

VI. Realineamientos punitivos en los debates sobre seguridad y las derivaciones en la política criminal*

1. INTRODUCCIÓN

Durante 2013 y 2014, la seguridad se instaló como tema central de las discusiones políticas y electorales. Candidatos, funcionarios, periodistas y celebridades propusieron el endurecimiento penal, en una escalada que expresó el resurgimiento de consensos punitivos luego de varios años en los que el discurso único de la mano dura se había resquebrajado.

En este capítulo analizamos estos realineamientos punitivos y el impacto que tienen las discusiones públicas en la política criminal y en las prácticas de las agencias penales. Es decir, abordamos las relaciones entre los discursos punitivistas de seguridad y el endurecimiento del sistema penal.

El aumento de los niveles de punitividad se explica en buena medida por las propias políticas y dinámicas de funcionamiento, cotidianas y burocráticas, de las agencias penales.¹ Sin embargo, las prácticas del sistema penal son permeables a los mensajes de endurecimiento que llegan desde los actores políticos y mediáticos.

Por ello, no resulta un dato menor la proximidad del escenario electoral, ya que la sucesión de demandas y propuestas punitivas ha sido la expresión de una competencia entre candidatos o funcionarios de distintos partidos políticos por imponer los proyectos o las respuestas más duras.² Las características de la coyuntura dieron lugar a que se sostenga un estado de campaña electoral permanente que contribuye a abordajes demagógicos de la violencia y el delito.

* Este capítulo fue elaborado por Paula Litvachky y Manuel Tufro, integrantes del CELS.

1 Véase el capítulo VIII: “El Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires como engranaje de un sistema penal violatorio de derechos”, en este Informe.

2 Véase Horacio Verbitsky, “Correr por derecha”, *Página/12*, 1º de junio de 2014.

Ahora bien, la correlación entre coyunturas electorales y endurecimiento de los debates sobre seguridad no es lineal. Máximo Sozzo³ muestra que, en las campañas presidenciales de 2007 y 2011, un kirchnerismo fortalecido había logrado imponer una agenda electoral en la que el tema de la seguridad no resultaba central. Por el contrario, las elecciones legislativas de 2009 y 2013 presentaron un Frente para la Victoria (FPV) más debilitado, en un contexto de inestabilidad económica externa e interna. En esas circunstancias, sobre todo en la provincia de Buenos Aires, las campañas se centraron en la inseguridad y en las propuestas de mano dura, impulsadas también por sectores del FPV en nombre de un pragmatismo electoral que no tuvo buenos resultados.

Sozzo registra un aumento moderado del punitivismo entre 2007 y 2012, medido a partir de indicadores como la población carcelaria, la cantidad de personas detenidas en comisarías, el número de sentencias condenatorias, el porcentaje de penas de cumplimiento condicional y efectivo, la cantidad de condenas que implican prisión efectiva, la gravedad de las sentencias condenatorias. En este capítulo retomaremos algunos de estos indicadores y agregaremos otros para mostrar que en 2013 y 2014 el endurecimiento de las políticas fue significativo.

En términos generales, las orientaciones punitivistas comparten rasgos que se repiten en sus distintas encarnaciones: enfocan los recursos hacia los delitos menores y apuntan a reprimir a los eslabones más débiles de la cadena delictiva; miden su efectividad en la cantidad de detenciones; la represión es más valorada que la prevención y otras formas de actuación menos violentas; se incentiva el uso de armas; se generan mayores oportunidades de abuso policial, lo que aumenta su capacidad de extorsión y recaudación ilegal; se toleran altos niveles de corrupción y penetración de la institución por parte de redes criminales; se fomenta la desprofesionalización de las fuerzas policiales.⁴

Sin objetivos definidos e indicadores de impacto la demagogia punitiva se alimenta de sus propios fracasos e insiste en aplicar las mismas fórmulas. En lugar de trabajar con diagnósticos rigurosos de los fenómenos delictivos que deben ser abordados, dialoga con lo que se instala como demanda social en las campañas de opinión pública. Las consecuencias son el agravamiento de

3 Máximo Sozzo, "Postneoliberalismo y política penal en la Argentina", ponencia en el seminario "Política Criminal, Justicia Penal y Derechos Humanos", CELS, 28-29 de abril de 2014.

