constituyeron con el objetivo de promover la participación territorial de la comunidad. Unas 450 organizaciones participan de una treintena de mesas por barrio,⁷⁵ un criterio dinámico que prevé la posibilidad de que las mesas se desdoblen según necesidades prácticas y, luego, se articulen en mesas zonales que sí se correspondan con las jurisdicciones de las comisarías.⁷⁶ En sus primeros meses, la iniciativa se orientó a generar una masa de información de origen no policial disponible para la conducción política de la seguridad. Por otra parte, promovió que la conducción política de la seguridad estuviera presente de forma permanente en el territorio. Esto permite interrumpir o mediar en el circuito de información entre la policía y ciertos sectores de la comunidad afines a las prácticas de autogobierno policial. Finalmente, se propuso movilizar a actores que habían sido excluidos de los debates sobre seguridad.

El plan supuso posicionamientos territoriales y políticos que marcaron la presencia del Ministerio de Seguridad en la ciudad de Buenos Aires. Respondió a la prioridad operativa del ministerio en el área metropolitana y a que

73 Las escuelas de participación fueron planteadas como espacios en los que los actores de las mesas pueden debatir en torno a modelos de seguridad, más que sobre las problemáticas locales que se abordan en las mesas barriales.

74 Nos referimos a los equipos técnicos encabezados por Martha Arriola, que contaban con la experiencia de los foros vecinales y municipales de seguridad, creados en 1998 por la Ley 12 154, desarticulados a partir de los procesos de contrarreforma iniciados en 1999 y en 2007. Desde diciembre de 2007, en la provincia de Buenos Aires se adoptó una política de desaliento de la participación comunitaria. Como los foros vecinales y municipales no pueden ser simplemente disueltos (puesto que su existencia está garantizada por la citada ley), se optó por desactivarlos en la práctica. Los pocos foros que aún cuentan con recursos para sostener sus tareas mantienen una relación de dependencia política con los gobiernos municipales respectivos.

75 A diferencia de los foros vecinales bonaerenses, cuyo alcance coincidía con el de cada una de las comisarías de la policía de la provincia.

76 Véase "La participación comunitaria en la gestión de la seguridad pública. Cuadernillos de difusión: Seguridad democrática", de la Dirección de Comunicación, Ministerio de Seguridad de la Nación. Disponible en <issuu.com/minseg/docs/cuadernillo_participacion_ciudadana_web>; fecha de última consulta: 1° de diciembre de 2011.

“existen muy fuertes sospechas sobre la implicación institucional de instancias dependientes del gobierno federal” en lógicas delictivas.⁷⁷

En términos políticos, supuso el desembarco de un importante despliegue en el territorio de la ciudad de Buenos Aires, cuyo gobierno local es de signo distinto del federal, con una agenda de seguridad propia y que recientemente ha creado una nueva fuerza policial local.⁷⁸ Esta dinámica de oposición y conflicto determinó el origen y el desarrollo de la política participativa, como una de las formas que asumió la disputa política más amplia. Es relevante tener en cuenta que el Gobierno de la Ciudad había detenido el avance de sus propios foros, creados por las leyes de Seguridad Pública 2894 (2008) y de Foros de Seguridad Pública 3267 (2009). Los arts. 3 y 7 de esta ley de 2009 preveían que los foros tuvieran participación en el diseño y la elaboración de las políticas públicas de seguridad, pero el Ejecutivo consideró que esas facultades eran potestad exclusiva del Ministerio de Seguridad de la ciudad y vetó ambos artículos en el Decreto 005/10.

El Plan Nacional de Participación Comunitaria en Seguridad supuso un encuentro conflictivo entre la *cultura vecinal* y el paradigma de *seguridad democrática*, que se plasmó en la agenda y metodología de trabajo de las mesas. Se ha conformado un *campo de la participación en seguridad*, en el que se generó en los últimos quince años una verdadera cultura vecinal,⁷⁹ caracterizada, entre otros rasgos, por el rechazo a la política, la exigencia de soluciones inmediatas centradas en la vigilancia y el castigo, el carácter efímero de los compromisos y por el supuesto de que el Estado es el único responsable de la cuestión de la seguridad.

Existen diversas asociaciones y organizaciones que pueden ser consideradas como sedimentos de experiencias anteriores, patrocinadas por el Estado y luego abandonadas. Sólo algunas de estas asociaciones participan en las mesas con diferente nivel de conflicto. Una parte importante no lo hace y disputa formas de participación desde otras instancias de relación directa con la policía.

77 Véase “Fundamentos de la propuesta de participación comunitaria”, documento de trabajo de la Secretaría de Políticas de Prevención y Relaciones con la Comunidad, Ministerio de Seguridad de la Nación.

78 Sobre los mecanismos de control de la Policía Metropolitana, véase el apartado 4 en este mismo capítulo.

79 Manuel Tufro, “Sobre algunos problemas para la organización de la participación comunitaria en seguridad ciudadana”, ponencia presentada en la mesa organizada por el ASD en el IV Seminario Internacional de Políticas de la Memoria. Ampliación del campo de los Derechos Humanos. Memoria y perspectivas, Buenos Aires, 2011.

Dos decisiones del ministerio determinaron el arco de actores que participan en las mesas. Por un lado, el plan se destaca por la flexibilidad de los requisitos en comparación con la experiencia bonaerense, lo que habilita a más actores,⁸⁰ e incorpora a vecinos no encuadrados en organizaciones. Incluso, por primera vez, se sumaron organizaciones políticas de base y partidos políticos. Por otro lado, el proceso de implementación en muchas de las mesas barriales se configuró, en la práctica, en dos etapas, que algunos coordinadores y participantes definen como “momento de conformación” y “momento de apertura”. En el momento de conformación se privilegió la convocatoria a organizaciones sociales y políticas afines al gobierno nacional. Hacia fines de 2011, gran parte de las mesas se planteaba ya la cuestión de la apertura hacia otros sectores.

Para actores con experiencias vecinales anteriores en seguridad, las mesas son percibidas como ámbitos *politizados*, en relación con el arco tradicionalmente representado en los espacios participativos, e *ineficaces*, en relación con la expectativa de soluciones inmediatas propias de la mencionada “cultura vecinal de la seguridad”. Las mesas se encontraron, además, con resistencias de los Consejos de Participación Comunitaria (CPC), ámbitos de intercambio con sectores de la comunidad creados en 1998 por la propia PFA, y de las Asociaciones de Amigos de las Comisaría. Estas organizaciones se negaron a participar de las mesas, alegando también que “están politizadas”.

La propuesta participativa desplegada por el ministerio supone cambios en la relación entre la comunidad y las fuerzas policiales, opuesta al modelo de los CPC, que plantea vínculos directos, sin mediación política, entre ciertos sectores de la comunidad y los funcionarios policiales. Esta relación, muchas veces asentada en vínculos de tipo personal,⁸¹ convierte a estas organizaciones en portavoces de reclamos policiales que ostentan la exclusividad del contacto

80 En los foros vecinales sólo podían participar organizaciones que tuvieran una estructura formal y/o personería jurídica, lo cual excluyó a una gama de organizaciones “informales” u horizontales surgidas a partir de la crisis de 2001-2002. La incorporación de nuevos actores ajenos, en muchos casos, a los problemas de la seguridad permitió introducir cuestiones novedosas asociadas a los derechos humanos, a temas culturales y a la prevención social de la violencia.

81 Este modo de relación entre la policía y los sectores “decentes” de la comunidad fue analizado en Lucía Eilbaum, “La policía ‘al servicio de la comunidad’. Tradición policial y vientos de cambio”, en Sofía Tiscornia (comp.), *Burocracias y violencias. Estudios de antropología jurídica*, Buenos Aires, Antropofagia, 2004.

policial.⁸² Un ejemplo práctico de cómo se media y conduce políticamente la relación entre la policía y la comunidad tuvo lugar en una de las mesas, cuando un participante hizo una denuncia pública y precisa, y el comisario, mientras anotaba en su libreta, le dijo: “Venga a verme mañana a la comisaría y lo hablamos con mayor detalle”. Una funcionaria de alto rango del ministerio que estaba presente interrumpió de inmediato la conversación para solicitar que tanto la denuncia del vecino como la respuesta y el compromiso del comisario se hicieran públicamente, en el marco de la mesa barrial, y que ambas quedaran asentadas en las actas públicas.

2.6. EL ESTADO ARGENTINO Y LOS PARADIGMAS DE SEGURIDAD A NIVEL REGIONAL

Durante 2011, los Estados de América participaron en múltiples instancias regionales de discusión sobre temas de seguridad y defensa.⁸³ Se puso en evidencia que, si bien hay numerosas problemáticas comunes, existen importantes diferencias nacionales y subregionales que impiden las generalizaciones y que deben ser tomadas en cuenta al momento de elaborar diagnósticos y propuestas de políticas de seguridad para evitar la importación de recetas que fueren intervenciones homogéneas.

82 Por ejemplo, en Parque Patricios coexisten una mesa barrial y un CPC, que se resiste a participar de la mesa. El ministerio debió intervenir porque la policía no presentaba la información que sí proporcionaba al CPC.

83 En junio del 2011, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) celebró en El Salvador sus sesiones sobre “Seguridad ciudadana en las Américas”. En noviembre, la OEA llevó a cabo la Tercera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas (MISPA III), en Trinidad y Tobago, enfocada sobre asuntos relacionados con la gestión policial. Otro espacio en el que se discutió sobre el tema fue la XIX Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados Asociados, realizada en la ciudad de Asunción, donde se llevó a cabo un seminario sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. También se realizó, en octubre de 2011, la XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Asunción. Allí se emitió un comunicado conjunto, público y especial sobre seguridad, en el que se destacó, entre otras cosas, la importancia de las políticas públicas de seguridad para avanzar en el proceso de integración y seguridad regionales. Además, se enfatizó que “el fortalecimiento de la capacidad de los Estados para prevenir y responder a la delincuencia y a la violencia debe ser necesariamente acompañado por el irrestricto respeto de sus instituciones a los derechos humanos, en los marcos jurídicos nacionales e internacionales”. El comunicado se encuentra disponible en <segib.org/cumbres/files/2011/03/CE-XXI-CUMBRE-Seguridad-Ciudadana.pdf>.

2.6.1. Posicionamiento crítico del Estado argentino en los ámbitos regionales sobre seguridad

En estas últimas décadas se han puesto en tensión diversos paradigmas de seguridad. Por un lado, las posturas que, frente a los problemas de delito y violencia, sostienen la necesidad de articular políticas con una fuerte capacidad de gobierno civil y político de las instituciones de seguridad y con un perfil no militarizado. Esta visión fue reflejada en el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.⁸⁴ Por el otro, las posiciones que promueven que el entramado de la inseguridad y la violencia viene dado por las *nuevas amenazas*,⁸⁵ a partir de las cuales se cons-

84 Véase “Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”, publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2009; disponible en <www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadindice.sp.htm>. El Informe recoge declaraciones anteriores y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y plantea estándares para los Estados en relación con la formulación de políticas públicas de seguridad.

85 Como explica Marcelo Sain, “Se denominaron ‘nuevas amenazas’ al conjunto de riesgos y situaciones conflictivas no tradicionales, esto es, no generadas por los conflictos interestatales derivados de diferendos limítrofes-territoriales o de competencias por el dominio estratégico y particularmente sujetos a resolución de carácter militar a través del empleo o de la amenaza de empleo de las Fuerzas Armadas de los países contendientes. Estas ‘nuevas amenazas’ han supuesto un corolario de cuestiones y asuntos que conformaron la denominada ‘nueva agenda de seguridad’, en la que despunta el narcotráfico, el fenómeno guerrillero, el terrorismo, los conflictos étnicos, raciales, nacionalistas, religiosos, etc., es decir, cuestiones que, conforme el marco institucional argentino, constituyen problemáticas claramente inscritas en el ámbito de la seguridad interior”. En Marcelo Sain, “Las Fuerzas Armadas, la seguridad interior y las ‘nuevas amenazas’: el caso argentino (1983-2000)”, marzo de 2001. Disponible en <www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Las%20Fuerzas%20Armadas%20y%20seguridad%20interior%20en%20Argentina.pdf>. El desarrollo de las nuevas amenazas implicó un cambio en la agenda de seguridad regional. Se corresponde con la estabilización institucional de la región, entre los años ochenta y noventa y la ausencia de conflictos convencionales a nivel regional; también, con el surgimiento de nuevos fenómenos de criminalidad transnacional o con efecto transnacional y con la incapacidad de los países latinoamericanos para hacerles frente. Esto condujo a una reformulación de las prioridades de los Estados Unidos en la región, que puso énfasis en estas cuestiones atinentes a las nuevas amenazas como el narcotráfico y las migraciones ilegales, sustentando su postura en el riesgo de desestabilización tanto para los Estados Unidos como para la región. Esta concepción se profundizó luego del ataque a las Torres Gemelas en 2001, en el que cobró peso la cuestión del terrorismo. Véase “Declaración de Santiago”, resolución de los Ministros de Defensa de las Américas, Santiago de Chile, 19 al 22 de noviembre de 2002. Para la versión íntegra del documento, véase <www.visionvenezolana.com/ASP/ContDoc.asp?ND=39D4>; y la Reunión Especial de los Estados Americanos sobre Defensa y Seguridad, en la Ciudad de México, en 2003.

truyen actores o grupos sociales que deben ser controlados desde lo policial o, incluso, desde lo militar (o con una combinación de ambas). Es una perspectiva que opera fundamentalmente dentro de la lógica del amigo/enemigo, que habilita intervenciones de mano dura bajo la idea de que los problemas de seguridad ponen en riesgo la institucionalidad y la estabilidad regionales. Se postula la necesidad de profesionalizar a las fuerzas policiales pero con una lógica militarizada como herramienta principal para combatir la inseguridad.

Estos dos marcos analíticos aparecieron en los procesos de negociación y discusión regionales. Se mantuvo la centralidad del concepto de “nuevas amenazas” como el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de personas o de bienes. Esta referencia busca ampliar la definición tradicional de defensa nacional hasta superponerla con las cuestiones de seguridad interior, que se ven amenazadas por estos nuevos conflictos *no convencionales*. Esta corriente, que representa todo un marco conceptual e ideológico, ha definido los debates de estos años y ha generado una creciente *securitización* de la agenda política y social de los Estados. Se apela, en muchos casos, a la articulación policial-militar para responder a problemáticas o preocupaciones de índole política, económica, social, de salud pública, o ambiental.⁸⁶

En esta línea, uno de los primeros borradores del Proyecto de Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en las Américas presentó como amenazas o como factores que contribuyen a la inseguridad conceptos tales como pobreza, indigencia, desigualdad, exclusión social, inestabilidad política e institucional, inestabilidad económica y desempleo. Si bien se logró eliminar esta enumeración del documento final en virtud de las observaciones de Estados como el argentino,⁸⁷ dicha caracterización se mantiene presente en muchos de los discursos y posicionamientos gubernamentales.

86 Gastón Chillier y Laurie Freeman, “Potential threat: The new OAS concept of hemispheric security”, *WOLA Special Report*, julio de 2005. En esta línea, el Ministerio de Seguridad dispuso tomar en sus manos la decisión de que funcionarios de las fuerzas federales hagan cursos en el exterior y creó un “Sistema de gestión de comisiones al exterior”, que evalúa los programas de los cursos que proponen las fuerzas (Resolución 50/2011), orientado a controlar quién da los cursos, dónde y cuál es el contenido y, según la ministra Garré, a rechazar “los cursos o seminarios en los cuales los instructores sean militares” (“Formación en la Argentina y en el exterior”, *Página/12*, 20 de febrero de 2011). Esta decisión tuvo como antecedente lo ocurrido con un avión de la Fuerza Aérea estadounidense que traía a militares para instruir a integrantes del Grupo Especial de Operaciones Federales (GEOF) en un curso sobre crisis y toma de rehenes. Véase “Garré mira con lupa los viajes de los agentes”, *Página/12*, 19 de febrero de 2011, y “Seguro que no”, *Página/12*, 13 de febrero de 2011.

87 La posición argentina se vio reflejada en el discurso del canciller Héctor Timerman ante la Asamblea General de la OEA, en San Salvador, ju-

Bajo esta orientación se promueve debilitar la separación entre seguridad interior y defensa nacional. En los últimos tiempos se ha dado, en diversos países,⁸⁸ un fuerte proceso de militarización del ámbito de la seguridad interior, avance que debería ser tomado con mucha preocupación.⁸⁹ Para Argentina, la división entre seguridad y defensa representa una bisagra institucional de la transición democrática. Más allá de algunos momentos históricos precisos, se ha mantenido un fuerte consenso político sobre la necesidad de sostener esta separación tajante.⁹⁰ Por ello resultó importante que el Estado argentino promoviera en los distintos encuentros posicionamientos que no avalan esta tendencia a la militarización y a la imposición de estándares regresivos en materia de derechos humanos para las políticas de seguridad.⁹¹

nio de 2011; disponible en <www.oas.org/es/centro_noticias/discurso.asp?sCodigo=11-0032>.

88 De distintas formas y con sus características particulares en subregiones y países tan variados como Centroamérica, México, Brasil, Venezuela, Colombia, entre otros.

89 El Informe de la CIDH se refiere especialmente a este punto en los arts. 100 a 105, pp. 42 a 44. Allí dice: “La Comisión desea insistir en una de sus preocupaciones centrales en relación con las acciones implementadas por los Estados miembros en el marco de su política sobre seguridad ciudadana: la participación de las Fuerzas Armadas en tareas profesionales que, por su naturaleza, corresponden exclusivamente a las fuerzas policiales” (art. 100, p. 42). “En la región es recurrente que se proponga, o directamente se establezca, que efectivos militares asuman la seguridad interior a partir del argumento del incremento de los hechos violentos o delictivos. La Comisión se ha referido también a este punto, expresando que este tipo de planteos responden a la confusión entre ‘los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional, cuando es indudable que la criminalidad ordinaria –por muy grave que sea– no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado’” (art. 103, p. 43).

90 Véase CELS, capítulo II, en *Informe 2011*, ob. cit. Véase también, Marcelo Sain, ob. cit., donde se da cuenta del consenso político existente para sostener esta separación y los intentos que hubo durante los años noventa para que las Fuerzas Armadas intervinieran en cuestiones de narcotráfico.

91 El CELS le transmitió esta preocupación al Estado argentino a través del documento de trabajo y memorándum presentado al canciller Héctor Timerman y a la ministra Nilda Garré (CELS, “La seguridad ciudadana en el marco de la Asamblea General de la OEA (AG-OEA)”, 30 de mayo 2011). El Estado argentino resaltó la importancia de que las políticas de seguridad se basen en el control civil de las fuerzas de seguridad, en la modernización y la profesionalización, en protocolos de uso de la fuerza, en el desarrollo de políticas de transparencia y de rendición de cuentas, en la participación ciudadana y en la descentralización, entre otros principios y estándares mencionados en el informe de la CIDH. La última versión del proyecto incorporó algunas de estas perspectivas que no se encontraban en los primeros borradores. Véanse, por ejemplo, las sugerencias del Estado argentino en <www.oas.org/consejo/

Sin embargo, como dijimos, los proyectos de declaración y las discusiones de este año siguieron centrados en esta mirada principalmente policial y con mucha resistencia a incorporar los estándares del Informe de la CIDH. Esto pudo verse no sólo en la Asamblea General de San Salvador, sino también en la Tercera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas (MISPA III), orientada al tema de la gestión policial. En dicho encuentro, si bien diversas organizaciones no gubernamentales trataron de incidir para incorporar al debate los principios de una agenda de seguridad más democrática,⁹² su participación se limitó y prácticamente no fue tomada en cuenta. Por el contrario, las discusiones se centraron nuevamente en el ámbito policial como principal herramienta de las políticas de seguridad y de la cooperación entre los países.⁹³ En este contexto regional es crítico que actores oficiales y organizaciones no gubernamentales fortalezcan sus posiciones para evitar regresiones.

2.6.2. Recepción de la agenda internacional de las nuevas amenazas: la política de radarización civil-militar y la nueva Ley Antiterrorista

A pesar del correcto posicionamiento del Estado argentino en aquellos ámbitos regionales, a nivel interno se avanzó con dos iniciativas que resultan preocupantes y, en distinta medida, contradictorias con los discursos y posturas previas del gobierno.

La medida que puso en mayor tensión los postulados del programa gubernamental ha sido la sanción de la llamada Ley Antiterrorista. El proyecto fue enviado por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados en octubre e incluido en la agenda de sesiones extraordinarias, por lo que tuvo un mínimo debate parlamentario. La ley reformó el Código Penal e introdujo una nueva agravante, que duplica las penas para todos los delitos si se los comete con la finalidad de aterrorizar a la población o de obligar a las autoridades públicas

sp/AG/CPREPGT41AG.asp#doc> (avisos del 20 de abril y del 6 de mayo de 2011).

92 “Declaración de las organizaciones de la sociedad civil para la seguridad pública en las Américas”, Reunión Preparatoria para la Tercera Reunión de Ministros Responsables de la Seguridad Pública de las Américas (MISPA III), “Avances y desafíos de la agenda de seguridad pública en las Américas”, Quito, 16 al 18 de agosto de 2011.

93 Véase “Recomendaciones de Puerto España sobre gestión de la policía” (acordadas por el Consejo Permanente en la sesión celebrada el 10 de noviembre de 2011), OEA/Ser.K/XLIX.3, MISPA III/doc.8/11.

nacionales o gobiernos extranjeros o agentes de una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo.⁹⁴

La razón que justificó la reforma fue la necesidad de cumplir con la exigencia del G-20 y del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), relativa a las obligaciones internacionales en materia de financiamiento del terrorismo y de lavado de activos.⁹⁵ Se sostuvo que, para ello, era mejor no avanzar en una definición específica de terrorismo sino incorporar una agravante en la parte general del Código Penal que permitiera calificar algunos delitos como “acciones terroristas”.

Son varios los puntos críticos de esta iniciativa.⁹⁶ La reforma introduce con muy mala técnica legislativa una agravante para todos los delitos del Código Penal (art. 41 quinquies), con una formulación sumamente laxa, que deja a criterio judicial la interpretación de posibles “finalidades terroristas” o de actos extorsivos a las autoridades. Esta clase de formulación es violatoria del principio constitucional de legalidad que exige que los tipos penales sean precisos, para achicar el margen de discrecionalidad y arbitrariedad en la aplicación de la ley penal. Además, se optó nuevamente por la incorporación de agravantes en la parte general del Código Penal, tal como se hizo para responder a las demandas punitivistas del efecto “Blumberg”.⁹⁷ Esto genera inconsistencias internas en el Código Penal. Por ejemplo, se altera la escala penal al permitir que delitos menos graves, si se cometen con finalidad terrorista, sean castigados con penas más altas que las figuras

94 Ley 26 734, art. 3: “[...] Cuando alguno de los delitos previstos en este Código hubiere sido cometido con la finalidad de aterrorizar a la población u obligar a las autoridades públicas nacionales o gobiernos extranjeros o agentes de una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo, la escala se incrementará en el doble del mínimo y el máximo” (sancionado el 22 de diciembre de 2011).

95 Véanse, entre otras notas periodísticas, “Alak prometió ante GAFI que la Argentina sancionará ley contra lavado de dinero de origen ilícito”, Terra, 27 de octubre de 2011, disponible en <noticias.terra.com.ar/alak-prometio-ante-gafi-que-la-argentina-sancionara-ley-contra-lavado-de-dinero-de-origen-ilicito,b8dba184dd-743310VgnVCM4000009bf154d0RCRD.html>, fecha de última consulta: 7 de marzo de 2012; y “Respiró el Gobierno: el GAFI no pidió otra ley antilavado”, *Ámbito Financiero*, 17 de febrero de 2012.

96 Hubo varios pronunciamientos de las organizaciones sociales y de derechos humanos en contra de que se sancione el proyecto de ley antiterrorista. El CELS, junto con otras organizaciones sociales y de derechos humanos, firmó una declaración pública y presentó una nota a los senadores para que no la sancionen. Véase “Una reforma penal que legitimaría la criminalización de la protesta”, disponible en <www.cels.org.ar> y Horacio Verbitsky, “De terror”, *Página/12*, 18 de diciembre de 2011.

97 Véase CELS, *Informe 2004*, ob. cit.

más graves. Si bien estas cuestiones pueden parecer tecnicismos, menospreciarlos implica tomar con ligereza las consecuencias de impulsar reformas punitivas que alimentan la voracidad de los sistemas penales. El CELS comunicó estas objeciones por escrito y en reuniones con funcionarios del Poder Ejecutivo nacional.

Esta ley encolumnó a la Argentina en el proceso regional de endurecimiento de la legislación penal por la amenaza del terrorismo. Desde el punto de vista de la política internacional, Argentina parece haber respondido a una exigencia del GAFI,⁹⁸ por la amenaza de ser excluida del G-20, con una iniciativa regresiva en materia penal y constitucional.

La legislación antiterrorista ha sido parte de la agenda vinculada a las *nuevas amenazas*. La comunidad internacional no ha logrado ponerse de acuerdo en un concepto de terrorismo, lo que ha servido para perseguir a las más variadas entidades y, sobre todo, a comunidades minoritarias o disidentes políticos.

La última reforma legal estadounidense sobre defensa nacional da una pauta de la orientación que la legislación antiterrorista tiene para la política global. El 31 de diciembre de 2011, el presidente Barack Obama promulgó la “National Defense Authorization Act”, que habilita la detención indefinida de toda persona sospechada de terrorista y su sometimiento a la justicia militar, sin garantías de defensa. Según algunas versiones, la ley promovida por el Congreso estadounidense iba a ser vetada por el presidente Obama, pero fue promulgada a pesar de la oposición de organismos de derechos humanos y referentes políticos y sociales. Su convalidación confirmó la línea seguida por ese gobierno, que tampoco cumplió con su promesa inicial de clausurar el centro de detención extraterritorial en Guantánamo (Cuba), que reclama su devolución.⁹⁹

A su vez, en países como El Salvador, Perú o Chile se avanzó con legislaciones antiterroristas duras que justificaron la persecución de activistas y disidentes internos. En Chile, por ejemplo, se han impulsado procesos penales contra referentes de la comunidad mapuche por acciones directas en reclamo de sus tierras ancestrales.¹⁰⁰ Si bien es cierto que la reforma argentina es más cuidado-

98 Véanse las 40 recomendaciones del GAFI en <www.fatf-gafi.org/dataoecd/38/53/34030987.pdf>.

99 Véanse, entre otros, Human Rights Watch, “US: Refusal to Veto Detainee Bill A Historic Tragedy for Rights”, disponible en <www.hrw.org/news/2011/12/14/us-refusal-veto-detainee-bill-historic-tragedy-rights> y BBC, “EE.UU.: el peligro de institucionalizar el ‘método Guantánamo’”, disponible en <www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/01/120104_eeuu_nueva_ley_detencion_en.shtml>.

100 “Chile: acusan de terrorismo a los mapuches por el incendio”, Diario Época.com, 7 de enero de 2012; disponible en <www.diarioepoca.com/notix2/noticia/265928_chile-acusan-de-terrorismo-a-los-mapuches-por-el-incendio.htm>.

sa que las otras sancionadas en la región en respuesta a las mismas exigencias, su aplicación da una pauta de la orientación política en la que se inscriben y del riesgo que traen aparejado. Tal como expresó el juez de la Corte Raúl Zaffaroni, esta ley era innecesaria para el país.¹⁰¹

La expresión “delitos dirigidos a aterrorizar a la población” o la de “exigir que las autoridades hagan algo o se abstengan de hacerlo” son muy genéricas y pueden ser utilizadas para abarcar supuestos de reclamos sociales. Ya no se trata de medidas dirigidas a la represión de la protesta sino al uso del sistema penal para someter a proceso a manifestantes o referentes y criminalizarlos. Por su aumento, las penas habilitarían una imputación no excarcelable. En este caso, tanto el riesgo de ser procesado como el de sufrir prisión preventiva tendría graves consecuencias para los militantes o referentes sociales acusados de “querer aterrorizar” o de “exigir a las autoridades”.

En respuesta a los diversos reclamos, el oficialismo introdujo una modificación al proyecto por la que se estableció que no se aplicará el nuevo inciso en caso de que se trate del ejercicio de derechos (humanos, sociales o constitucionales). Sin embargo, si bien tal afirmación puede tener valor político, desde el punto de vista jurídico su incorporación es superflua. El art. 34 del Código Penal ya establece que no pueden ser sancionadas las personas que actúan “en ejercicio legítimo de un derecho”. Esto quiere decir que ya estaba prevista en nuestra ley penal una regla general que justifica a quienes cometen acciones prohibidas, amparados en el ejercicio de sus derechos. Lo relevante en este punto es que un juez realizará el análisis sobre si la acción está justificada, en el marco de un proceso penal abierto. De manera que la modificación no evita que las personas acusadas deban soportar el proceso, hasta tanto se defina si se trata de una acción tolerada por el Estado.

Otro cambio introducido al proyecto original consistió en que estas figuras sean de competencia federal, para disminuir el impacto de su utilización por las justicias provinciales. Si bien esto no despeja las críticas de fondo a la ley –y tampoco se puede afirmar que la justicia federal argentina sea intachable–, al menos limita la discrecionalidad de los jueces provinciales, que en algunos casos responden, como los gobernadores, a los intereses de los agronegocios o de la minería, a expensas de las comunidades indígenas o los pobladores que reclaman por sus tierras.

101 “El GAFI recomendó que esta ley se transforme en obligatoria, pero en algún momento puede ser utilizada por alguien contra la protesta social o contra los sindicatos. En el país no necesitamos esta ley antiterrorista.” “La ley antiterrorista es un disparate”, *Perfil*, 23 de diciembre de 2011.

El segundo tema que ha generado preocupación es la utilización de recursos militares para mejorar la vigilancia y el control de las zonas de frontera del país. El 20 de julio de 2011, el Ejecutivo nacional lanzó el Operativo Escudo Norte (Decreto PEN 1091/11, prorrogado por un año según el Decreto 296/2011, del 30 de diciembre de 2011) para responder a los problemas de seguridad transnacionales identificados con el narcotráfico, la trata de personas y el contrabando de bienes, mediante la utilización de radares y recursos militares, en articulación con las fuerzas policiales y de seguridad. Se lo presentó como una medida dirigida a incrementar la capacidad de control de los espacios aéreos, fluviales y terrestres en las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, La Rioja, Catamarca, Córdoba y Santa Fe.¹⁰²

Se estableció el trabajo conjunto y coordinado entre el Ministerio de Seguridad de la Nación y el de Defensa. Por un lado, se instruye al de Seguridad a que incremente las tareas de prevención en los límites geográficos del operativo y, por el otro, al de Defensa, “a que adopte las medidas administrativas, operativas y logísticas necesarias para intensificar las tareas de vigilancia y control de los espacios de jurisdicción nacional, por parte de las Fuerzas Armadas”. Según la información oficial, se diseñó una “estrategia inteligente que echa mano de todos los recursos de los que dispone el Estado, desde agentes suplementarios de Gendarmería y Prefectura hasta modernos radares militares, helicópteros, aviones y embarcaciones de los sistemas de Seguridad y Defensa que serán puestos al servicio de la lucha contra el crimen organizado”.

Para detectar incursiones ilegales se suma al Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial (SINVICA) –creado en 2004 por Decreto PEN 1407/04– y a los operativos del Ministerio de Defensa Fortún I y II¹⁰³ –encargados a la Fuerza Aérea–¹⁰⁴ la utilización de otros recursos militares como los radares de

102 Según el Decreto PEN 1091/11, “las fronteras noreste y noroeste de la República Argentina presentan características orográficas que facilitan especialmente la incursión al territorio nacional de organizaciones delictivas dedicadas al tráfico ilícito de drogas, la trata de personas y el contrabando de bienes” (considerando 4). El operativo se estableció con el objetivo de “incrementar la vigilancia y el control del espacio terrestre, fluvial y aéreo de jurisdicción nacional en las fronteras noreste y noroeste de la República Argentina, así como la aprehensión y la puesta a disposición de las autoridades judiciales de los incursores ilegales”.

103 Resolución del MD 590/11, del 12 de julio de 2011; disponible en <www.prensa.argentina.ar/2011/07/20/21836-cristina-firmo-el-decreto-que-aprueba-el-operativo-de-seguridad-escudo-norte.php>.

104 Esto es así porque ninguna de las cuatro fuerzas de seguridad federales tiene jurisdicción en el espacio aéreo. El vacío legal se produjo al sancionarse la Ley de Seguridad Aeroportuaria 26 102, en 2006, que reemplazó a la

vigilancia táctica (Rasit) del Ejército. Es decir que a las tareas encomendadas a la Fuerza Aérea para el control del espacio aéreo se agrega el componente terrestre,¹⁰⁵ con los radares Rasit manejados por efectivos de inteligencia del Ejército.¹⁰⁶

Este tipo de intervenciones pone en tensión el principio de que las Fuerzas Armadas no deben intervenir en cuestiones de seguridad interior, y deja planteadas varias preguntas. Un primer punto es la identificación de los problemas de seguridad regional con las *nuevas amenazas* y la consecuente tendencia a incorporar (aunque sea en forma instrumental, a modo de apoyo tecnológico) a las Fuerzas Armadas en operativos de seguridad vinculados a estos temas. En el lanzamiento del operativo, la presidenta de la Nación sostuvo: “El Operativo Escudo Norte, diseñado por el Ministerio de Seguridad, y el Plan Fortín II suponen la articulación inteligente entre los ministerios nacionales de Defensa y Seguridad en la lucha y prevención contra el narcotráfico”.¹⁰⁷ A su vez, en el considerando 2 del Decreto se sostuvo: “Que en el ámbito de la defensa, reside la responsabilidad primaria de realizar las tareas de vigilancia, identificación, control y reconocimiento de los espacios de jurisdicción nacional...”.

PAN por la PSA. Las funciones de seguridad interior relativa a cuestiones aeroportuarias y del espacio aéreo eran competencia de la PAN por Ley 21 521 de 1977 (arts. 2, 4, 10 y 12). La Ley de Seguridad Aeronáutica excluye expresamente a la PSA de las cuestiones relativas al espacio aéreo en materia de defensa nacional (arts. 5 y 91), pero no especifica nada sobre cuestiones de seguridad en ese ámbito. El vacío legal fue llenado por el decreto que estableció el SINVICA y las resoluciones sobre los Operativos Fortín I y II. El considerando 12 del Decreto 1407/04 afirma: “Que dado el incremento que ha tenido la actividad de vuelos ilícitos a nivel mundial y más específicamente a nivel regional, relacionados con el contrabando y el uso del medio aéreo como elemento terrorista, se hace imprescindible poder contar con radares y sistemas que realicen un control efectivo del aeroespacio, de manera de proteger el tránsito aéreo en el ámbito nacional, el desarrollo económico del país y la seguridad de sus fronteras”. En el Anexo I se dice que el propósito del sistema es controlar el tránsito irregular o ilícito (punto 1.1.2).

105 Esto es habilitado por el Decreto presidencial 1091/11, al referirse a los espacios de jurisdicción nacional, que abarca los ámbitos aéreo, terrestre y fluvial.