4 Para una caracterización de la "estrategia punitiva" en el ámbito particular de la persecución del crimen organizado, véase Juan Carlos Garzón Vergara, "Cómo responder al crimen organizado y dejar atrás la guerra contra las drogas", Woodrow Wilson Center, 2014, disponible en <www.violenceandcimereduction.org/2>.

los problemas de seguridad y la vulneración de derechos, que recaen sobre los que tienen menores posibilidades de defenderse del abuso policial.

2. LOS DEBATES SOBRE SEGURIDAD EN LA CAMPAÑA PERMANENTE

Los comicios legislativos de mediados de 2013 presentados como la antesala de las elecciones presidenciales configuraron una suerte de larga campaña electoral que se extenderá hasta diciembre de 2015. En ese marco se produjo una escalada de los discursos punitivistas en la agenda pública que se articuló en una sucesión de “temas” y “casos”. A esta dinámica se sumaron no sólo los representantes de las fuerzas políticas más conservadoras sino también algunos funcionarios y candidatos del FPV, cuyas intervenciones en el mismo sentido dieron cuenta de regresiones en los diagnósticos y las propuestas. En los debates públicos, las explicaciones y recetas propias del discurso policial en boca de altos funcionarios desdibujaron al gobierno nacional como referencia de un enfoque de seguridad democrática. Resta por verse si los reclamos de castigo y dureza permanecerán en el centro de la agenda electoral o si, como en los comicios presidenciales de hace cuatro y ocho años, son desplazados por otros temas.

En estas intervenciones aparecieron algunas constantes. En primer lugar, la presentación de proyectos para endurecer leyes y procedimientos penales que caen en la falacia de que las modificaciones normativas solucionan los problemas de seguridad. En segundo lugar, la explotación política demagógica de las problemáticas de violencia y delito, reales o inexistentes. Se trata de viejos y nuevos temas de los discursos de mano dura, como la criminalización de los migrantes o el avance del narcotráfico, que han tomado por asalto las agendas públicas en 2013 y 2014. Finalmente, las decisiones de política pública que, atravesadas por estos debates, presentan el endurecimiento del castigo y la centralidad de la respuesta policial (aun legitimando mayores niveles de letalidad y violencia) como receta para los problemas de seguridad. En este punto, la “emergencia en seguridad” bonaerense aparece como el ejemplo más claro.

2.1. EL ENDURECIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN PENAL:

EL GARANTISMO COMO PROBLEMA DE SEGURIDAD

Candidatos y funcionarios de distintos partidos señalaron al garantismo como responsable de los problemas de seguridad ciudadana. Se califica como garantista, en forma despectiva, tanto a una legislación penal considerada benevolente con las personas que delinquen (por las garantías judiciales contempla-

das) como a los jueces que aplican estas garantías y “sin responsabilidad, dejan en libertad a personas que vuelven a delinquir, a matar, o a violar”.⁵ Por un lado, esta visión reduce y desplaza el debate sobre las políticas de seguridad hacia el nivel de la normativa penal. La idea es que las garantías penales y las penas bajas impiden el castigo y ocasionan los problemas de seguridad. Al no explicar de qué modo la mera reforma legal para endurecer el castigo traerá una disminución del delito, estos posicionamientos se presentan como firmes contra el crimen y esconden la pretensión de erradicar las garantías. Los cambios en la legislación o los procedimientos penales aparecen así como medidas que mágicamente impactarían sobre la criminalidad, pese a toda la experiencia nacional e internacional en contrario. A su vez, desplazan el eje hacia la responsabilidad de “la justicia”, que beneficia a los que delinquen, libera a personas con antecedentes (los reincidentes) y no se compromete con las demandas sociales. Esto permite correr del centro de la discusión la crítica sobre el funcionamiento de las policías, el modo en que se las conduce o gobierna y las políticas que se impulsan por fuera del trabajo policial.

Uno de los aspectos de este sentido común punitivo es que plantea una relación causal determinante entre reincidencia e inseguridad. El énfasis en esta relación, de por sí mal documentada y analizada, deja fuera de consideración cuestiones fundamentales como que la reincidencia en sí misma muestra el fracaso del sistema penal, el rol de la propia cárcel en la reproducción de la violencia y la criminalidad o el papel que juegan las fuerzas de seguridad en la selectividad del sistema, que en algunos casos llega a prácticas extorsivas frente a personas que ya pasaron por el sistema penal.⁶ Al mismo tiempo, omiten plantear que no hay políticas post-penitenciarias que aborden seriamente las dificultades de la reinserción.⁷ Finalmente, caen en la contradicción de reconocer la reincidencia como un problema que expresa que el encierro no es preventivo y, sin embargo, centran la respuesta estatal en exigir más medidas restrictivas de la libertad sin modificar ninguna de sus condiciones. Quienes sostienen y difunden estas posturas en sus formulaciones más extremas comunican entre líneas la necesidad de formas de incapacitación permanente de las personas que delinquen: prisión de por vida o pena de muerte.