106 Los 20 radares Rasit pertenecen al Sistema de Inteligencia del Ejército y serán manejados por 180 efectivos para su conducción operativa, logística y la transmisión del flujo informativo. Son pequeños radares portátiles para vigilancia terrestre, utilizados desde los años ochenta para detectar blancos móviles terrestres y aéreos de baja altura. Su principal función –con un rango de cobertura de 20 km– es detectar movimientos anormales en la frontera terrestre, tanto de vehículos como de personas a pie. Incorporan en tiempo real la información adquirida a un mapa georreferenciado.

107 Véase <www.youtube.com/watch?v=qFrEIfQQTnc&feature=youtu.be>.

De la normativa que regula estos operativos surge expresamente la decisión del Ejecutivo nacional de sostener la política de no intervención de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interior. El primer decreto que estableció el operativo no hizo mención a las leyes de Defensa Nacional, Seguridad Interior, ni Inteligencia Nacional, que delimitan en forma taxativa los ámbitos de actuación y competencia respectivos; pero esta omisión fue salvada en el texto que prorrogó su vigencia al cumplirse el semestre inicial. También se aclara que los operativos que surjan de la identificación de acciones ilícitas serán realizados por las fuerzas de seguridad, a las que los radaristas del Ejército suministrarán la información en estado neutro, es decir, sin interpretación ni análisis.

Sin embargo, esto no reduce la preocupación que genera el debilitamiento en los hechos de la separación entre defensa nacional y seguridad interior, fundamentalmente en un contexto regional de mayor intervención de las Fuerzas Armadas en conflictos internos. Cualquier intervención militar en cuestiones de seguridad interior debe ser decidida por el Poder Ejecutivo ante la declaración del estado de sitio o por el Comité de Crisis previsto por la Ley de Seguridad interior. Y en los dos casos, la función de las Fuerzas Armadas es muy limitada y de apoyo a las fuerzas de seguridad.¹⁰⁸

Una segunda cuestión es que se garantice el gobierno político y el control civil del Operativo Escudo Norte, que conlleva tareas conjuntas entre militares y policías. Se abre el interrogante también sobre el manejo de la información de inteligencia de estos operativos, que, además del acopio de datos, en mu-

108 El rol de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad interior se encuentra delimitado por las leyes 23 554 de Defensa Nacional (LDN) y su Decreto reglamentario 727/2006, y por la Ley 24 059 de Seguridad Interior (LSI). Su participación se restringe a dos supuestos: el apoyo logístico a requerimiento del Comité de Crisis del Consejo de Seguridad Interior (art. 27, LSI) y por decisión presidencial, previa declaración del estado de sitio (arts. 31 y 32, LSI). Según los arts. 26 y 27 de la LSI, el Consejo de Seguridad Interior es el que convoca al resto de los organismos nacionales y provinciales que se prevea emplear en las operaciones de seguridad interior o situación de desastre: “el Ministerio de Defensa dispondrá, en caso de requerimiento del Comité de Crisis, que las Fuerzas Armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación a solicitud del mismo, de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones [...]” (art. 27). En cuanto al supuesto de la declaración de estado de sitio, la LSI establece que “las Fuerzas Armadas serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior descrito en esta ley resulte insuficiente a criterio del presidente de la nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2º” (art. 31).

chos casos implica que se generen dinámicas de trabajo propias, en violación a la Ley de Inteligencia Nacional 25 520.¹⁰⁹

Por esta preocupación, recién en 2008 se estableció para el SINVICA un procedimiento de transmisión de información en estado neutro para los casos en que las Fuerzas Armadas tomen conocimiento de tránsitos aéreos irregulares.¹¹⁰ Según esta reglamentación, la información debe ser transmitida a las autoridades civiles del sistema de seguridad interior. En la misma línea, en septiembre de 2011, con posterioridad al decreto de lanzamiento de Escudo Norte, los ministerios de Seguridad y de Defensa establecieron conjuntamente el “Protocolo interministerial para la transferencia de datos neutros de movimientos terrestres a las fuerzas de seguridad” (Resolución Conjunta 821/11 y 905/11, del 9 de septiembre de 2011).

El término “datos neutros” implica que los operadores militares de los radares no pueden realizar actividades de inteligencia con los datos obtenidos, dado que no están habilitados para sistematizar ni analizar la información. Esta regulación establece límites normativos claros, en línea con la Ley de Inteligencia Nacional, aunque supone que la conducción y el control de esta tarea se realizan en el ámbito civil (lo que no está previsto expresamente) y plantea serias dudas al no establecer qué instancia deberá realizarla.

3. PROVINCIA DE BUENOS AIRES: CONSECUENCIAS Y DILEMAS TRAS CUATRO AÑOS DE MODELO DELEGATIVO

La provincia de Buenos Aires sostuvo durante los últimos cuatro años políticas de delegación de la seguridad en la propia Policía Bonaerense. La situación actual de la provincia es la consecuencia de esa sostenida decisión política. A través de hechos conmocionantes pueden verse complejas tramas en las que se superponen la ineficiencia para investigar, la corrupción, la connivencia con redes delictivas y la violencia policial. Como ejemplo extremo, uno de los casos

109 En su art. 2, inc. 4, la ley 25 520 establece los alcances de la producción de inteligencia por parte de las FFAA: “[Se entiende por] Inteligencia Estratégica Militar a la parte de la Inteligencia referida al conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional, así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar”.

110 Resolución conjunta MD 1517 y ex MJS y DH 3806, del 16 de diciembre de 2008.

más resonantes del año, el secuestro y la muerte de Candela Sol Rodríguez,¹¹¹ mostró el callejón sin salida al que se han dirigido las decisiones del gobierno provincial.

En torno del “caso Candela”, la respuesta policial osciló entre la incapacidad de investigar de manera eficaz y el directo interés por encubrir la verdad cuando los hechos parecen amenazar estructuras delictivas protegidas o integradas por personal policial. Los casos de violencia policial ocurridos en 2011 muestran, además, la pervivencia de los modos más violentos e ilegales de dirimir conflictos: los asesinatos de Mauricio Ramos y Franco Almirón en el barrio La Cárcova de José León Suárez y las ejecuciones de Lucas Rotella en Baradero y de Federico Taja en Balcarce son casos de una violencia extrema. Vuelven visibles las relaciones cotidianas de abuso policial en barrios pobres y la ausencia de voluntad política para revertir las condiciones que habilitan su reiteración.

Más aún, existen políticas públicas de seguridad que se afirman sobre concepciones que reproducen y realimentan la estigmatización de estos sectores, como los *operativos de saturación*, llevados adelante frecuentemente en villas y asentamientos del conurbano, identificándolos con las amenazas a las que hay que combatir. Aun cuando los abordajes territoriales intensificados también son una opción impulsada por el gobierno nacional, su racionalidad y diseño son diferentes. Los allanamientos masivos de la provincia son operativos disruptivos, asociados generalmente a un caso que causa conmoción pública y para el que se activan respuestas rápidas, violentas y en los que no se reconoce a los vecinos afectados como interlocutores del gobierno y beneficiarios de los servicios de seguridad sino como objetos bajo requisa e investigación.

El modelo delegativo asumido por el gobierno provincial desarmó gran parte de los avances de la reforma policial bonaerense (2004-2007).¹¹² En los primeros años de esta gestión (2007-2011) se impulsaron reformas normativas para desarmar el andamiaje jurídico: se abandonó la dirección civil, se des-

111 Candela Sol Rodríguez, una niña de 11 años que desapareció el 22 de agosto de 2011, en la localidad de Hurlingham, provincia de Buenos Aires. Este caso tuvo enorme repercusión en los medios y mantuvo en vilo a la sociedad. Candela estuvo desaparecida durante nueve días, hasta que su cuerpo fue descubierto por una cartonera en un basural de Villa Tesei a 30 cuadras de su casa, mientras la zona era rastreada por cientos de policías bonaerenses.

112 Véanse CELS, “Violencia institucional y políticas de seguridad. Los espacios donde se recicla la violencia policial”, en CELS, *Informe 2008*, ob. cit., p. 91 y ss.; “Regresiones en las políticas de seguridad, una dirección de difícil retorno”, en *Informe 2009*, ob. cit., y “Violencia institucional y políticas de seguridad: refuerzo de las corporaciones y estigmatización de los sectores más vulnerables de la sociedad”, en *Informe 2010*, ob. cit., p. 132 y ss.

articuló la política de participación ciudadana y de prevención comunitaria de la violencia y las herramientas de gestión que permitían el monitoreo de los fenómenos de inseguridad y el control del trabajo policial. El gobierno provincial progresivamente dio marcha atrás con los cambios que se habían realizado en la estructura de la policía y terminó optando en la práctica por un esquema de autogobierno, expresado en la decisión institucional de fusionar los ministerios de Seguridad y de Justicia y de elevar el cargo de Jefe de la Policía al rango de Subsecretario.

Como veremos, este armado entró en crisis ante hechos de gran impacto público.

3.1. POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN LA PROVINCIA

De acuerdo con información oficial, en 2010 y 2011 se produjo una baja relativa en materia de delitos y, en particular, un descenso de la mayoría de los hechos asociados con violencia. Esto sucede luego de un pico de los indicadores delictivos del segundo semestre de 2008 y de todo 2009.¹¹³

Durante el año de campaña electoral, el gobierno provincial fortaleció tres áreas de soporte para el despliegue policial: equipamiento (principalmente cámaras de video-vigilancia), mejoramiento de infraestructura en calabozos y comisarías y el lanzamiento del escalafón civil en recursos humanos.

3.2. NUEVOS SESGOS EN LA VISIBILIDAD DEL DELITO

En relación con el equipamiento –como también ocurre en el nivel nacional y en el de la ciudad de Buenos Aires–, una de las principales acciones fue montar una red de cámaras de seguridad con fines de vigilancia. Esta red de casi tres mil cámaras provocó debates y controversias, que abarcan el derecho a la intimidad, los usos de las imágenes, las responsabilidades y su distribución.

En un principio, la localización de la mayor parte de las cámaras fue decidida de manera centralizada con datos provenientes del mapa del delito, que se con-

113 De acuerdo con un informe elaborado por la Subsecretaría de Política Criminal de la Provincia, los homicidios dolosos bajaron un 6,4% entre 2009 y 2010, y el robo con uso de armas se redujo un 10,1% en el mismo período. El conjunto de delitos que la Subsecretaría califica como “asociados a la seguridad ciudadana” muestra que la tendencia descendente habría continuado en 2011: de 129 000 en el primer semestre de 2009 a 113 000 en el primer semestre de 2011, lo que marca una reducción acumulada de un 12,5%. Los datos para el primer semestre de 2009 son 129 349; para el primer semestre de 2010, 122 255 y para el primer semestre de 2011, 113 218. Datos disponibles en <www.mseg.gba.gov.ar/mjysseg/SubsecInvestig/PaginaInicial.html>.

fecciona a partir de las denuncias. Sin embargo, en cada municipio existen vastos territorios, principalmente asentamientos y villas, en donde muchos delitos no son denunciados. Así es que, en un principio, esta política tuvo reclamos por reproducir la situación de invisibilidad de estas zonas en los mapas del delito. A mediados de 2011 se dispuso la instalación de cámaras en estos barrios y la participación de las autoridades comunales en la determinación de su localización.

Como señalamos en el apartado anterior, el uso de esta tecnología intensifica el control social. En algunos municipios, como San Martín, se utilizó para multar a los vecinos por sacar la basura fuera de horario, y en Almirante Brown, para detectar *trapitos*, como se conoce a los niños y jóvenes que limpian vidrios en los semáforos o cuidan los autos estacionados. Así utilizada, esta política de vigilancia resulta protectora para ciertos sectores e incriminatoria para otros.

3.3. REASIGNACIÓN DE PERSONAL A TAREAS DE PREVENCIÓN DEL DELITO

Durante 2011 tuvo lugar un progresivo traslado de detenidos alojados en comisarías al ámbito del Servicio Penitenciario Bonaerense. Esta disposición, que sin duda ha sido uno de los puntos positivos de la política provincial, estaba pendiente desde hacía más de una década. En efecto, esa situación alteraba seriamente el funcionamiento de las dependencias, que debían organizarse para recibir las visitas y custodiar a los internos, lo que reducía considerablemente los recursos para la prevención en las calles.¹¹⁴

Esta medida se complementó con la creación de un nuevo escalafón civil de administración, cuya convocatoria de personal tuvo muy buena respuesta. Tras ocho años de congelamiento, se dispuso el ascenso de más de 25 000 policías, que equivale a casi la mitad del plantel. La medida beneficia a todas las jerarquías, a excepción de los cargos superiores, e implica aumentos salariales para todos los ascendidos.

Si bien el gobierno informó que para la evaluación de los ascensos se tomó en cuenta el “respeto por los derechos humanos, las condiciones personales y sus capacidades profesionales”, también fue ascendido personal implicado o bajo sospecha de haber cometido delitos.¹¹⁵

114 Al respecto, véase el capítulo III de este Informe.

115 Entre otros, varios de los funcionarios policiales involucrados en la represión de La Cárcova, en José León Suárez, provincia de Buenos Aires, que se informa en el apartado 3.7.1 de este capítulo.

3.4. ALLANAMIENTOS MASIVOS Y MEGAOPERATIVOS TERRITORIALES

En los últimos años, en la provincia se realizaron numerosos operativos de gran escala, conocidos como “megaoperativos de saturación”. Estos despliegues sorpresivos de cientos de efectivos en un barrio constituyen un ejemplo de las prácticas destinadas a exhibir, ante los medios y la opinión pública, una puesta en escena de eficiencia policial; es una forma de la tradicional práctica policial de *hacer estadística*: en ellos, la policía aumenta los números de detenciones, de incautaciones de droga y de vehículos secuestrados.

Se trata de acciones policiales con un fuerte sesgo discriminatorio. Estos operativos, que muchas veces comienzan en horas de la madrugada, implican la ocupación de un barrio por cientos de policías. La policía allana domicilios con o sin orden judicial y abundan las denuncias de los vecinos por la violencia con que se ejerce el ingreso, la rotura de muebles y puertas, el maltrato a mujeres y niños en las casas y hasta el plantado de armas y de drogas, que luego se presentan como decomisados. Gran parte de estos operativos se realiza con la presencia del ministro de Seguridad y hasta del gobernador, ante medios de comunicación convocados para cubrir el evento.

Los resultados son el decomiso de elementos y las detenciones de jóvenes del barrio, mientras que su cobertura mediática forma parte de la propaganda del “combate contra la inseguridad”. El gobernador presentó reiteradas veces los resultados de los megaoperativos y señaló que permiten dar “un nuevo golpe contra el narcotráfico y el crimen organizado”.¹¹⁶ Algunos de estos dispositivos tienen un fuerte carácter de control social, como se desprende de las declaraciones del titular de la Comisaría 1^a de Zárate: “No queremos concentración de jóvenes en las esquinas hasta altas horas de la noche molestando a vecinos. Muchos tienen que trabajar al otro día y quizás escuchan ruidos molestos hasta altas horas de la madrugada por estas concentraciones de personas”.¹¹⁷ En estos operativos son frecuentes también las detenciones masivas por simple averiguación de identidad, como las 63 personas detenidas por ese motivo en la villa Los Eucaliptos de Quilmes en el mes de septiembre.

El montaje de la eficiencia y la falsificación de resultados es una práctica policial histórica, pero en este contexto se lleva adelante con el acompañamiento de las autoridades políticas. A pesar de su repetición, no son frecuentes las investigaciones judiciales o administrativas sobre causas armadas con pruebas

116 Véase “Scioli supervisó megaoperativo en ‘nuevo golpe al narcotráfico’”, portal oficial del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 16 de septiembre de 2011; disponible en <www.prensa.gba.gov.ar/nota.php?idnoticia=18536>.

117 “Operativos de ‘saturación’”, declaraciones del comisario Aníbal Maidana en El Debate.com.ar, 11 de noviembre de 2011, disponible en <www.eldebate.com.ar/despliegue.php?idnoticia=50048&idseccion=25>.

falsas, ni sobre abusos por las aprehensiones por averiguación de identidad que tienen su expresión masiva en los megaoperativos.

Una excepción a esta inactividad de los fiscales es la denuncia presentada por el juez de Garantías de Mar del Plata, Juan Tapia, quien encontró nuevamente sistemas de “producción de estadística policial de presunta eficacia en el control de la criminalidad”¹¹⁸ cuando advirtió la reiteración de los mismos nombres en cinco causas de su juzgado, alternativamente como testigos y como víctimas. Según lo que pudo advertir, dos policías del área de prevención armaban casos de presuntos robos, en el marco de los cuales solicitaban órdenes de allanamiento a las fiscalías para realizar operativos en los que se presentaba el hallazgo de armas o drogas, promocionados como resultados de la eficiencia policial.

3.5. EL “CASO CANDELA”: LA RESPONSABILIDAD ESTATAL SOBRE EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA PARTICIPACIÓN DE LA POLICÍA BONAERENSE EN LAS REDES DE ILEGALIDAD

El caso del secuestro y homicidio de la niña Candela Sol Rodríguez, de gran impacto social, mostró importantes deficiencias en materia de investigación criminal y concentró las distintas facetas de la complicidad policial y política con las redes de ilegalidad.

Hasta que se encontró el cuerpo de Candela, las demandas sociales presentadas y potenciadas por los medios de comunicación parecían escalar hacia un nuevo contexto de pánico moral, esos momentos en los que la sociedad se percibe amenazada por hechos trágicos que podrían ocurrirle a cualquiera. La aparición del cuerpo de la nena y la revelación mediática de variadas vinculaciones con la criminalidad organizada implicó un nuevo marco de referencia para la interpretación del caso. La nueva codificación del hecho como un ajuste de cuentas entre narcos o criminales del asfalto –y ya no como un caso de inseguridad– rompió el principio de identificación social básico: la sensación de que “nos podría haber ocurrido a nosotros”.¹¹⁹

El encuadre del hecho en la lógica del crimen organizado parece, en algunas argumentaciones, liberar al Estado de sus obligaciones, en tanto se presupone que hay grupos que regulan sus conflictos con su propia ley y me-

118 El juez Tapia presentó una denuncia penal por estas acciones, por las cuales los oficiales podrían ser imputados por estafa procesal, falso testimonio, falsa denuncia y asociación ilícita. Véase “Denuncian a policías por el supuesto ‘armado de causas’”, *Clarín*, 2 de agosto de 2011.

119 Los autores agradecen al sociólogo Gabriel Kessler la colaboración para la construcción de este argumento.

canismos. Esta falacia oculta que, con un diseño institucional y prácticas de investigación adecuadas, el Estado debería tener más y no menos vías para esclarecer este tipo de hechos. De ninguna manera un delito complejo, por más códigos mafiosos que involucre, reduce la responsabilidad del Estado de proteger los derechos de las víctimas. Por el contrario, son estos hechos los que, por su vínculo con redes que necesariamente atraviesan instituciones oficiales, ponen a prueba el alcance de la ley y la capacidad estatal.

Lo que se expuso con el transcurrir de la investigación fueron las graves falencias estructurales de las instituciones del sistema penal bonaerense: Ministerio Público, Poder Ejecutivo, policía de investigación. Problemas estructurales que combinan la incapacidad de investigar de manera eficaz –cuando existe la voluntad de acceder a la verdad de los hechos–, con el interés por encubrir cuando la verdad amenaza estructuras delictivas protegidas o integradas por personas involucradas en la investigación.

Durante los nueve días de búsqueda de la niña, se destinaron a la tarea millares de efectivos policiales, helicópteros, se usaron perros rastreadores, se efectuaron cientos de allanamientos en varias provincias y se constituyó un comité de crisis en el Ejecutivo provincial para seguir la evolución de la pesquisa. En medio de ese esfuerzo, se observaron serias irregularidades en el proceder de los investigadores, como el aviso anticipado de allanamientos a los que los medios de comunicación llegaban antes que la policía, la transmisión en vivo de los operativos, la difusión por la prensa de un llamado extorsivo y el total descuido del sitio donde apareció Candela. Comenzaron a aparecer indicios de que las bandas investigadas estaban asociadas al narcotráfico y contaban con cobertura de sectores policiales de la provincia y fueron allanados los domicilios de varios policías en relación con una banda de narcos y policías dedicados al secuestro extorsivo de traficantes.

El caso mostró el lugar central que ocupan funcionarios policiales con graves antecedentes y sospechas. Marcelo Javier “Chivo” Chebriau, jefe de la Dirección Departamental de Investigaciones (DDI) de La Matanza, tuvo un rol importante en la búsqueda de Candela, a pesar de sus antecedentes, incluso en otras desapariciones. Chebriau fue acusado de proteger a piratas del asfalto en la zona de El Matancero, y el ex ministro de Seguridad bonaerense, León Carlos Arslanian, lo había pasado a disponibilidad preventiva. Sin embargo, Chebriau logró reacomodarse durante la actual gestión, y en 2008 llegó nada menos que a la jefatura de la DDI del municipio más extenso del conurbano. Entre otras cuestiones que ya fueron reveladas en investigaciones periodísticas, se le atribuyen errores y faltas graves en los procedimientos por las desapariciones de Luciano Arruga y de la familia Pomar. Además, abundan las denuncias en su contra, incluso de parte de sus propios compañeros: el 10 de abril de 2005, el policía Rolando René Márquez Da Silva lo acusó de armar procedimientos falsos donde se secuestraban

grandes cantidades de marihuana y cocaína. El 3 de enero de 2007, fue denunciado por sus subalternos de Drogas Ilícitas por golpes y amenazas de muerte. Lo acusaron de maltratador, de ampararse en sus contactos con jueces de Morón y de recaudar coimas de boliches y prostíbulos en un vehículo judicial.

Durante la búsqueda de Candela Rodríguez, cada jefatura distrital realizó en su territorio operativos de saturación como los que describimos en el apartado anterior. El jefe de la Departamental de San Martín, Mario Briceño, llevó adelante un megaoperativo de rastillaje en el barrio de Costa Esperanza. Durante los allanamientos, Briceño habló ante los medios y, pese a que el barrio no queda cerca del lugar donde había desaparecido Candela (a 20 metros de su propia casa, en Hurlingham), afirmó que estaban en “la zona de influencia” y atribuyó vagamente el origen del megaoperativo a “llamados al 911 e información que se tiene”. Sin embargo, personas del barrio afirman que, mientras se realizaba la ocupación, los propios agentes de policía les aclaraban a los asustados vecinos que se quedaran tranquilos, que se trataba solamente de “un circo para la prensa” por el caso Candela. Como veremos más adelante, Briceño –uno de los policías ascendidos en 2011–¹²⁰ está acusado de haber montado el encubrimiento de la jerarquía policial en el caso de los homicidios de Franco Almirón y Mauricio Ramos, el 3 de febrero de 2010, durante una represión en el barrio La Cárcova, en la localidad de José León Suárez, en San Martín. En ambos casos, Briceño habría estado a cargo de montar versiones que, a la vez que dan una respuesta pública en contextos de conmoción social, logran ocultar responsabilidades policiales en los hechos.

Otro policía afectado a un rastillaje en la búsqueda de Candela, el oficial inspector Fabián Oviedo, fue detenido mientras participaba en uno de los operativos en las proximidades de Villa Korea, en San Martín. Oviedo está acusado por la desaparición y el asesinato de Fabián Gorosito, un joven de 22 años cuyo cuerpo fue arrojado en un descampado de Mariano Acosta, en agosto de 2010.¹²¹

Estos son funcionarios de seguridad a los que el gobierno provincial confió el caso que mayor conmoción social y política causó en 2011. La situación llegó a extremos grotescos: el principal sospechoso es un confidente policial y el sitio donde fue hallado el cuerpo de Candela fue contaminado por el propio ministro, a quien acompañaba el gobernador. A cuatro años de delegar la política de

120 La Resolución 2658 lo nombró jefe de la Jefatura Departamental de San Martín, el 29 de junio de 2011, dado que “analizados los antecedentes del funcionario policial, no surgen impedimentos para el dictado del acto administrativo pertinente”.

121 Este caso fue expuesto en los últimos informes anuales del CELS. Véase CELS, *Informe 2010*, ob. cit., p. 159 y ss., e *Informe 2011*, ob. cit., p. 98 y ss.

seguridad en la policía, el gobierno de la provincia se encuentra en un callejón signado por la impotencia para investigar, la corrupción y la violencia policial.¹²²

La penetración de las redes delictivas y de ilegalidad en la estructura de la policía bonaerense se percibe en otros casos menos visibles que el de Candelaria. En el último año fueron varios los altos jefes involucrados en situaciones de encubrimiento y connivencia con bandas criminales. Uno de estos casos fue el de Raúl Papa, jefe distrital de San Isidro, de quien se supo que pasaba información a una banda de secuestradores y plantaba pruebas falsas en la investigación judicial de los casos. Ahora es investigado por la justicia, por “encubrimiento en la modalidad de favorecimiento personal doblemente agravado por su calidad de funcionario público y por ser consecuencia de un hecho especialmente grave”.¹²³

La relación policial con las bandas delictivas no implica únicamente tener alguna participación en los delitos o el reparto de sus botines, la liberación de zonas o el entorpecimiento de las investigaciones, sino también la instauración de códigos mafiosos en la resolución de problemas con sus socios delictivos o informantes.

La mezcla de demostraciones de “eficiencia policial”, corrupción y violencia también se hizo presente en los operativos de verano en la costa atlántica. A principios de 2012 fueron detenidos cinco oficiales bonaerenses, entre ellos el jefe de la Sub DDI de Villa Gesell, por el homicidio de un informante. Según surge de la investigación judicial, el homicidio fue en realidad una emboscada. El 3 de enero de 2011, los policías esperaron a su *buchón* a la salida de una casa que estaba siendo robada, lo mataron y exhibieron el operativo como un triunfo en “la lucha contra la delincuencia”.¹²⁴ El hecho fue utilizado por el propio gobernador Scioli: “Tolerancia cero con los de-

122 Uno de los detenidos durante la investigación, Alberto Espíndola, denunció haber sufrido torturas en la comisaría de Villa Tesei, con el objetivo de obligarlo a incriminar a tres personas. Según su abogado, en su declaración en la fiscalía, Espíndola “se quebró, declaró todo el tiempo llorando. Hablaba como podía. Espíndola dijo que fue literalmente torturado por la policía. Primero fue un grupo de siete policías y después unos diez, que le hicieron ‘submarino seco’ y que, con la bolsa en la cabeza, lo golpearon. Después aparecieron otros cuatro uniformados que le recomendaron acordarse de ‘lo que tenía que decir’”. En “Un detenido denunció torturas”, *Página/12*, 24 de septiembre de 2011.

123 “Las escuchas hicieron caer al Jefe de Policía de San Isidro”, *Clarín*, 13 de noviembre 2011.

124 “Un escándalo que se complica”, *La Nación*, 7 de enero de 2012. Véase, también, “Cómo matar a un ‘buche’ de la bonaerense”, *Miradas al Sur*, 20 de febrero de 2011; disponible en <sur.infonews.com/notas/como-matar-un-buche-de-la-bonaerense>.

lincuentes en la Costa Atlántica [...] anoche un llamado al 911 alertó a la policía, que actuó rápidamente y como consecuencia de un tiroteo hay un delincuente muerto”.¹²⁵

Otro caso que muestra la violencia y la impunidad con que la policía dirige conflictos en los que tiene interés directo es el del joven Jonathan Alí, de 19 años, quien había participado del asalto a un grupo de pescadores en San Pedro, entre los que se encontraba Jorge Espíndola, comisario de la policía provincial. Jonathan fue herido en el tiroteo y lo detuvieron en el hospital al que fue a atenderse. El joven estuvo esposado y con custodia permanente en el centro de salud. Fue trasladado al Hospital Fiorito para ser sometido a una operación; allí fue golpeado y torturado hasta la muerte por la misma custodia policial que debía cuidarlo mientras se estaba recuperando de la operación.¹²⁶

3.6. LA AUSENCIA DE INVESTIGACIÓN POR LA DESAPARICIÓN

DE LUCIANO ARRUGA

Las demoras, la inacción y la ausencia de resultados en la investigación por la desaparición de Luciano Arruga, el 31 de enero de 2009,¹²⁷ permiten agregar, a la incapacidad del Ejecutivo provincial para investigar, el rol deficiente de la justicia, que resulta incapaz de abrir fisuras en el escenario de autonomía policial de la provincia.

La actuación de la justicia en uno de los casos más graves de violaciones a los derechos humanos de los últimos años ha sido defectuosa en todo nivel. Cuando existió voluntad de avanzar en la determinación de la verdad, no pudo hacerlo. Pero más grave aún es que evidenció complicidad con el estancamiento y desvío de las hipótesis vinculadas con la Policía Bonaerense.¹²⁸

125 “Scioli anunció ‘tolerancia cero’ con la delincuencia en la Costa”, *Infobae*, 4 de enero de 2011, <www.infobae.com/notas/555128-Scioli-anuncio-tolerancia-cero-con-la-delincuencia-en-la-Costa.html>.

126 En la operación se le extrajo la bala exitosamente, pero al día siguiente los médicos notaron que tenía lesiones nuevas en su cuerpo: un hematoma en un ojo y graves lesiones internas en el abdomen; fue intervenido de urgencia, pero murió a los pocos días. Para los médicos, “todo lleva a pensar que el paciente fue sometido a una feroz golpiza mientras se recuperaba de la primera intervención”. Su familia denunció a la Policía de la Provincia de Buenos Aires en la fiscalía de Avellaneda. La causa recayó en la Unidad Funcional de Instrucción (UFI) n° 3, cuyo titular, el fiscal Rojas, secuestró la historia clínica y la documentación del paciente y citó a declarar a médicos y enfermeras. Información obtenida de los siguientes medios: *Tiempo Argentino*, 25 de octubre de 2011; *Clarín* y *La Nación*, 26 de octubre de 2011; *Página/12*, 2 de noviembre de 2011.

127 Para más detalle, véase CELS, *Informe 2011*, ob. cit., p. 98 y ss.

128 En un primer momento, la fiscal interviniente, Roxana Castelli, cometió serias irregularidades por las que la Fiscal General de La Matanza decidió su

Luego de la separación de la fiscal Roxana Castelli, a casi tres meses de la desaparición, comenzó a intervenir la fiscal Celia Cejas. En un comienzo, Cejas intentó avanzar sobre las responsabilidades policiales, pero cometió serias irregularidades.¹²⁹ Luego, desde marzo de 2010 hasta enero de 2011, no se tomó ninguna medida adecuada para determinar qué habían hecho los funcionarios policiales sospechados.

Desde la Procuración General, a cargo de María del Carmen Falbo, lo más significativo que se hizo fue nombrar a tres instructores judiciales que tampoco aportaron avances en relación con las hipótesis policiales. Por el contrario, en muchos casos se desvió la investigación hacia la familia de la víctima. Tampoco se investigaron posibles delitos cometidos por el personal policial, que surgen de las constancias expresas de la causa. Durante esta etapa, mucho menos se profundizó sobre el contexto en el que se investiga la desaparición de Luciano –las prácticas de hostigamiento y reclutamiento de personas menores de edad para la comisión de delitos–, ni se emprendieron estrategias de protección de testigos.

En febrero de 2011, tras la insistencia del CELS y de los abogados de la familia Arruga, la fiscalía solicitó un nuevo rastillaje en el descampado en el que se habían detenido durante dos horas, estando fuera de su cuadrícula, dos de los patrulleros del Destacamento de Lomas del Mirador la noche de la desaparición. Dicho estudio requería el uso de un geo-radar, un sofisticado dispositivo de exploración que permite hallar irregularidades en el terreno compatibles

apartamento del caso y se le inició un sumario administrativo. Había delegado la investigación en funcionarios policiales del destacamento donde habría estado secuestrado Luciano, y que se encuentran sospechados como posibles autores de la desaparición. Por incumplimiento de la Resolución 1390 de la Procuración General de la Provincia de Buenos Aires, se apartó del caso a la fiscal y se remitió el expediente a la UFI n° 1. En el dictamen de la Fiscalía General del 12 de marzo de 2009, obrante a fs. 219/220 consta: “Se desprende que la investigación se ha orientado en dirección a establecer si personal policial del destacamento de Lomas del Mirador se halla involucrado en razón de existir sospechas de que el menor Arruga pudo haber estado detenido en época de su desaparición en dicha dependencia policial”.

129 Por ejemplo, en un predio descampado de la zona de Lomas del Mirador, conocido como “Monte Dorrego”, se realizó un rastillaje con miembros de la GNA, con utilización de canes y de tecnología para este tipo de investigaciones. En esa ocasión, la fiscal Cejas no labró acta judicial, como imponen los arts. 117 y ss. del Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires. No dejó registrada ninguna de las tareas efectuadas, lo que obligó a los particulares damnificados –tanto a los abogados que representan a Mónica Alegre, la mamá de Luciano, como al CELS– a requerir un nuevo rastillaje, después de tanto tiempo de la desaparición, para profundizar la búsqueda de rastros o indicios que pudieran dar cuenta de algunos de los extremos de la imputación contra los funcionarios policiales.

con remociones de tierra.¹³⁰ Luego de unas semanas se pudo comenzar el rastillaje en el descampado que, a casi un año, aún no finalizó.

3.7. CASOS DE VIOLENCIA POLICIAL EXTREMA Y ENCUBRIMIENTO CORPORATIVO

3.7.1. *Los asesinatos de Franco Almirón (16 años) y Mauricio Ramos (17 años) en La Cárcova, José León Suárez*

El 3 de febrero de 2011, alrededor de las 14.30 hs, un tren carguero de treinta y dos vagones descarriló como consecuencia de desperfectos técnicos frente al barrio popular La Cárcova, en la localidad bonaerense de José León Suárez, mientras transportaba alimentos y autopartes. Inmediatamente, el personal de la empresa Trenes de Buenos Aires (TBA) que se encontraba a cargo de la formación dio aviso por radio a la Base Retiro y solicitó seguridad policial. Un delegado de TBA se comunicó con la Comisaría 4ª de José León Suárez para informar que gente del barrio estaba llevándose mercadería de los vagones descarrilados, razón por la que tres móviles de esa dependencia se dirigieron al lugar. Algunas personas se habían acercado para intentar abrir los contenedores y fueron sumándose otras. Media hora después del descarrilamiento, llegaron algunos policías de la comisaría mencionada, quienes requirieron la presencia de divisiones de refuerzo. Acudieron¹³¹ más agentes policiales de dicha dependencia y comenzaron a disparar balas de goma, que eran respondidas con piedras y otros objetos.

Franco Almirón, de 16 años, y Mauricio Ramos, de 17, dos chicos de La Cárcova, se dirigían en sus bicicletas a buscar cartones a los cercanos basurales del CEAMSE y se detuvieron a mirar.

130 El día del rastillaje apareció en los medios la noticia de que un testigo que se había presentado en el Ministerio de Justicia y Seguridad provincial había dado información sobre el lugar en el que podría estar enterrado Jorge Julio López. El único geo-radar disponible en el país fue destinado a esa supuesta pista, en un operativo que el propio Casal anunció públicamente, por lo que se postergó el rastillaje en la causa Arruga y tampoco se aportaron resultados positivos para la búsqueda de López.