5 Discurso de Cristina Fernández de Kirchner el 9 de diciembre de 2012, disponible en <www.presidencia.gov.ar>.

6 CELS, “El sistema de seguridad como ámbito de reproducción de violencias y desigualdad. Desencuentro entre las políticas y los problemas que afectan derechos humanos”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2013.

7 Véase el capítulo V: “Democratización de las estructuras de seguridad como condición para la gobernabilidad y la inclusión social”, en este Informe.

Estas posturas subyacen a las reiteradas propuestas y proyectos que buscan endurecer la legislación o los procedimientos judiciales, con énfasis en el encarcelamiento, cuyos ejemplos más claros remiten a la disputa electoral entre el oficialismo y el Frente Renovador en la provincia de Buenos Aires.

El vínculo entre jueces garantistas, reincidencia e inseguridad fue reflatado por la presidenta de la nación⁸ y, en reiteradas ocasiones, por el secretario de Seguridad de la Nación, Sergio Berni. De algún modo, se trató de emparentar el reclamo de seguridad con la idea de impunidad y así atribuir responsabilidad al “excesivo garantismo”. Con esto se mostró preocupación gubernamental por la “inseguridad” y se buscó lograr cierto consenso en torno a proyectos de reforma judicial.

En el mismo sentido se inscribió la ley para limitar las excarcelaciones, presentada por el gobierno provincial como parte de una política de “pacificación” y “desarme”, aprobada el 13 de junio de 2013 y promulgada en tiempo récord veinticuatro horas después por el gobernador Scioli.⁹ La ley, dirigida a dificultar la excarcelación de quien es detenido con un arma de fuego, conlleva un fuerte mensaje de convalidación a la actuación policial ligada a las detenciones callejeras o delitos flagrantes y otra regresión en materia de prisión preventiva, lo que impacta en el aumento de la población encarcelada.¹⁰ La medida hizo nuevamente de la prisión preventiva uno de los dispositivos

8 En la inauguración del 131º período de sesiones ordinarias del Congreso, el 1º de marzo de 2013, la presidenta citó estadísticas de robos a mano armada en la Ciudad de Buenos Aires entre enero y febrero de 2012, para afirmar que una tercera parte de las personas detenidas eran reincidentes, y concluyó: “La Justicia debería merituar [...] más razonablemente el tema de cómo se manejan las excarcelaciones. Es horrible privar a alguien de la libertad, pero más horrible es que alguien que no ha tenido una conducta social adecuada, por dejarlo en libertad, mate, asalte o produzca un daño a un tercero. Creo que tenemos que cuidar las libertades de todos”, disponible en <www.presidencia.gob.ar>.

9 En contraste, la nueva Ley de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires fue aprobada el 29 de noviembre de 2012, promulgada el 7 de octubre de 2013, reglamentada el 18 de diciembre de 2013 y no se observa ningún entusiasmo oficial por su aplicación.

10 Una ley similar había sido suspendida en febrero de 2013 por la Corte Suprema de Justicia provincial tras un planteo de inconstitucionalidad presentado por el CELS, la Comisión Provincial por la Memoria (CPM), el Colectivo de Investigación y Acción Jurídica (CIAJ), el Centro de Estudios en Política Criminal y Derechos Humanos (CEPOC) y los defensores públicos de la provincia Julián Axat y María Fernanda Mestrín. La Corte consideró que la ley podría conceder a las fuerzas policiales “la facultad de incidir sobre la libertad de las personas, delicada potestad que sólo debe ser ejercida por un magistrado con las pruebas circunstanciadas y suficientes del caso sometido a su estudio”.

centrales de la política de seguridad provincial.¹¹ Esta mal llamada política de pacificación nada dice sobre medidas para reducir la circulación de armas, lo que requeriría dismantelar los mercados ilegales en los que participa activamente la propia Policía Bonaerense.