131 El titular de la Comisaría 4ª de San Martín, comisario Víctor Hualde, y el subcomisario Carlos Silva se encontraban cubriendo un hecho en el que horas antes había muerto un efectivo policial cerca del lugar del descarrilamiento, en el kilómetro 172 del Camino del Buen Ayre. Se trataba del subteniente Marcelo Houriec, que fue asesinado ese mismo día de un disparo en el estómago cuando forcejeó con cuatro personas que quisieron robarle el arma mientras patrullaba el Camino del Buen Ayre, bajo órdenes del Departamento de Seguridad Vial. Los sospechados fueron detenidos luego en la zona, uno de ellos herido de bala. Tres días más tarde fueron detenidos dos hombres más por este hecho.

Desde la Jefatura Distrital de San Martín, que tiene la función de coordinar las fuerzas para este tipo de operativos, se ordenó la concurrencia de más refuerzos al lugar. De esta forma, llegaron efectivos de las comisarías 2ª, 8ª y 9ª de San Martín y de la Policía Bonaerense 2 (PB2). La represión continuó con balas de goma y gases lacrimógenos, hasta que comenzaron a disparar también municiones de plomo.

Franco y Mauricio se refugiaron del ataque tras un montículo de chatarra, pero la policía disparó gas para forzarlos a salir y en cuanto se expusieron, los asesinaron con balas de plomo. Ninguno de ellos había participado del saqueo, ni se había enfrentado con la policía.

De acuerdo con testimonios que constan en la causa, se trató de un procedimiento coordinado de ataque policial que consistió en el lanzamiento de gases para obligar a exponerse a quienes se protegían detrás de las chapas. Esta coordinación estuvo a cargo del titular de la Comisaría 4ª de José León Suarez, comisario Víctor Hualde, quien se dirigió a la dependencia a su cargo a buscar la pistola lanzagases. Uno de los policías que declaró en la causa afirmó que se efectuaron los disparos con gases por orden de Hualde y otros testigos afirmaron que, a partir del disparo de gases, “hubo un quiebre”, ya que los policías comenzaron a disparar con balas de plomo. Este accionar de disparar gases para exponer a las víctimas a tiro de escopeta se concentró precisamente en torno del montículo de chatarra en el que quedaron marcadas las perforaciones de los disparos con plomo.

Almirón murió antes de llegar al Hospital Belgrano y Ramos falleció a las 19.30. Joaquín Romero, de 19 años, fue gravemente herido en el tórax y el abdomen y pudo salvar su vida luego de ser operado.

Desde un primer momento, el Ministerio de Justicia y Seguridad provincial estableció la versión de que el descarrilamiento había sido provocado por los habitantes de La Cárcova para asaltar el tren y que habían atacado a los efectivos policiales. El propio ministro de Justicia y Seguridad, Ricardo Casal, afirmó: “La banda es muy conocida en el barrio, los que tenían las armas eran ellos, y fueron los que lideraron este robo, descarrilando intencionalmente un tren”,¹³² Casal sostuvo que “fue un asalto con armas de fuego”¹³³ por parte de la banda que habían identificado. Este relato fue replicado en los medios de comunicación y por la empresa ferroviaria: el comunicado de Nuevo Central Argentino sostuvo: “Un grupo de personas arrojó al paso de un tren [...] tron-

132 <Lanoticiaweb.com.ar>, 4 de febrero de 2011, “Casal: ‘Fue una banda muy conocida en el barrio’”. Disponible en <www.lanoticiaweb.com.ar/noticia/14186/casal-fue-una-banda-muy-conocida-en-el-barrio->.

133 *Clarín*, 5 de febrero 2011, “Saqueo al tren: un policía dijo que usó balas de plomo”. Disponible en <www.clarin.com/policiales/Saqueo-policia-dijo-balas-plomo_0_421757971.html>.

cos de árboles con el fin de producir su descarrilamiento para posteriormente saquear la mercadería transportada [...] los últimos 90 días se produjeron dos hechos similares con la misma finalidad”.

Esta versión de los hechos fue desvirtuada por la investigación judicial:¹³⁴ el descarrilamiento del tren obedeció al mal estado de las vías, el saqueo concluyó tiempo antes de la represión y no existieron agresiones armadas por parte de las víctimas. Nunca se aportaron datos sobre la supuesta banda. Lo ocurrido fue una represión policial desmesurada a un grupo de personas que intentaba sacar productos de un tren parado y a otros vecinos del barrio que se habían acercado a mirar.

La actividad que sostiene a gran parte de los vecinos de la zona es la venta de residuos encontrados entre la basura del CEAMSE, adonde justamente se dirigían Mauricio y Franco cuando fueron asesinados. Habitantes del barrio, incluso niños, buscan sacar entre los desechos lo que se pueda consumir o vender. En la zona funcionaba un desarmadero de autos al amparo de la policía local. El tren descarrilado trasladaba justamente autopartes, un dato que ayuda a entender que los vecinos se acercaran a ver qué se podía rescatar y vender.

Al investigar el procedimiento policial se hicieron evidentes otras irregularidades. Uno de los policías participantes en el operativo, el oficial subinspector Gustavo Ezequiel Vega, de la Comisaría 2^a de San Martín, fue el primero en reconocer que había utilizado postas de plomo para reprimir a las personas, casi inmediatamente después de los hechos. Al declarar, Vega sostuvo ante la justicia que se había equivocado al agarrar los cartuchos de plomo,¹³⁵ lo cual resultó inverosímil, ya que el efectivo es instructor de tiro de la policía y los cartuchos de distinto tipo de munición son de diferente color, para evitar cualquier confusión.¹³⁶

134 Desde el inicio de la investigación fue notoria la ausencia de elementos de prueba que permitieran aseverar la existencia de un descarrilamiento intencional. La investigación indicó que en el lugar del descarrilamiento existe un puente que cuando se inunda provoca el hundimiento de los durmientes, que genera reiterados problemas en el ferrocarril, a lo que debe sumarse la falta de mantenimiento por parte de la empresa licenciataria TBA, fácilmente advertible al comprobar el estado y sinuosidad de las vías en dicho sector. Los testimonios del conductor y del jefe de tren presentes también van en este sentido. Al no haber indicios de que se hubiera cometido el delito federal de interrupción de un servicio de transporte público, la causa quedó radicada en la justicia penal de San Martín, en el Juzgado de Garantías n° 5 a cargo de Nicolás Schiavo y de la Fiscalía n° 5 a cargo de Marcelo Sendot.

135 El imputado amplió meses más tarde su declaración y negó esta primera versión de los hechos, tal como se verá más adelante.

136 Exactamente el mismo argumento fue usado en Baradero, el 12 de febrero, tras el asesinato de Lucas Rotella, otro adolescente cuyo caso se relata en el apartado 3.7.2 de este capítulo. El policía que le disparó por la espalda y la superioridad sostuvieron que se trató de un error porque el efectivo creía

Tras la detención de Vega, quedó en evidencia la intención de legitimar la actuación ilegal de la policía bonaerense. El ministro Casal se vio obligado a tomar decisiones que iban en un sentido opuesto a su relato de los hechos, aunque no se retractó en forma explícita: ordenó la intervención de la Comisaría 4^a, desafectó de la fuerza a Vega y puso a disposición de la justicia a otros 15 efectivos.

Dos semanas después de la alta exposición mediática por este hecho, se decidió el relevo de toda la cúpula de la fuerza, con excepción del jefe máximo. El ministro Casal y el gobernador Daniel Scioli negaron que la medida estuviera relacionada con los crímenes de José León Suárez y mencionaron que se trataba de cambios operativos de rutina a esa altura del año.¹³⁷

En abril se realizó un reconocimiento judicial en el lugar de los hechos, en el que un policía citado como testigo fue identificado y denunciado por vecinos del barrio como otro de los agentes que habían disparado contra los chicos. Luego de que se reuniera una serie de pruebas, sumadas al testimonio de los vecinos, el juez de la causa dispuso la detención de Gustavo Sebastián Rey, integrante de la Policía Buenos Aires 2, mientras que los fiscales solicitaron que se le dictara la prisión preventiva como presunto autor de las dos muertes.

En mayo, Vega, principal imputado de la causa, pidió volver a ver al fiscal, ante quien declaró haber sido presionado por altos jefes de la policía provincial la noche de los hechos¹³⁸ para presentar su primera declaración y autoincriminarse; planteó una nueva hipótesis y explicó cómo se organizó el operativo por parte de las autoridades policiales presentes en el lugar. Entre quienes dijo que lo amenazaron se encuentra el entonces jefe de la DDI de San Martín, Mario Briceño, aquel que estuvo a cargo de operativos mediáticos de saturación en el secuestro de Candela Rodríguez en agosto de 2011.

que la escopeta tenía postas de goma.

137 “Purga en la cúpula Bonaerense”, *Página/12*, 18 de febrero de 2011.

138 Las supuestas presiones hacia Vega habrían comenzado la misma noche del 3 de febrero, cuando se encontraba en uno de los móviles de la Comisaría de José León Suárez, y en el que uno de los policías que viajaba junto a él le habría dicho que debía hacerse cargo de haber usado postas de plomo y que se mantuviera en que el suceso se trató de “un enfrentamiento”. Este fue quien además, posteriormente, lo habría amenazado diciéndole que “tenía mucho que perder”, en alusión –según Vega–, a una posible represalia contra su familia. Luego, cuando llegaron a la seccional San Martín, el jefe departamental le habría dicho que “necesitaba un cadáver para arrojárselo a los cuervos de los medios”, y que el cadáver sería, justamente, Vega. También dijo que el jefe le habría garantizado la impunidad y que sólo se labrarían actuaciones administrativas, que tenía a su disposición abogados de la propia policía y que no lo dejarían solo.

Los dichos de Vega sobre el armado y el modo en que se materializó el operativo son contundentes y ponen en evidencia la necesidad de profundizar la investigación hacia los altos mandos de la policía local. Si bien la declaración de Vega pudo haber tenido como objetivo deslindar su propia responsabilidad penal, lo cierto es que las graves acusaciones imponen la obligación de investigar si efectivamente hubo alguna presión para encubrir a los altos mandos de la policía de San Martín.

Los familiares de Franco y Mauricio se presentaron en la causa con la representación del CELS y del abogado Juan Carlos García Dietze. La Fiscalía, a cargo de Marcelo Sendot, requirió la elevación a juicio de los acusados Vega y Rey por los homicidios de Franco Almirón y Mauricio Ramos y por la tentativa de homicidio a Joaquín Romero. El juez Nicolás Schiavo hizo lugar a este pedido. El CELS solicitó que se investigue a los responsables del operativo, así como las maniobras para encubrir los hechos. El fiscal Sendot ordenó la producción de diversas medidas de prueba orientadas a determinar las responsabilidades penales de las jerarquías policiales involucradas en los hechos. Por su parte, la Fiscalía ordenó investigar otros posibles delitos y responsabilidades policiales en una causa desprendida de la principal.

3.7.2. Homicidio por la espalda y abandono de Lucas Rotella (19 años) en Baradero

Pocos días después de la represión en La Cárcova, Lucas Rotella, de 19 años, fue asesinado de un balazo en la espalda por un Policía Bonaerense. Lucas estaba junto a un amigo en una plaza de la localidad de Baradero, provincia de Buenos Aires, cuando en un patrullero de la policía bonaerense se presentaron de manera agresiva tres efectivos y dijeron que iban a realizar “averiguaciones de rutina”. Asustados, los jóvenes intentaron escapar; Lucas salió corriendo, subió a su moto y el policía Gonzalo Kapp¹³⁹ le disparó un tiro por la espalda y se fue en el patrullero. El joven herido fue asistido por su amigo y llegó en la moto a su casa, donde estaba su padre, pero se desplomó delante de él.

Al conocerse la noticia, los vecinos y amigos del joven prendieron fuego a neumáticos y protestaron ante la seccional local.¹⁴⁰ El policía agresor fue

139 Legajo n° 175 416.

140 Dolor en la despedida del joven asesinado por un policía en Baradero”, *Clarín*, 13 de febrero de 2011. Disponible en <www.clarin.com/policiales/crimenes/Dolor-despedida-asesinado-policia-Baradero_0_426557556.html>; “Baradero: declaró el policía acusado y seguirá detenido”, *La Nación*, 13 de febrero de 2011. Disponible en <www.lanacion.com.ar/1349697-baradero-declaro-el-policia-acusado-y-seguira-detenido>.

identificado y detenido, acusado de homicidio calificado.¹⁴¹ Una fuente policial agregó que está comprobado que “el oficial no estaba en persecución y no discutió con la víctima antes de dispararle”.¹⁴² Según fuentes del gobierno bonaerense, Kapp ya tenía un expediente abierto en la Auditoría de Asuntos Internos por abuso de autoridad, al amenazar con su arma reglamentaria a un grupo de estudiantes en una fiesta de egresados.

La autopsia reveló que Lucas recibió ocho postas de plomo de un cartucho. Kapp declaró que tenía cargadas postas de goma y de plomo, aunque había creído que eran todas de goma. Una vez más, un policía se defiende con el argumento de la confusión de las municiones para intentar justificar lo injustificable: que utilizó el arma para disparar sin motivo contra un joven indefenso.

Un año antes, en la ciudad de Baradero había ocurrido otro caso de violencia institucional. Un agente de tránsito municipal fue investigado por perseguir y encerrar con la camioneta de servicio a dos adolescentes que circulaban en moto, supuestamente por no respetar las normas de tránsito. Los adolescentes murieron tras caer contra el cordón de la calle, lo que provocó una fuerte reacción popular de protesta.

En el caso de Lucas Rotella, en cambio, el accionar del policía Kapp no fue defendido por las autoridades de la Policía Bonaerense, quienes calificaron su conducta como “una total irracionalidad”.¹⁴³ Sin embargo, el proceder fue presentado como algo excepcional, sin reconocer la repetición de este tipo de casos. El comisario de Baradero y dos oficiales que estaban de guardia esa noche fueron desafectados por las falencias encontradas en el acta del procedimiento por la muerte de Lucas.¹⁴⁴

3.7.3. Federico Taja (17 años): homicidio de un adolescente en el montaje de un operativo antidrogas

El 24 de junio, en la localidad de Balcarce, policías bonaerenses montaban un supuesto operativo antidrogas. Según la versión oficial, la DDI de Mar del Plata junto a policías de la Sub DDI de Balcarce prepararon un operativo que pretendía llegar al núcleo de una organización dedicada a la comercialización

141 “Otro caso de gatillo fácil en Baradero”, *Página /12*, 13 de febrero de 2011. Disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-162282-2011-02-13.html>.

142 “El policía que mató al joven estaba en la mira de Asuntos Internos”, *Tiempo Argentino*, 14 de febrero de 2011. Disponible en <www.tiempo.infonews.com/notas/policia-que-mato-al-joven-estaba-mira-de-asuntos-internos>.

143 “Una total irracionalidad”, *Tiempo Argentino*, 15 de febrero de 2011.

144 Se trata del comisario Raúl Franzoia, el oficial Julián Cáceres y el oficial inspector Mario Jesús Pío.

de estupefacientes. Con el dato de que en la calle 5 bis de Balcarce vivía una vendedora, pusieron una guardia a la espera de que apareciera un posible comprador.

El joven Federico Taja, de 17 años, salió en su auto de la casa vigilada. Dos autos sin identificación lo persiguieron y lo obligaron a detenerse con una brusca maniobra. Un móvil de la DDI de Mar del Plata lo chocó de costado y Federico perdió el control de su vehículo e impactó contra una casa rodante. Los agentes se abalanzaron sobre el auto y el agente Waldemar Chazarreta le disparó: la bala perforó su axila izquierda, atravesó el tórax y le destrozó órganos vitales. Los efectivos trasladaron al muchacho al Hospital de Balcarce, pero murió antes de llegar.

Federico no tenía antecedentes delictivos, no llevaba armas, ni intentó resistirse. Llevaba con él una cantidad ínfima de marihuana.¹⁴⁵ Chazarreta admitió ser el responsable de la muerte, aunque adujo que el arma se le disparó por el choque.

Los resultados del supuesto operativo antidrogas fueron la muerte de Federico y el secuestro de algo menos de 500 gramos de marihuana a la presunta vendedora vigilada.

La noche del 29 de junio, familiares¹⁴⁶ y vecinos se concentraron frente a la Sub DDI y marcharon a la sede del Concejo Deliberante para pedir el pronto esclarecimiento del crimen. La causa quedó caratulada como homicidio simple.¹⁴⁷ La Auditoría General de Asuntos Internos desafectó de sus funciones al subcomisario Mariano Laure, jefe de la Sub DDI Balcarce, y a tres agentes de la DDI Mar del Plata que participaron del operativo.¹⁴⁸

145 "Gatillo Fácil: un policía mató a un chico de 17 años", *Clarín*, 26 de junio de 2011. Disponible en la siguiente dirección electrónica <www.clarin.com/politicas/Gatillo-facil-policia-chico-anos_0_506349502.html>.

146 "Por gatillo fácil intervienen la sub DDI de Balcarce", *Precinto 56*, 1º de julio de 2011, disponible en <www.precinto56.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=2356:por-gatillo-facil-intervienen-la-sub-ddi-de-balcarce-&catid=45:noticias-principales>.

147 El defensor de Chazarreta pidió la prisión domiciliaria, con consentimiento del fiscal y oposición de los representantes de la víctima. El juez de la causa, Gabriel Bombini, denegó el pedido, pero el defensor recurrió a la Cámara de Apelaciones, que concedió el arresto domiciliario, basándose en el carácter vinculante del consentimiento del fiscal. La causa ya fue elevada a juicio sin que haya mediado oposición de la defensa. "Crimen de Federico Taja: el acusado no obtendrá el arresto domiciliario", *La Capital*, Mar del Plata, 12 de septiembre de 2011, disponible en <www.lacapitalmdp.com/noticias/Policias/2011/09/13/194759.htm>.

148 "Intervinieron la Policía en Balcarce por un caso de gatillo fácil", 27 de junio de 2011, *Clarín* online.

3.7.4. Casos de violencia en el marco de redes de ilegalidad con participación policial

En la madrugada del 11 de diciembre de 2011, Lucas Ezequiel Montenegro, de 19 años, estaba en el boliche Tropitango, en Grand Bourg, partido de Malvinas Argentinas. Lucas se retiró con una chica con la que tuvo una discusión, y su cuerpo apareció poco después en las vías del tren, con signos de haber sido atropellado y con múltiples golpes. No se sabe si Lucas estaba muerto al momento en que fue arrollado por el tren. Según sus familiares, hombres de seguridad del boliche lo agredieron brutalmente y un grupo de efectivos bonaerenses asignados a esa zona lo habría perseguido hasta las vías del tren. Este no sería el primer episodio en el cual *patovicas* de Tropitango agreden a jóvenes que concurren al lugar, ya que el boliche ha sido clausurado varias veces por denuncias de violencia. Los vecinos vinculan a la policía de la provincia con irregularidades del boliche y con la tolerancia o la participación en hechos de violencia ejercidos por la seguridad privada.

La misma noche en que murió Lucas Montenegro, Carlos Fretes fue llevado a la casa de Santiago Montt, en Florencio Varela, donde fue golpeado y quemado durante varias horas. Montt es el segundo al mando de una red de drogas de la zona liderada por Claudio Américo Mena, quien también participó del hecho. Aparentemente, Mena y Montt torturaron a Fretes para que confesara información sobre el robo de un cargamento de drogas que él negaba tener,¹⁴⁹ o tal vez buscaron cargar a Fretes de la responsabilidad por el robo, para liberarse de la sospecha de que hubieran sido ellos mismos los que se quedaron con la droga.

Lo trasladaron en un Peugeot 504 a un descampado en Longchamps, donde lo remataron con una piedra que le arrojaron a la cabeza.

Según la fiscal de la causa, Mariana Monti, el hecho está esclarecido, por lo que a los pocos días se libró orden de captura sobre Mena, Montt y el hijastro de Mena. A las semanas, luego de gestiones del vicegobernador Gabriel Mariotto y con colaboración de GNA, la policía local detuvo a Montt y a Mena.¹⁵⁰

Mena no sólo es conocido en Florencio Varela como el líder de una banda vinculada al tráfico y venta de drogas, sino que también maneja una red de pedofilia y prostitución infantil bajo la cobertura, al menos, de la policía de la zona. Cuando los vecinos supieron del asesinato de Fretes, intentaron quemar las casas de Montt y de Mena. La Policía Bonaerense ignoró la orden de

149 Por el hecho de ser vendedor ambulante y tener contacto con diferentes personas del barrio, suponían que Fretes podría manejar información.

150 "Un modelo agotado", *Página/12*, 5 de febrero de 2012.

la fiscal de preservar la casa de Montt como lugar de los hechos y se limitó a cuidarla de saqueos e incendios.

Ambos casos exigen el esclarecimiento judicial de los hechos y de la vinculación de la policía provincial en negocios ilegales, que sirve de marco o de complicidad para la violencia entre particulares.

3.7.5. Prácticas y patrones de violencia policial

a. El hostigamiento policial como forma de control de circulación y protección de negocios ilegales

En barrios como La Cárcova y otros distritos pobres de la provincia, las tensiones y los enfrentamientos de los pobladores, especialmente los jóvenes, con la policía local son sostenidos. La hostilidad se manifiesta cotidianamente en el hostigamiento policial como forma de control territorial y regulación del delito.

En parte, la falta de intervención política sobre la actuación policial pasa por la ausencia de proyectos activos para desarmar estas tramas de violencia. Cuando los casos se hacen públicos, porque el hostigamiento escala hacia formas de violencia extremas, las reacciones políticas oscilan entre la negación y la atribución de un carácter excepcional a esos casos.

El control territorial se realiza mediante diferentes prácticas policiales, como limitar la circulación de los varones jóvenes de los asentamientos; por ejemplo, impidiendo el paso entre La Cárcova y el centro de San Martín. Este control de la circulación se ejerce mediante cacheos, detenciones por averiguación de identidad, amenazas y una cantidad de situaciones abusivas que consisten en demorar a los chicos en la vía pública, formas de molestarlos que no quedan registradas en los libros policiales, por lo que constituyen prácticas de difícil denuncia y control.

Las prácticas de hostigamiento señaladas se utilizan también para proteger negocios ilegales y representan el soporte necesario para la regulación policial de las actividades delictivas. Los vecinos de los barrios bonaerenses pobres conviven y sufren las consecuencias de las conexiones entre la policía local y diversas redes de ilegalidad, como la venta de drogas, los desarmaderos de autos y los prostíbulos.

b. La violencia policial en operativos de rutina

En el último año varios adolescentes, como en el caso de Lucas Rotella, murieron en hechos de violencia originados en procedimientos habituales, rutinarios (identificación de una persona en la vía pública, detención por averiguación de Identidad), o en aquellos procedimientos en los que, ante

una alegada “actitud sospechosa”, la policía actúa con arbitrariedad y violencia.

Una rutina que comienza con una simple identificación puede escalar a una detención arbitraria de varias horas, maltratos, amenazas, coacciones, golpes, torturas o llegar incluso hasta la muerte. Esta gama de violencias, conocida especialmente por los jóvenes pobres, hace que muchos intenten huir al ver acercarse un patrullero o un agente, lo cual es utilizado con frecuencia como excusa para justificar la intensificación de la violencia, como ocurrió en los casos de Diego Boneffoi en Bariloche,¹⁵¹ Ezequiel Riquelme en Corrientes,¹⁵² Guillermo Trafiñanco en Viedma¹⁵³ y otras tantas veces en la provincia de Buenos Aires: un chico se asusta de la policía, corre y la policía le dispara por la espalda, de cerca y a matar.

Además de las circunstancias frecuentes de los procedimientos por averiguación de identidad y de antecedentes,¹⁵⁴ aquel círculo se confirma en los habilitados por la actual Ley de Drogas:¹⁵⁵ la policía y el sistema penal consideran como un delincuente a una persona que lleva un cigarrillo de marihuana.¹⁵⁶ Este marco refuerza las conductas defensivas de las personas, a la vez que faculta y habilita a la policía a realizar procedimientos y detenciones, como en el caso de Federico Taja, que presenta una desproporción extrema entre el hecho que la policía buscaba reprimir y el bien afectado por el operativo: la vida del joven.

La vulnerabilidad social de los sectores que padecen mayormente estas prácticas permite que sean utilizados en el marco de operativos propagandísticos sobre una aparente eficiencia policial, mientras los grandes o medianos negocios de narcotráfico no son investigados u operan bajo protección policial, como en el caso de Fretes.

c. La construcción policial de versiones falsas sobre los hechos

La negación de la responsabilidad oficial en casos de violaciones de derechos humanos es una práctica constante, que puede incluir la directa negación de

151 Véase “Violencia institucional y políticas de seguridad: refuerzo de las corporaciones y estigmatización de los sectores más vulnerables de la sociedad”, CELS, *Informe 2010*, ob. cit.

152 Íd.

153 Íd.

154 Ley 13 482 de la provincia de Buenos Aires, art. 15.

155 Ley 23 737.

156 De acuerdo al último informe publicado por la Comité Científico Asesor en Materia de Drogas, “en el caso de tenencia de estupefacientes en pequeñas cantidades para el consumo personal inmediato, debe tenerse en cuenta la grosera desproporción que implica acudir al sistema penal”.

los hechos, el intento de imponer una interpretación sesgada y, en última instancia, el reconocimiento del hecho particular como un caso excepcional, de manera que se aísla, frecuentemente, también al funcionario que carga con la culpa, para no dar cuenta de los patrones y responsabilidades institucionales en los que se inscribe.¹⁵⁷ A esta caracterización, muy habitual en el discurso de la policía bonaerense y de sus autoridades políticas, deben sumarse diferentes formas de fraguado de pruebas y testimonios destinadas a condicionar la investigación judicial.

En el caso de La Cárcova, el ministro Casal difundió rápidamente una versión de los hechos que criminalizaba a las víctimas y justificaba el accionar policial represivo: la tesis de que una banda criminal había asaltado el tren y lo había saqueado.

Mientras tanto, en el interior de la fuerza, policías de alto rango implicados construyeron el soporte para el relato oficial dirigido a la prensa y a la justicia. Existe la denuncia de que los máximos jefes policiales de la DDI de San Martín buscaron concentrar toda la responsabilidad sobre uno de los autores materiales de las muertes y las heridas y lo amenazaron para que se autoincriminara. Cuando fue inevitable dar explicaciones por la responsabilidad policial en las muertes, se presentó la hipótesis de que este policía, en forma personal, había confundido las municiones. Un argumento que separa la responsabilidad del plano institucional en el que tuvo lugar, pero que resulta inverosímil: la misma excusa se planteó en el caso de Lucas Rotella y la policía bonaerense ya la había esgrimido inútilmente para explicar la ejecución por la espalda y a cortísima distancia de Darío Santillán, el 26 de junio de 2002 en la estación Avellaneda.¹⁵⁸

3.8. AGOTAMIENTO POLÍTICO DEL MODELO DELEGATIVO

La revisión de casos y prácticas de violencia policial y encubrimiento corporativo deja a la vista las consecuencias de un ciclo político de delegación, por parte del gobierno, de la seguridad y de las fuerzas de seguridad en la propia policía bonaerense. La delegación no se configura solamente por el diseño institucional por el que optó la gobernación provincial, que retrocedió respecto de los estándares alcanzados en la reforma anterior, sino fundamentalmente en el vaciamiento de las instancias de gobierno y control.

157 Sobre esta y otras conceptualizaciones sobre formas de negación oficial, véase Stanley Cohen, *Estados de negación: ensayo sobre atrocidades y sufrimiento*, Buenos Aires, Facultad de Derecho UBA - British Council Argentina, 2005.

158 Véase CELS, *Informe 2007*, ob. cit., p. 279.

De acuerdo a datos recabados por el defensor del fuero de responsabilidad juvenil de La Plata, Julián Axat, en ninguno de los 120 casos por torturas y malos tratos aplicados a menores de 18 años denunciados durante 2010 en toda la provincia de Buenos Aires,¹⁵⁹ ni en los 10 casos denunciados en 2011¹⁶⁰ en La Plata, la Dirección de Asuntos Internos del Ministerio de Seguridad bonaerense inició actuaciones para investigar o sancionar al personal policial que podría estar implicado, como tampoco lo hizo la justicia.¹⁶¹ Esta inacción disciplinaria y la impunidad que conlleva reflejan la decisión política de dejar hacer a la policía bonaerense de la forma en que esta lo defina autónomamente y sin supervisión o control alguno.

Sin embargo, no son estos los datos que encendieron las alertas políticas de la gobernación sobre su modelo, sino el hecho de que haya quedado en evidencia la impotencia para investigar y para dirigir a la Policía Bonaerense de acuerdo con objetivos del Poder Ejecutivo, incapacidad en la que se sumió por haber renunciado a ejercer el gobierno de la seguridad y de las fuerzas policiales de la provincia.

Hacia fines de año, el gobernador anunció tres novedades en el ámbito de la seguridad. En primer lugar, el desplazamiento de Juan Carlos Paggi por Hugo Matzkin como jefe de la fuerza, y cambios en las funciones a cargo del jefe de la policía, que pasó a denominarse Superintendente de la Policía de Seguridad. Este cargo conserva el manejo de las tareas de prevención del delito y tareas operativas de la fuerza, y debe articular la política de seguridad con dos subsecretarías dirigidas por civiles, que absorben funciones que antes abarcaba el jefe de la fuerza y que se reasignaron a la Subsecretaría de Política Criminal e Investigaciones Judiciales y a la Subsecretaría de Coordinación Operativa.

En segundo lugar, anunció el envío de un nuevo proyecto a la legislatura para la creación de la Policía Judicial, idea surgida de una iniciativa impulsada por la Comisión Provincial de la Memoria y el grupo de organizaciones “Convergencia para la democratización de la justicia”, que postula la creación de la policía judicial sobre catorce puntos básicos.¹⁶² Se prevé que esta nueva policía sea la encargada de investigar crímenes complejos, como delitos que

159 Así surge del Banco de Torturas que lleva la Defensoría de Casación de la provincia y que se informaron al Subcomité Contra la Tortura de la ONU.

160 Se trata de las causas (IPP) 9730, 9731, 15 553, 22 508, 22 091, 22 818, 28 128, 28 714, 43 654 y 43 608.

161 “¿Un cambio de jurisprudencia?”, *Página/12*, 21 de diciembre de 2011.

162 Para mayor información, véase <www.democratizaciondelajusticia.wordpress.com>.

involucren a miembros de la policía bonaerense, y que dependa de la órbita judicial y no del Poder Ejecutivo.

En tercer lugar, presentó el proyecto de crear policías municipales para localidades con más de 100 000 habitantes. Se trata de un reclamo sostenido por los intendentes que, si bien no ejercerán el mando de estas fuerzas locales, aumentarán su injerencia en la cuestión policial en sus zonas.

El anuncio fue interpretado como un gesto de alineamiento con la agenda del gobierno nacional en temas de seguridad y una concesión a las demandas de actores, como el ASD, que denuncian los efectos de su modelo delegativo. Aunque en principio no parece un programa real de ruptura con el modelo anterior, los alcances de las medidas deberán evaluarse de acuerdo con sus resultados concretos en materia de seguridad, reducción de la violencia y control, entre otras dimensiones críticas. En esta línea, el proyecto de policía judicial enviado por el Poder Ejecutivo a la Legislatura suprimió las disposiciones sobre sistemas de selección transparentes y participativos y las instancias de control previstas en el texto original del proyecto elaborado a partir de los catorce puntos de consenso.

El año cerró con un acontecimiento que representa las tensiones que esta agenda supone para el mapa político provincial. A principios de diciembre, la Asociación Profesional de Policías de la Provincia de Buenos Aires (APROPOBA) convocó a una medida de fuerza poco común en la historia provincial: un acuartelamiento, que estaba previsto para el martes 12 de diciembre,¹⁶³ en reclamo de “mejoras en las condiciones laborales, francos, sueldos más altos y seguros de vida”. Ese día, durante la ceremonia de asunción del nuevo mandato del gobernador Scioli, una unidad antidisturbios de la Policía Bonaerense reprimió e hirió a un grupo de militantes de la agrupación La Cámpora en las escaleras de la legislatura, cuando intentaba ingresar al recinto donde se realizaba el acto. El escándalo político que causó la represión obligó al gobierno provincial a sobreactuar medidas que en cuatro años no había impulsado, como la inmediata apertura de oficio del sumario de Asuntos Internos,¹⁶⁴ en el que se investiga la actuación de siete agentes de infantería, anticipándose en forma inédita a la causa penal.¹⁶⁵ Inmediatamente, sumando al reclamo anunciado días antes por APROPOBA un gesto de solidaridad con sus compañeros desafectados –quienes aseguraban haber recibido la orden de actuar tal como lo hicieron–, 120 integrantes de la Dirección de Infantería de la

163 El anuncio fue realizado por oficiales de San Martín, donde se ha elevado a juicio la causa por los asesinatos de Franco Almirón y Mauricio Ramos, en La Cárcova, José León Suárez.

164 Denuncia en Expediente administrativo 1050-5895/1211.

165 IPP 45 282-11, 14 de diciembre de 2011.

Policía Bonaerense se acuartelaron en La Plata durante once horas, hasta que una gestión de las autoridades descomprimió, con mensajes ambiguos, la protesta.

Por su parte, las primeras medidas del recién asumido vicegovernador Gabriel Mariotto como presidente de la Cámara de Senadores se relacionaron con el interés por diferenciarse del gobierno provincial en lo que hace a la gestión de la seguridad de la Legislatura: clausuró el destacamento policial que había en el Senado y puso la seguridad en manos de un civil.¹⁶⁶

Esta secuencia resulta elocuente respecto de los dilemas que enfrenta la gobernación bonaerense luego de cuatro años de delegación. Se han limitado sus márgenes políticos y operativos para manejarse con una policía autónoma que lo expone ante hechos conmocionantes de inseguridad y violencia sin aportarle resultados, pero sus mínimos intentos por recobrar la iniciativa de gobierno de la seguridad despiertan reacciones corporativas amenazantes.

4. GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES: ENTRE EL DISEÑO INSTITUCIONAL, LOS PROBLEMAS DE INTEGRACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO REAL

La investigación del fiscal Sandro Abralde aportó datos concretos acerca de las responsabilidades que le caben a 33 funcionarios de la Policía Metropolitana (PM) por los hechos ocurridos en el Parque Indoamericano el 7 de diciembre de 2010,¹⁶⁷ en el marco de un operativo conjunto con la PFA. Sin embargo, la Auditoría Externa de la PM consideró durante todo 2011 que no existían motivos para iniciar actuaciones respecto de ninguno de los funcionarios a los que debe auditar, a pesar del poder de fuego que esta fuerza desplegó en diferentes áreas del parque cuando ocurrieron los homicidios de Bernardo Salgueiro y de Rossemay Chura Puña.

Ambas cuestiones, la violencia y la ausencia de investigación interna, aportan elementos para caracterizar el gobierno de la nueva fuerza de la ciudad de Buenos Aires y sus modalidades de actuación. Una experiencia que demuestra que un diseño institucional moderno, que prevé incluso una auditoría de control externo, es una condición necesaria pero muy insuficiente para garanti-

166 "Previsible", *Página/12*, 18 de diciembre de 2011.

167 Véase "Umbrales perforados", en CELS, *Informe 2011*, ob. cit.

zar un funcionamiento democrático de la seguridad y de las instituciones de seguridad.