Luego de la derrota del FPV en la provincia de Buenos Aires en las elecciones primarias de agosto de 2013, el candidato a primer diputado nacional por el oficialismo Martín Insaurralde afirmó estar de acuerdo con la propuesta de Francisco De Narváez de bajar la edad de punibilidad. Los medios abordaron el tema de forma superficial y buscaron explotar la ausencia de consenso en el oficialismo como síntoma de una interna.¹² El debate público se limitó a una constatación de quiénes estaban a favor o en contra de la propuesta, sin abrir la discusión de fondo sobre un régimen penal juvenil y sobre la precariedad de las políticas destinadas a la niñez y adolescencia en la provincia de Buenos Aires. El rédito electoral obtenido por el oficialismo a partir de estas estrategias punitivas fue pobre,¹³ pero el costo fue alto en términos de regresiones políticas y realineamientos discursivos.

Como si se tratara de un diálogo perverso, las propuestas punitivas del oficialismo provincial fueron al mismo tiempo una respuesta y un incentivo para que el Frente Renovador de Sergio Massa prometiera más castigo y más cárcel. En julio de 2013, en plena campaña electoral, el partido presentó “propuestas legislativas para mejorar la seguridad de las personas”, centradas en el endurecimiento penal, el aumento de la presencia policial y la multiplicación de las cámaras de vigilancia. Se proponían modificaciones al Código Penal, entre ellas el absurdo de equiparar las penas para quienes participaran en una organización dedicada al narcotráfico (grandes o pequeñas, sin distinción) con las penas para el homicidio simple. Una medida de este tipo no sólo implicaría seguir alimentando una escala de penas completamente irracional, sino que promete solucionar el problema del narcotráfico con herramientas que no tienen ningún efecto disuasorio para las organizaciones criminales. Como

11 “Avanza la ley de excarcelaciones impulsada por Scioli”, *InfojusNoticias*, 7 de junio de 2013.

12 “El FPV no logra disimular las internas por la baja en la edad de imputabilidad”, *Perfil*, 10 de septiembre de 2013. La idea de bajar la edad de imputabilidad a 14 años recibió el respaldo de Sergio Berni (“Sergio Berni: ‘En casi todos los delitos hay involucrados menores reincidentes’”, *La Nación*, 6 de septiembre de 2013). También expresó su apoyo Fernando Espinoza, intendente de La Matanza. Otros referentes del oficialismo como Juliana Di Tullio, Juan Cabandié, Diana Conti y Leonardo Grosso se mostraron en desacuerdo.

13 Como señaló Horacio Verbitsky, “la combinación desatinada de propuestas de mano dura y frivolidad no es la oferta que espera la base social del kirchnerismo”. “De apuro”, *Página/12*, 28 de octubre de 2013.

contrapartida, el paquete de propuestas no abordó de ningún modo cómo mejorar las estructuras de investigación criminal. Al mismo tiempo, planteó la imprescriptibilidad de los delitos de homicidio agravado. La medida, que igualaría este delito con el de genocidio, se justificaba en el supuesto impacto que tendría la imprescriptibilidad sobre la sensación de impunidad. Esta propuesta contradice los estándares internacionales, ya que los únicos crímenes imprescriptibles son los delitos de lesa humanidad y las graves violaciones a los derechos humanos. Además, desplaza nuevamente hacia lo normativo la resolución de un problema –la “sensación de impunidad”– ligado, en todo caso, al funcionamiento deficiente y connivente de la policía y el sistema judicial.

La idea de modificar la ley procesal penal de la provincia para restringir en forma generalizada las excarcelaciones fue otro buen ejemplo de la orientación demagógica e inconstitucional de las propuestas del Frente Renovador. El título del proyecto, “Protocolo de Excarcelación Anti-Rueda Giratoria”,¹⁴ es revelador de su objetivo comunicacional. Se proponía derogar lisa y llanamente las alternativas a la prisión preventiva, el cese de las morigeraciones y la caducidad de la medida cautelar, lo que ya había sido declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) a raíz de la legislación, de similares características, conocida como “Ley Ruckauf”, vigente en la provincia desde 2000.¹⁵ Además, se pretendía dar a la víctima un lugar central en la decisión sobre la libertad del imputado. Es decir, una verdadera “penalogía de la venganza”.¹⁶

Estos posicionamientos que recurren a instalar, como herramienta electoral, un miedo atávico frente al delito y la incapacidad estatal de brindar protección llegaron al paroxismo a comienzos de 2014, como respuesta al anteproyecto de nuevo Código Penal elaborado por una comisión conformada por especialistas de distintas fuerzas políticas,¹⁷ propuesta por el Poder Ejecutivo.

14 Suponemos que quisieron decir “anti-puerta giratoria”.

15 Fallo de la CSJN en la causa V856/02, “Verbitsky, Horacio (representante del Centro de Estudios Legales y Sociales) s. hábeas corpus”, sentencia del 3 de mayo de 2005. Para mayor información sobre el caso, la sentencia y su ejecución, véase <www.cels.org.ar/agendatematica/?info=detalleTpl&ss=171&ids=158&item1=172&item2=192&idc=>>.

16 David Garland, *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Barcelona, Gedisa, 2005.

17 La comisión estuvo presidida por el entonces juez de la CSJN Eugenio Zaffaroni, coordinada por el penalista Roberto Carlés e integrada por Federico Pinedo (PRO), Ricardo Gil Lavedra (UCR), María Elena Barbagelata (Partido Socialista) y León Arslanian. El CELS elaboró un documento con valoraciones positivas sobre varios aspectos del anteproyecto, en tanto resulta una propuesta superadora de las penas incoherentes y desproporcionadas del actual Código Penal. Al mismo tiempo, se señalaron

Para impedir su avance, Sergio Massa encabezó una campaña pública basada en mentiras, distorsiones informativas y datos sesgados para dar a entender que se produciría una baja general de las penas, se eliminaría la reincidencia¹⁸ y habría una masiva liberación de delincuentes.¹⁹ Massa utilizó el dolor de los familiares de las víctimas de delitos para legitimarse²⁰ y volvió sobre el argumento demagógico de que “el nuevo Código Penal piensa en el delincuente y no en la gente” y “consolida la puerta giratoria”. Finalmente, propuso que “la gente” decidiera sobre los contenidos del Código a través de una consulta popular, un mecanismo que sería inconstitucional para este caso por ser una materia penal.²¹ Los ataques de Massa al anteproyecto tuvieron un fuerte impacto sobre gran parte del arco político. Diversos candidatos se lanzaron a intervenir en el mismo sentido, como por ejemplo el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli, quien pidió aumentar las penas de los delitos graves.²² Otros, como las autoridades del PRO²³ y la UCR,²⁴ buscaron despegarse de la necesidad de debatir un nuevo Código dejando incluso sin respaldo a los representantes de sus propios partidos que habían formado parte de la

algunas críticas y se aportaron sugerencias en la tipificación de los delitos de corte de ruta, usurpación y microtráfico de drogas. El documento expresó la necesidad de una reforma penal que cuestione el proceso de inflación penal y dispersión de estos últimos años, y que desaliente la vía del derecho penal para la resolución de conflictos sociales que requieren otro tipo de regulación e intervención estatal. Véase CELS, “Observaciones y propuestas sobre el anteproyecto de Código Penal de la Nación Argentina”, julio de 2014, disponible en <www.cels.org.ar/common/documentos/CELS_Observaciones%20y%20propuestas%20sobre%20anteproyecto%20de%20C%C3%B3digo%20Penal.pdf>.

18 “Massa busca adhesiones contra el nuevo Código Penal”, *Perfil*, 5 de marzo de 2014.

19 “Massa presentó su web contra la reforma del Código Penal y aseguró que 4000 presos podrían ser liberados con ella”, *Infobae*, 8 de marzo de 2014.

20 “Massa convocó a víctimas para frenar la reforma penal”, *La Nación*, 14 de marzo de 2014.

21 “Massa: el nuevo Código Penal piensa en el delincuente y no en la gente”, *Perfil*, 3 de marzo de 2014. Massa no explicitó si proponía una consulta popular vinculante (que sería inconstitucional) o tan sólo una recolección de firmas.

22 “Desde mi punto de vista, en los delitos graves, con estupefacientes y armas, tráfico de drogas, sería absolutamente cada vez más riguroso –dijo–. Pero eso no significa que no se abra el debate para modificar un código que tiene más de 100 años.” “Scioli: ‘En los delitos graves sería cada vez más riguroso’”, *La Nación*, 11 de marzo de 2014.

23 “Para Macri, ‘no es momento de discutir el Código Penal’”, *Clarín*, 7 de marzo de 2014.