Al rol de la PM en los hechos del Indoamericano debe sumarse una serie de casos de violencia con víctimas fatales ocurridos durante este año, protagonizada por policías metropolitanos fuera de servicio y formas violentas de relación con grupos de vendedores ambulantes, que han tenido momentos de mayor visibilidad durante allanamientos alejados de estándares respetuosos de los derechos de las personas afectadas y de los propios reglamentos de la PM.

4.1. LA RESPONSABILIDAD DE LA POLICÍA METROPOLITANA EN LOS HECHOS DEL INDOAMERICANO

Luego de una minuciosa investigación, el fiscal Abraldes solicitó que se cite a indagatoria a 33 funcionarios metropolitanos. Les imputa la responsabilidad por los fallecidos y heridos, y además les atribuye el delito de abuso de armas. También surge de la investigación la firme sospecha de que efectivos de la PM adulteraron municiones de plomo para que tuvieran el aspecto de proyectiles de goma, con el objeto de encubrir el accionar ilegítimo en el marco del operativo montado. A un año de los hechos, el fiscal echó luz sobre las actuaciones de cada fuerza policial y descubrió que la PM había realizado los disparos mortales.

Por otra parte, de la investigación surge que la actuación de la PFA y de la PM fue coordinada, y que la PFA dictó indicaciones.

Se destaca la violencia ejercida por la División Operaciones Especiales Metropolitanas (DOEM) y la División Vigilancia Preventiva de la Policía Metropolitana. Los agentes de la DOEM efectuaron los disparos con armas largas hacia el interior de la Villa 20, a la par del lanzamiento de gases lacrimógenos. Dispararon en diferentes zonas del parque, primero en donde se produjo la muerte de Bernardo Salgueiro y las lesiones de Wilson Ramón Fernández Prieto y José Ronald Meruvia Guzmán, y luego tuvieron también intervención directa en la muerte de Rossemary Chura Puña y en las lesiones de Miguel Ángel Montoya y Juan Segundo Aráoz.

4.2. HECHOS DE VIOLENCIA LETAL CON PARTICIPACIÓN DE FUNCIONARIOS METROPOLITANOS OCURRIDOS EN 2011

La nueva policía que patrulla la Ciudad Autónoma de Buenos Aires repite formas lesivas de actuación tradicionales de las viejas policías. Esta fuerza local reproduce las peores prácticas de uso abusivo de la fuerza letal.

4.2.1. Los homicidios de Rodrigo Alfredo Romero (16 años) y de Jesuán Ariel Marchioni (23 años)

En la madrugada del 8 de septiembre, durante un supuesto asalto ocurrido a bordo de un colectivo de la línea 79 que circulaba por Avellaneda, el oficial David Alejandro Barrios asesinó a Rodrigo Alfredo Romero, de 16 años, y a Jesuán Ariel Marchioni, de 23. Barrios, según indicios y testimonios, se habría comportado de forma temeraria y con una evidente falta de control en el uso de la fuerza letal. De acuerdo con los datos brindados por testigos, luego de haberlo herido y cuando agonizaba en el piso del colectivo, Barrios disparó nuevamente contra Romero.

La PM dio a conocer que, junto a los cuerpos de “los sospechosos”, se encontraron cuatro vainas servidas, y el peritaje informa que la pistola reglamentaria de Barrios tenía 13 cartuchos y cuatro vainas servidas. Las armas que se alega que tenían los jóvenes no habían sido disparadas e, incluso, una de ellas no tenía municiones.

El ministro de Seguridad de la ciudad, Guillermo Montenegro, sostuvo: “El hecho está muy, muy claro”. El entonces jefe de la PM, Eugenio Burzaco, elogió “la valentía y el profesionalismo” de Barrios, a quien atribuyó haber actuado para “proteger la vida del conductor y los pasajeros del transporte”. Ambos respaldaron la versión según la cual una banda de cinco asaltantes subió al colectivo y que, ante el accionar idóneo y heroico de Barrios, dos jóvenes resultaron abatidos. El apoyo automático de los funcionarios políticos buscó instalar una versión sobre los hechos en caliente, antes de que fueran esclarecidos en sede judicial o administrativa.

La defensa política del accionar policial se alineó con lo resuelto por el juez de Garantías n° 9 de Avellaneda, Luis Carzoglio, quien liberó a Barrios apoyándose en que el Código Penal no prevé pena para quien actúa en cumplimiento del deber, e invocó el art. 28 de la ley de la Ciudad que habilita a los uniformados a usar armas en “legítima defensa, propia o de terceros”. Carzoglio no resolvió el sobreseimiento del oficial Barrios, quien sigue imputado ante la justicia. De hecho, aunque consideró que “debe continuarse la investigación para establecer fehacientemente cómo ocurrieron los hechos”, indudablemente adelantó su posición sobre la conducta que se le imputa al agente policial, ya que afirmó la inexistencia del “estado de sospecha respecto de la participación” de Barrios en el delito que “prematuramente” se le imputó.

Por otro lado, agregó en distintos pasajes de la resolución que la conducta de Barrios fue asumida luego de un enfrentamiento con “delincuentes” hasta que finalmente concluyó con una afirmación que lo pone al borde del prejuizgamiento: “Que la conducta del incausado [sic] no sólo no corresponde a un hecho ilícito sino que podría ser encuadrada dentro de las previsiones del inc. 4 del art. 34 del Código Penal, actuando Barrios en el legítimo ejercicio

de su función”. Esta afirmación es claramente una homologación de la versión oficial introducida formalmente en el expediente judicial por el oficial Barrios pero, sobre todo, ante la opinión pública por parte del ministro Montenegro y del entonces jefe policial Burzaco. Desde hace años, el CELS denuncia las consecuencias institucionales que trae aparejadas la convalidación acrítica del relato policial por parte de la justicia.¹⁶⁸ Por otra parte, el otorgamiento de la excarcelación a Barrios contrasta con la situación de los miles de imputados que se encuentran privados de su libertad en la provincia de Buenos Aires, aún sin sentencia condenatoria. El beneficio que se le concedió a Barrios rara vez se les otorga a personas acusadas de delitos comunes; basta ver la tasa de encarcelamiento preventivo en la provincia de Buenos Aires para corroborarlo. Por el contrario, el juez Juan Ramos Padilla, quien había tenido a cargo la causa en primer término,¹⁶⁹ cuestionó la versión oficial y la veracidad del dato acerca de que ambos jóvenes muertos integraban una banda de asaltantes. Ramos Padilla planteó que Romero, de 16 años –y no de 18, como se dio a conocer en un principio– era un pasajero ajeno al intento de asalto. Ramos Padilla fue denunciado por Montenegro y Burzaco, quienes lo acusaron de cometer prevaricato y violación de secretos durante la investigación, haciéndolo responsable de haber mantenido la detención del policía Barrios invocando hechos falsos e, incluso, de haber puesto a Barrios en riesgo personal por difundir su nombre.¹⁷⁰ De la causa surge que los disparos se produjeron casi inmediatamente cuando Marchioni y Romero subieron al colectivo. Por otro lado, la autopsia realizada a Marchioni da cuenta de que murió a causa de dos disparos. Uno desde adelante hacia atrás y otro de atrás hacia adelante y de arriba hacia abajo, lo que fortalece la posibilidad de que el segundo disparo haya sido para rematar por la espalda al joven mientras estaba en el piso, y pone en tela de juicio la legitimidad de la actuación policial.

168 Véase, por ejemplo, CELS, *Informe 2008*, ob. cit., p. 123 y ss.

169 La causa se inició ante la justicia nacional ya que el agente Barrios ordenó al colectivo que siguiera su curso, con los chicos muertos sobre el colectivo, hasta el barrio de Barracas. Los homicidios fueron cometidos en la localidad de Avellaneda, razón por la que el juez Ramos Padilla, luego de realizar las primeras medidas, se declaró incompetente y remitió la causa al Juzgado de Garantías n° 9 de Avellaneda, a cargo de Luis Carzoglio.

170 “El ministro Montenegro denunció a un juez”, *Clarín*, 25 de agosto de 2011. La denuncia de Montenegro y Burzaco implicó, en los hechos, una presión del Poder Ejecutivo de la ciudad sobre un juez respecto de sus decisiones en un caso de violencia policial. Los funcionarios alegaron un deber de guardar secreto respecto de la identidad del imputado, que no tiene amparo legal.

4.2.2. *La ejecución a quemarropa de Bruno Pappa (26 años)*

En otro hecho de extrema gravedad, el 12 de septiembre un efectivo de la Policía Metropolitana, que también se encontraba fuera de servicio, asesinó a Bruno Pappa, de 26 años, en el barrio porteño de Chacarita. Pappa, junto a otra persona, había robado en un local de ropa sobre la avenida Corrientes. Eran las 12 del mediodía, estaba borracho y se llevó unas remeras, camperas y calzoncillos. Al salir, según algunas versiones, asaltaron al policía metropolitano Enzo Fabián Álvarez, amenazándolo con una réplica de pistola. Según esta hipótesis, le habrían quitado la mochila y la billetera. De acuerdo con los datos brindados por testigos del hecho, el policía se identificó y alcanzó a Pappa, con quien forcejeó. Cuando ya lo había reducido en el piso con ayuda de otros dos hombres, le disparó en la cara. El disparo, efectuado a 50 cm del rostro, le ocasionó la muerte en forma inmediata. En el marco de la causa penal, que se encuentra en etapa de elevación a juicio, se pudo probar esta versión de los hechos, a lo que se suma que dos testigos directos afirmaron que Pappa no representaba peligro alguno para Álvarez.

Pappa vivía en Villa Fraga, un asentamiento que creció en los terrenos ganados a los predios ferroviarios de Chacarita. La noche del homicidio, vecinos y amigos de Bruno apedrearon la sede de la Policía Metropolitana en Guzmán y Jorge Newbery, y fueron repelidos por los efectivos con balas de goma y gas pimienta. La inmediata reacción de los vecinos se explica por el maltrato cotidiano de efectivos de la PM que patrullan las cercanías de Villa Fraga. Por ejemplo, los jóvenes del asentamiento que se dedican a *cartonear* son cotidianamente maltratados por agentes metropolitanos, insultados y amenazados.

El único funcionario que se refirió públicamente al caso fue el superintendente de Seguridad Comunitaria de la Metropolitana, Ricardo Pedace, quien sostuvo que el Poder Judicial debía determinar si se trató de un caso de legítima defensa, y centró su declaración en destacar el parecido del arma de juguete con una real. Según informó la Auditoría Externa Policial, Álvarez fue puesto en disponibilidad preventiva a partir de este hecho.

4.2.3. *El intento de homicidio de Francisco Nilda (46 años)*

El policía metropolitano Juan José Lisondo se encontraba fuera de servicio en Temperley, donde vive, cuando Francisco Nilda, de 46 años, mantenía una discusión con su hermano. Lisondo decidió intervenir y disparó con su pistola reglamentaria, hiriendo de gravedad a Nilda en la cabeza. Con posterioridad, Lisondo se entregó ante los efectivos de la Comisaría 6ª de Lomas de Zamora. Según informó la AEM, Lisondo fue puesto en disponibilidad.

Como se advierte, los casos de Pappa, Romero, Marchioni y Nilda, tuvieron lugar cuando los efectivos policiales, en este caso de la PM, se encontraban fuera de servicio, una circunstancia que en las diferentes fuerzas de seguridad implica mayores riesgos para la vida de policías y particulares.

4.3. ALLANAMIENTOS VIOLENTOS A VENDEDORES AMBULANTES¹⁷¹

A partir del requerimiento formulado por la fiscal contravencional Sandra Verónica Guagnino, el 5 de julio la PM allanó un local de la galería Luxor en la calle Lavalle 669, que supuestamente alquilaba una organización que guardaba mercadería de vendedores ambulantes, conocidos como *manteros* –porque utilizan mantas para exponer los productos a los clientes– de la calle Florida. En el operativo, en el que participaron 70 miembros de la PM, 10 personas fueron detenidas por resistencia a la autoridad y permanecieron arrestadas a disposición de la justicia. Testigos afirmaron que el accionar de la PM fue desmedido, que había policías de civil entre los que efectuaban los arrestos y que, incluso, llegaron a utilizar gas pimienta contra las personas que se resistían al secuestro de sus pertenencias. A su vez, algunos efectivos de la Brigada de Investigaciones de la PM llegaron a desenfundar sus armas reglamentarias, una acción desproporcionada e injustificada dado que no había personas armadas.

Durante 2011, la PM ha realizado numerosos allanamientos a supuestos depósitos de mercadería perteneciente a vendedores ambulantes, en los que se produjeron, invariablemente, disturbios violentos cuyo único resultado fueron heridas a los vendedores y numerosas detenciones. En la misma línea, en diferentes oportunidades los inspectores del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, realizan inspecciones sin identificarse ante los vendedores y siempre en compañía de personas no identificadas ni aparentemente pertenecientes al gobierno ni a la PM. En diferentes casos, provocan a los vendedores ambulantes con el fin de generar disturbios y así poder detenerlos por resistencia a la autoridad.

En diciembre de 2011, la legislatura porteña sancionó una ley por la cual se modificó el Código Contravencional con relación a la venta ambulante. La principal modificación, impulsada por el partido de gobierno, se produjo en el art. 83, en donde se suprimió la referencia a “la venta de mera subsistencia”,

171 Agradecemos a la antropóloga María Pita –integrante del Equipo Argentino de Antropología Política y Jurídica de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA e investigadora del Conicet– por compartir con nosotros los relatos que surgen de su investigación.

poniendo en evidencia, una vez más, la intención de accionar judicialmente contra los vendedores ambulantes.

4.4. LA AUDITORÍA EXTERNA POLICIAL DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD DE LA CIUDAD

La Auditoría Externa Policial (AEP) fue creada por la Ley de Seguridad Pública 2894/LCABA como organismo externo de control de la Policía Metropolitana, dependiente del Ministerio de Justicia y Seguridad. La AEP tiene autonomía para realizar investigaciones administrativas y para proponer sanciones ante el ministro de Justicia y Seguridad. Se trata de un mecanismo adecuado, con importantes facultades de investigación y acceso pleno a la información policial. Junto a la experiencia de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, constituye un caso de diseño institucional moderno de control de agencias policiales. Según informan, en los dos años de actuación de la PM, la AEP ha iniciado 131 actuaciones administrativas, de las cuales 55 se encuentran cerradas.

Si bien el art. 54 dispone que la AEP “intervendrá también en el control de las actividades y procedimientos que realice la Policía Metropolitana en aquellos casos que se denuncien, o en los que razonablemente se puedan presumir irregularidades”, a un año de la represión del Parque Indoamericano, en la que la PM –en coordinación con la PFA– utilizó ampliamente armas de fuego, por lo que tres personas resultaron asesinadas y muchas heridas, la AEP considera que no existen motivos para realizar investigaciones internas sobre ningún efectivo de su fuerza por hechos relacionados con este acontecimiento.¹⁷²

En este marco, el funcionamiento real de la AEP contrasta con su misión y las amplias facultades de investigación que le fueron otorgadas. La AEP no aparece como un órgano de control efectivo, en tanto no conduce investigaciones propias sobre los hechos más graves que involucran a funcionarios metropolitanos. El objeto de una investigación administrativa de un organismo de control

172 Por su actuación en el marco de esta represión, al momento de los hechos el entonces ministro de Justicia y Seguridad de la Nación Julio Alak separó de la fuerza a los oficiales comisario Eduardo R. Pereyra (sumariado administrativamente por causas graves), al principal Roberto A. Morales –ambos de la Comisaría 48ª–, y al subcomisario Ángel E. Notarfrancesco, perteneciente al Cuerpo Guardia de Infantería (CGI); y a los suboficiales sargento 1º Alejandro Ismael Romero –de la Comisaría 48ª– y al agente Nahuel Iván Fernández, de la DOUCAD. En marzo, el Ministerio de Seguridad puso en disponibilidad al jefe de Seguridad Metropolitana de la Policía Federal, comisario mayor Hugo Lompizano, por cuestionamientos sobre su desempeño en la represión en el Indoamericano y en el homicidio de Mariano Ferreyra, ocurrido sólo dos meses antes. En junio, Lompizano fue procesado en esta última causa.

policial difiere del de una investigación penal: mientras la investigación judicial tiene el objetivo de determinar cómo ocurrió un hecho y verificar la existencia de un delito, una investigación interna debería determinar la comisión de faltas disciplinarias o funcionales en el ejercicio de la función policial.

4.5. EL DISEÑO INSTITUCIONAL COMO CONDICIÓN INSUFICIENTE PARA UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO

En relación con el gobierno político de la seguridad y de las fuerzas de seguridad —que es uno de los ejes de este capítulo— analizar la experiencia de los primeros dos años de la PM permite diferenciar el diseño institucional del funcionamiento real de las instituciones. La PM cuenta con herramientas muy relevantes para el gobierno democrático de la fuerza; entre otros, el escalafón único, un organismo de control externo y una clara delimitación de las funciones policiales, reforzada por el discurso de las autoridades que insisten en que la PM solamente “opera”, mientras que el gobierno y el control se ejerce desde el ministerio. Sin embargo, el análisis del desempeño de la PM y de la AEP en sus cortas trayectorias indica que el diseño institucional es una condición necesaria para el avance hacia políticas democráticas de seguridad, pero que dista de ser suficiente para que el funcionamiento resulte democrático en cuanto a las prácticas policiales, el esclarecimiento de hechos de violencia y su sanción.

Como hemos detallado en el informe del año anterior, uno de los problemas centrales de la PM se relaciona con su composición, cuestión que tuvo su mayor exposición pública por los escándalos políticos que llevaron a recambios de la jefatura de la PM,¹⁷³ pero que también se verificaron al analizar los legajos de los policías que ingresaron para ocupar los cargos de comisionados (rango equivalente al de comisario).¹⁷⁴ En todos los niveles subsisten problemas graves de integración.

El 23 de noviembre de 2011, por Resolución 879/2011, el Ministerio de Justicia y Seguridad porteño dejó sin efecto la incorporación del hasta entonces subteniente Fernando Pedreira. En su declaración jurada para el ingreso a la PM (de 2009) Pedreira omitió que había sido exonerado de la policía bonaerense en 2007 por un incendio en la Comisaría 1^a de Quilmes, conocido como “la Masacre de Quilmes”, que causó la muerte de 4 adolescentes y por el que

173 Sus dos primeros jefes, Jorge Palacios, impugnado al momento de su designación por el CELS y otras organizaciones, y Osvaldo Chamorro, ambos ex policías federales, fueron desplazados de sus cargos de manera sucesiva en medio de escándalos por espionaje ilegal.

174 CELS, *Informe 2011*, ob. cit., p. 73 y ss.

está procesado junto con otros 9 policías. Sin embargo, Pedreira sí había declarado que había pertenecido a la bonaerense, aunque indicó que su baja era de 2005. Este dato era suficiente para que la PM chequeara sus antecedentes con las autoridades correspondientes y con los organismos de derechos humanos, consultas que desde el primer momento hubieran develado la mentira de Pedreira. Tal como informó el CELS en 2011 tras acceder a los legajos de comisionados de la PM, en diferentes casos de ex policías que habían ingresado a la fuerza faltaba información acerca de los motivos de la baja, así como toda documentación que explicara a qué se habían dedicado entre la fecha de la baja y su ingreso a la PM.

Hacia fines de año, el jefe civil de la fuerza, Burzaco, fue reemplazado en su cargo nuevamente por un ex policía federal, en este caso el ex comisario Héctor Giménez. La designación de Burzaco, que había constituido parte de las medidas de control de daños del gobierno porteño ante las salidas de Chamorro y Palacios –los dos primeros jefes de la PM, ambos policías involucrados en hechos de inteligencia ilegal–, no implicó transformaciones cualitativas en las formas de trabajar de la PM. Este año fue justamente Burzaco quien, en forma prematura, hizo propia la versión que el policía involucrado le acercó ante los homicidios de los jóvenes Romero y Marchioni. De esta manera, el propio jefe civil de la PM desmerecía la importancia de que el órgano de control de la fuerza ejerciera su función.

La designación de Giménez ratifica las opciones iniciales del gobierno porteño: confiar la seguridad a cuadros tradicionales de la PFA. Una vez más, el gobierno porteño entrega la gestión cotidiana de la PM a un comisario federal. En este sentido, Giménez representa el mismo modelo de armado estructural y de alianzas que Palacios o Chamorro. Como en el caso de sus antecesores en el cargo, y como es habitual entre comisarios federales, la familia de Giménez es titular de una empresa privada de seguridad, que está a nombre de su esposa y de su hija. Al momento de conformación de la empresa, el socio de las familiares de Giménez era el hijo del conocido comisario general de la PFA, Adrián Pelacchi.¹⁷⁵

175 La constitución y los cambios en el directorio de la empresa Global Security Services S. A. pueden verse en el Boletín Oficial de fechas 24 de febrero de 2004, 30 de octubre de 2008 y 22 de diciembre de 2009. Sobre la trayectoria de Pelacchi en la PFA, véase “Normas y prácticas autoritarias en la Policía Federal Argentina. Los núcleos duros de la impunidad”, en CELS, *Informe 2011*, ob. cit.

5. REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN

5.1. NOTAS PARA LA AGENDA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA: CUESTIONES COMUNES A LAS JURISDICCIONES

Del análisis de las políticas de seguridad y casos de violencia en el nivel nacional, bonaerense y porteño, surgen cuestiones comunes que requieren medidas a ser priorizadas en una agenda de seguridad democrática: los usos y la regulación de las nuevas tecnologías de vigilancia extendidas a lo largo del área metropolitana y de las fronteras aéreas y terrestres del país, la exposición ante la violencia policial por parte de jóvenes varones en barrios pobres, la necesidad de fortalecer los controles interinstitucionales sobre los operativos de seguridad de abordaje territorial y una reflexión crítica sobre la recepción local de políticas de seguridad aceptadas internacionalmente, que implican tensiones con las normas y la realidad argentinas.

La instalación de redes de videovigilancia y de sistemas inteligentes de procesamiento y reconocimiento biométrico de imágenes se ha extendido y acelerado en la ciudad y en la provincia de Buenos Aires. Esta herramienta está orientada a la prevención situacional y al esclarecimiento de delitos y al mismo tiempo potencia los viejos problemas del manejo de registros personales por parte de las autoridades y, especialmente, por la policía, como ocurrió históricamente con los álbumes de sospechosos, entre otros registros y bases de datos oficiales.¹⁷⁶ Es aún incipiente el debate sobre los usos, las normas de preservación, el poder probatorio y los controles a los que debe atenerse la circulación de incontables minutos de registros audiovisuales sobre la vida cotidiana de la comunidad.¹⁷⁷

Al seguimiento del uso de esta tecnología debe sumarse el monitoreo de las políticas de radarización que se llevan adelante en una zona gris de la demarcación entre seguridad interior y defensa. Aún no han existido casos concretos sobre los que puedan discutirse los efectos de una política que, en abstracto, presenta serios interrogantes.

176 A fin de año, el Juzgado Contencioso Administrativo n° 1 de La Plata, a cargo del juez Luis Arias, ordenó al Ministerio de Seguridad y Justicia de la Provincia que elimine de sus órganos administrativos y de la policía bonaerense todos los archivos fotográficos y cualquier otro dato que permita la identificación de personas menores de edad. Además, como medida de no innovar, ordenó a ese ministerio que se abstenga de filmar, fotografiar y armar prontuarios, por resultar violatorio de la Ley 26 061 de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Por último, la resolución judicial prohíbe a la Municipalidad la instalación de cámaras en las escuelas. "La Justicia le ordenó a Casal que retire prontuarios y fotos de menores de las comisarías", *El Argentino*, 31 de diciembre de 2011.

177 La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires ha elaborado diferentes proyectos de ley para la regulación de las cámaras de seguridad.

Hemos encabezado el relato de cada caso de violencia con la referencia a la edad de las víctimas para destacar que, como ha sucedido en forma sostenida al menos desde el regreso al sistema democrático, son los adolescentes y jóvenes varones de los barrios pobres los destinatarios principales de los abusos policiales en general y de la violencia letal, en particular. Se reafirma la necesidad de que las autoridades políticas de la seguridad implementen medidas específicas a nivel de la formación, del diseño de las políticas y del control de actuación para la prevención y detección de maltratos policiales sobre este grupo, cuya particular exposición está motivada por la clase social, la edad y el género, situación que se agrava cuando el joven lleva consigo o es acusado de llevar drogas ilegales, cuando se trata de un chico inmigrante o la policía presume que lo es.

También queremos llamar la atención sobre la necesidad de fortalecer los controles de todo tipo –políticos, judiciales, parlamentarios y de los órganos extrapoder de control y defensa de derechos– sobre los operativos de seguridad de abordaje territorial. El diseño y la naturaleza de estos operativos es muy diferente entre el nivel nacional y el provincial, comenzando por el hecho de que en la provincia de Buenos Aires se trata de operativos disruptivos, eminentemente violentos y los que ha encarado el gobierno nacional son sostenidos en el tiempo e implican el reconocimiento de los vecinos directamente afectados como beneficiarios de los servicios de seguridad. Sin embargo, las intervenciones territoriales diferenciadas requieren controles específicos que apunten a las dimensiones críticas de la relación entre las fuerzas de seguridad y los habitantes de las zonas afectadas. Como hemos visto, se presentan algunas prácticas abusivas especialmente esquivas a los controles habituales, como las detenciones en la vía pública, informales y no registradas, ante las que se requiere diseñar dispositivos de control particulares.

Finalmente, queremos colocar en el listado de debates pendientes una reflexión crítica sobre la influencia de las agendas de seguridad regionales e internacionales sobre la política local. En este capítulo hemos revisado que tanto las cuestiones de “las nuevas amenazas” como la promoción de la política de policía pacificadora de Río de Janeiro están permeando fuertemente las agendas de gobierno de la seguridad, con la complejidad adicional de haber sido impulsadas en países con gobiernos de orientación progresista. El antecedente de la sanción de la Ley Antiterrorista, parte prioritaria de las medidas promovidas por el GAFI –un organismo intergubernamental creado a instancias del G-7 que agrupa a las principales economías del mundo– es una señal de alerta grave acerca de la recepción de la clase política local de las corrientes autoritarias de la seguridad aceptadas internacionalmente.

5.2. NOTAS SOBRE MODELOS DE GOBIERNO Y EL CARÁCTER DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD

Analizar y evaluar las políticas de seguridad desde la perspectiva del ejercicio del gobierno político exige una mirada que pueda poner en relación las dimensiones normativas (los diseños institucionales, mecanismos, leyes y regulaciones), la cultura institucional que las autoridades políticas permean hacia las fuerzas en el funcionamiento cotidiano y, finalmente, los efectos en las prácticas policiales concretas.

Estos niveles se identifican en la literatura sobre reforma policial. Analíticamente, suele postularse que un proceso de reforma se inicia en el nivel normativo, siendo más difícil transformar la práctica policial, lo que habitualmente se refiere como la distancia entre las normas y las prácticas. Sin embargo, esta linealidad descendente, de la reforma normativa a la reforma de la actuación, no necesariamente se verifica en los casos analizados, ya sea porque los modelos de gobierno revisados no son reformistas o porque las estrategias asumidas desafían tal esquema.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, el agotamiento de su modelo delegativo tras cuatro años de abstención del ejercicio del gobierno político de la seguridad y de la Policía Bonaerense muestra importantes consistencias entre los cambios normativos que se habían impulsado (caracterizados por el CELS y el ASD como de *contrarreforma*), la cultura institucional reforzada por la gobernación (ausencia de investigación interna, delegación de las decisiones de seguridad) y el resultado de prácticas caracterizadas por la violencia, la ineficiencia y la corrupción.

La ciudad de Buenos Aires, por su parte, cuenta con un diseño institucional y normativo adecuado, en términos generales, para poder ejercer un gobierno democrático de la seguridad. Sin embargo, la cultura institucional promovida por las autoridades políticas resulta consistente con sus lineamientos generales de gobierno –tanto en lo que hace a seguridad, política social, espacio público, articulación con el Ministerio Público Fiscal–: la consideración de que el sistema penal es la arena privilegiada para dirimir conflictos sociales. Se trata de una dimensión clave para ser tomada en el discurso y en las agendas de trabajo para la seguridad democrática: las normas y los diseños institucionales que demandamos no garantizan una gestión no autoritaria de la seguridad. Otros actores externos de control y defensa de derechos, como las comisiones parlamentarias y las defensorías pueden colaborar en establecer mejores umbrales de actuación policial.

El primer año del Ministerio de Seguridad de la Nación es el caso que más incógnitas supone respecto del ordenamiento de los niveles normativo, de cultura institucional y de prácticas. Su estrategia de recuperación del gobierno político de la seguridad y de las fuerzas se ha llevado adelante en el marco de

la legislación existente. Una importante cantidad de resoluciones ministeriales ha obrado como nuevo marco regulatorio para cuestiones que se identificaron como críticas. Del análisis surge que la apuesta principal se hizo en el nivel intermedio, generando condiciones para cambios de cultura institucional. La acumulación de decisiones y medidas mostró a las fuerzas y a la comunidad que la modalidad histórica de autogobierno de las fuerzas federales está siendo fuertemente afectada. Sin embargo, para una profunda reforma del sistema federal de seguridad, la convivencia de este estilo de conducción con las normas anacrónicas que rigen a las fuerzas debe resolverse dando lugar a un ordenamiento normativo acorde a la democracia: una estrategia de afirmación de la autoridad política de la seguridad que se construye desde la cultura y las prácticas y que debería emprender la necesaria reforma de los marcos legales.

5.3. NOTAS SOBRE EL NUEVO PERÍODO POLÍTICO Y LAS PRIORIDADES PARA UNA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

El año comienza con gestiones de legitimidad renovada y fortalecida en todos los niveles de gobierno y un horizonte de mediano plazo libre de contextos electorales. La experiencia del Ministerio de Seguridad ha demostrado que es posible intervenir sobre núcleos de poder de la autonomía policial –nada menos que de la PFA– sin importantes reacciones corporativas que amenazaran la mentada gobernabilidad. La degradación de la Federal era tal que no sólo no se intervenía sobre sus actividades ilegales, sino que se había abandonado cualquier exigencia de formación, evaluación o profesionalismo. Este dato no es menor, dado que desafía el supuesto realismo político local, que postula que pactar con las policías es una condición para gobernar. Este hecho político podría irradiar a otras jurisdicciones, especialmente a través del Consejo de Seguridad Interior, cuyo potencial para federalizar buenos estándares de seguridad en todo el país aún no ha sido aprovechado.

La racionalidad de la estrategia emprendida por el Ministerio de Seguridad estuvo signada por el marco del año electoral, durante el cual el Congreso de la Nación fue relegado por el gobierno nacional como plataforma de impulso político, debido a la mayoría opositora que controlaba sus dos cámaras. El nuevo contexto incluye una contundente legitimación por el voto popular que se traduce en mayor fortaleza parlamentaria para respaldar proyectos del Ejecutivo, a lo que se suma, en lo particular, el compromiso de legisladores de diferentes bloques con el programa propuesto por el Acuerdo de Seguridad Democrática (ASD). En conjunto, presenta las mejores condiciones para avanzar en la reforma de las leyes que desde tiempos de la dictadura rigen a las fuerzas y en la sanción de normas que establezcan

un nuevo marco para el funcionamiento institucional y la actuación de las fuerzas federales de seguridad.

Una cuestión clave es la posibilidad de gobernar en forma coordinada y consistente los sistemas de seguridad nacional y bonaerense. El apoyo político recibido en las elecciones por el gobernador representa un importante capital para revertir el escenario crítico al que ha llegado. Queda abierta la pregunta sobre si el armado político que implica la vicegobernación alineada con el gobierno nacional puede funcionar como instancia de promoción de una mayor articulación en la orientación de las políticas de seguridad o si, por el contrario, la necesidad de fortalecer posiciones en el interior del Ejecutivo provincial propiciará mayores distancias en esta agenda crítica en términos de derechos humanos.

6. NOTA FINAL: VIOLENCIA POLICIAL EN CHUBUT

En este capítulo decidimos priorizar el análisis de la situación de las políticas de seguridad y los hechos de violencia policial en las jurisdicciones federal, bonaerense y porteña. Sin embargo, queremos también llamar la atención de la situación de la provincia de Chubut, caracterizada por relaciones violentas entre la policía provincial y los jóvenes, que incluye una diversidad de situaciones de abuso, muertes e, incluso, desaparición, además de la participación directa de funcionarios policiales en robos¹⁷⁸ y en allanamientos violentos.

Desde fines de 2010 y durante 2011 tuvo lugar una serie de hechos que conmovieron a la sociedad por su gravedad institucional y que dieron lugar a un debate sobre la necesidad de reformar el sistema de seguridad provincial. El ministro de gobierno fue interpelado en la Legislatura provincial por los casos de violencia policial y su encubrimiento. Destacamos uno de los casos más graves.

El 5 de septiembre de 2010, a la salida de los boliches de la ciudad de Trelew, la policía llevó adelante una serie de violentas detenciones, golpizas, apremios y torturas a varias personas. Entre ellos estaban los hermanos Sergio y Denis Aballay, quienes fueron detenidos ilegalmente, golpeados, y recibieron disparos con balas de goma a corta distancia. Esa madrugada también fue detenido Julián Antillanca, de 20 años, mientras volvía a su casa de un boli-

178 Tres policías –dos suboficiales y un comisario– fueron sorprendidos *in flagranti* robando un cajero automático en la localidad de Puerto Pirámide. Para efectuar el robo, los efectivos habían cortado la luz de todo el pueblo.

che. Esa madrugada el joven recibió una brutal golpiza en distintas partes del cuerpo (rostro, cabeza, tórax y extremidades) mediante trompadas, patadas y tonfas. Falleció víctima de las severas agresiones propinadas esa noche por los policías. El cuerpo muerto de Julián habría sido trasladado por los policías en un móvil policial y dejado tirado en la calle. En un primer momento, la policía informó que el joven había muerto por un coma alcohólico, pero César Antillanca recibió el cuerpo de su hijo lleno de golpes. Estos casos comenzaron a ser investigados por la justicia, y las familias Aballay y Antillanca fueron representadas por la Defensa Oficial de Trelew, quienes oficiaban como querrelantes en la causa. A mitad de 2011 se solicitó la elevación a juicio, que fue otorgada a fines de año.

La provincia de Chubut cuenta con graves antecedentes en materia de violencia policial: Iván Torres¹⁷⁹ permanece desaparecido desde el 3 de octubre de 2003, luego de haber sido detenido y golpeado. Seis de los testigos de esta causa murieron en distintas circunstancias de violencia y no fueron esclarecidas. La impunidad del caso suscitó la intervención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que condenó al Estado argentino por la detención ilegal, tortura y desaparición forzada de Iván Torres.

Las reiteradas prácticas policiales violentas e ilegales demandan que las autoridades políticas de la provincia implementen un programa efectivo de control y gobierno de la seguridad, orientado a que la actuación de las fuerzas se enmarque en una concepción democrática de la relación entre la policía y la comunidad.

179 Véase “Informe sobre la desaparición de Iván Torres”, en www.cels.org.ar/common/documentos/informe_caso_ivan_torres.pdf.