24 “La UCR ‘no ve oportuno’ que la reforma del Código Penal se trate en el Senado”, *La Nación*, 6 de marzo de 2014.

comisión redactora. Desde el socialismo, Hermes Binner sostuvo en un primer momento la necesidad de dar un debate sobre la modificación del Código,²⁵ para luego sumarse a las voces que lo consideraban inoportuno.²⁶

Ante la sucesión de mentiras y operaciones periodísticas, el 20 de marzo de 2014 el Acuerdo de Seguridad Democrática (ASD) presentó en el Congreso nacional un documento titulado *Para más seguridad, más democracia*. Al tiempo que expresó la preocupación por la dinámica preelectoral, en la que referentes y candidatos compiten por liderar las propuestas punitivas, el documento planteó la necesidad de

reencauzar los términos y ámbitos de la actual discusión y, de cara a la sociedad, debatir con claridad y rigor técnico, las bases de una política criminal y de seguridad que sea democrática y eficaz, que para serlo no necesita tirar por la borda las mismas libertades públicas que forman parte de la calidad de vida que necesitamos defender.²⁷

Los debates por la reforma del Código Procesal Penal de la Nación (CPPN) impulsada por el Poder Ejecutivo a fines de 2014 también fueron ocasión para lanzar mensajes demagógicos de endurecimiento. Al plantear por primera vez la presentación de un proyecto de reforma del sistema procesal penal federal, el 7 de octubre de 2014, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner enmarcó la iniciativa en un proceso de modernización y agilización de los procesos penales,²⁸ encarando así un problema innegable de la justicia argentina y una reforma tan demorada como necesaria. Pero dos semanas después, al anunciar por cadena nacional el envío del proyecto del nuevo Código Procesal Penal al Congreso, la presidenta desplegó en su mensaje una serie de lugares comunes del discurso punitivo que empañaron aquel otro mensaje. Cuestiones como la remanida “puerta giratoria” merced a la cual los jueces echarían por la borda todo el trabajo de las fuerzas de seguridad (trabajo que no fue

25 “Binner analizó el anteproyecto del Código Penal”, *La Capital*, 4 de marzo de 2014.

26 En el programa radial “Mañana Sylvestre”, conducido por Gustavo Sylvestre, Binner declaró que “La reforma del Código Penal es necesaria pero puede esperar un tiempo más, porque hay problemas más importantes”, disponible en <www.gustavosylvestre.com/noticias/binner-la-reforma-del-codigo-penales-necesaria-pero-puede-esperar-un-tiempo-mas-porque-hay-problemas-mas-importantes>.

27 Disponible en <www.asd.org.ar/2014/03/para-mas-seguridad-mas-democracia>.

28 Disponible en <www.cfkargentina.com/cristina-kirchner-promulgo-el-nuevo-codigo-civil-y-comercial-de-la-nacion-argentina>.

problematizado en su discurso), la necesidad de tomar en cuenta la gravedad del hecho, la “conmoción social” causada y la reincidencia como pautas para decidir la prisión preventiva de los acusados, o la propuesta de expulsar a los extranjeros indocumentados sorprendidos en flagrancia²⁹ mostraron la decisión de acompañar el paso al sistema acusatorio bajo un buen Código Procesal con propuestas duras en torno al encarcelamiento cautelar y la participación de extranjeros en hechos delictivos. De alguna manera, se buscó anticipar y neutralizar críticas como las formuladas por Massa al proyecto de reforma del Código Penal y combinar un mensaje de modernización de la justicia con uno de endurecimiento de la política de seguridad.³⁰ A raíz de las críticas recibidas, en el debate parlamentario se logró eliminar el criterio de “conmoción social” para el dictado de la prisión preventiva. Esta propuesta era inconstitucional³¹ y habría dado estatus legal a las presiones mediáticas que operan sobre el sistema penal. Sin embargo, no se modificaron los otros puntos problemáticos. La versión final del proyecto, que se convirtió en Ley (27 063) el 4 de diciembre de 2014, representó, en términos generales, un avance muy positivo en relación con el cambio de sistema procesal. Se mantuvieron aspectos problemáticos como el criterio de “la gravedad de las circunstancias y naturaleza del hecho y de las condiciones del imputado” (art. 185) para dictar la prisión preventiva³² y la expulsión como alternativa al juicio para extranjeros irregulares.

Los proyectos de endurecimiento de la legislación penal parecen ser especialmente atractivos para los sectores políticos que quieren mostrarse preocupados y activos frente a la inseguridad. Las iniciativas buscan perfilar las imágenes de candidatos “duros” y, de ser posteriormente aprobadas, pueden exhibirse como un logro de gestión, aunque nunca se evalúa el impacto concreto de su implementación. En otras ocasiones, como sucedió con el CPPN,

29 Disponible en <www.cfkargentina.com/cristina-anuncio-el-envio-del-proyecto-del-nuevo-codigo-procesal-penal>.

30 “La Presidenta propone más dureza contra los extranjeros que delinquen”, *La Nación*, 22 de octubre de 2014.

31 En el informe n° 86/09 de 6 de agosto de 2009, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que era incompatible con la Convención la posibilidad de que se contemple la conmoción social y la evaluación del hecho cometido como fundamento de la prisión preventiva.

32 La gravedad de un hecho, la pena que se espera, su naturaleza o su repercusión social son criterios sustantivos asociados al delito imputado y no tienen relación directa con la evaluación que debe realizar el juez sobre la existencia concreta de los peligros procesales. El dictado de la prisión preventiva sobre la base de estos criterios no implica el aseguramiento de los fines del proceso, sino un adelantamiento de pena. Cfr. CELS, “Propuestas y observaciones frente a la reforma del Código Procesal Penal de la Nación”, noviembre de 2014, disponible en <www.cels.org.ar/comunicacion/CELS%20Propuestas%20y%20observaciones%20CPPN%20final.pdf>.

propuestas que tienen aspectos positivos son presentadas públicamente también como medidas de endurecimiento. Todas las consecuencias de estas intervenciones en el debate público son negativas. En primer lugar, las autoridades políticas descargan su responsabilidad sobre la justicia con el argumento de que “el Poder Judicial no les da la solución que la sociedad necesita”³³ y se soslaya la responsabilidad de las fuerzas de seguridad y de las autoridades políticas que deberían conducirlas.³⁴ En segundo lugar, obturan los debates sobre los verdaderos y graves problemas del funcionamiento del Poder Judicial, cuyo análisis desarmaría rápidamente cualquier hipótesis de “garantismo”.³⁵ Finalmente, pueden derivar en propuestas de medidas de inflexibilidad penal, inútiles para reducir el delito y con graves consecuencias para los derechos humanos.

2.2. VIEJOS Y NUEVOS TEMAS DE LA MANO DURA:

NARCOTRÁFICO, ESTADO AUSENTE, MIGRANTES

El narcotráfico, la incidencia de los extranjeros en el delito o los casos de homicidios etiquetados por la prensa como “linchamientos” fueron terreno fértil para la búsqueda de ventajas políticas, y dieron lugar a abordajes demagógicos y simplificadores por parte de distintos actores.

2.2.1. El “avance del narcotráfico”

El diagnóstico de un “avance del narcotráfico” y de una supuesta situación de emergencia circularon profusamente desde mediados de 2013 y habilitaron la formulación de una serie de propuestas sin sustento empírico. Estas propuestas se caracterizan por la construcción de un enemigo público homogéneo, simplificado y a la vez difuso, por el uso de figuras bélicas para describir la problemática y por la propuesta de medidas propias de un contexto de excepción. Sin embargo, no se preocupan por los rasgos más salientes de los diferentes escándalos vinculados a la “narcocriminalidad” en la Argentina: el

33 Declaraciones del secretario de Seguridad de la Nación, Sergio Berni. “Sergio Berni se diferenció de Capitanich: ‘La inseguridad no es culpa de los medios’”, *La Nación*, 5 de abril de 2014.

34 “Antes decíamos que entraban por una puerta y salían por la otra. Ahora ni siquiera entran por la puerta. No hay un problema policial, hay un problema con la justicia”, declaraciones de Sergio Berni, en “Sergio Berni: ‘Hay que aggiornar el Código Penal’”, *La Nación*, 5 de marzo de 2014.

35 Véase al respecto el capítulo VIII: “El Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires como engranaje de un sistema penal violatorio de derechos”, en este Informe.

involucramiento de estructuras de seguridad en las redes de ilegalidad, las dificultades del Poder Judicial y de las fuerzas de seguridad para investigar los delitos complejos y la necesaria revisión de la legislación vigente en materia de drogas. Frente a casos paradigmáticos como el procesamiento por delitos de narcotráfico de altos funcionarios policiales en Santa Fe y Córdoba y la connivencia de la Policía Bonaerense con el narcotráfico, relatada en el informe de la Comisión Especial de Acompañamiento para el Esclarecimiento del Crimen de Candela Sol Rodríguez, ninguna de las tres jurisdicciones encaró un proyecto de reforma de sus policías.

Actores que se presentan como externos al campo político, pero que tienen peso en la política nacional, como el presidente de la CSJN, Ricardo Lorenzetti, y la Iglesia católica también instalaron diagnósticos alarmistas. En septiembre de 2013, un grupo de jueces de las provincias de Salta, Tucumán y Jujuy se reunieron con Lorenzetti y Sergio Berni para plantear un escenario catastrófico que hacía eje en la porosidad de las fronteras, la escasez de recursos de la justicia frente al vertiginoso aumento de las causas por narcotráfico y el supuesto crecimiento del consumo de drogas. A principios de noviembre Lorenzetti hizo público este diagnóstico como forma de presionar al gobierno nacional para que atendiera a las demandas de los jueces con designaciones, nuevas secretarías y más policías.³⁶ En su discurso de apertura del año judicial, Lorenzetti afirmó que el narcotráfico “está afectando el Estado de derecho”.³⁷ La Iglesia católica difundió el 8 de noviembre de 2013 el documento “Políticas públicas sobre drogas y narcotráfico”, elaborado por la Conferencia Episcopal Argentina,³⁸ en el que reclama dotar de más recursos al Poder Judicial y, si bien se habla de “complicidad de las fuerzas de seguridad”, no se dice nada sobre la necesidad de reformas en las estructuras de seguridad federales y provinciales para otorgarles mayor capacidad de investigación. Tras la estela de este pronunciamiento, diferentes sectores políticos aprovecharon para promover la difusión de caracterizaciones alarmistas³⁹ o para solicitar un encua-

36 “La Corte se anotó en la polémica del narcotráfico”, *Página/12*, 13 de noviembre de 2013.

37 “Ricardo Lorenzetti: ‘El narcotráfico está afectando el Estado de derecho’”, *La Nación*, 6 de marzo de 2014.

38 Documento disponible en <www.episcopado.org/portal/actualidad-cea/oficina-de-prensa/item/863-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-sobre-drogas-y-narcotr%C3%A1fico-documento-completo.html>.

39 Por ejemplo, el diputado radical Miguel Basse, vicepresidente de la Comisión de Seguridad Interior, afirmó que “se avanzará inexorablemente en la cartelización y en el dominio absoluto de territorios por parte de distintos grupos. En cada región, utilizando la violencia y el crimen, se convertirán de hecho en la autoridad”. “Scioli y la oposición se subieron al planteo de la Iglesia por el narcotráfico”, *Perfil*, 10 de noviembre de 2013.

dramiento en las políticas de la DEA, como en el caso de Eduardo Duhalde, quien reclamó “reconstruir la relación de los órganos de seguridad locales con los internacionales”.⁴⁰

La magnitud de los daños causados por el tráfico de drogas ilícitas y de otros mercados ilegales con menor cobertura mediática, como el de las armas, no puede ser minimizada. Sin embargo, es preocupante la construcción de consensos políticos regresivos basados en simplificaciones carentes de diagnósticos rigurosos⁴¹ que no aportan a encontrar las soluciones de fondo. La “guerra contra el narcotráfico” se presenta como una irrupción urgente que habilita, bajo un supuesto estado de excepción, propuestas retrógradas que combinan mayores atribuciones policiales con una agenda crecientemente militarizada, que incluye la movilización de recursos de las Fuerzas Armadas y debates sobre la legalización de la pena de muerte a través de una ley de derribo de aeronaves.⁴² La eficacia de estas políticas no está demostrada, y el paradigma de la llamada guerra contra las drogas está siendo revisado en todo el mundo.⁴³

La respuesta del gobierno nacional fue superadora del nivel de estos debates. Desde el área de Seguridad, Sergio Berni se refirió en varias ocasiones al fracaso del modelo de la guerra contra las drogas.⁴⁴ A finales de noviembre de 2013, el sacerdote Juan Carlos Molina fue designado al frente de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (Sedronar), un cargo que estuvo vacante por casi un año. Pocas semanas después, en enero de 2014, con la creación de la Subsecretaría de Lucha contra el Narcotráfico en el seno del Ministerio de Seguridad de la Nación, se decidió deslindar las responsabilidades sobre la persecución del narcotráfico de aquellas vinculadas a la prevención y tratamiento de personas con problemas de consumo, a cargo de la Sedronar. Desde esta secretaría se promueve un abordaje alejado del modelo de la “guerra a las drogas” a través del trabajo territorial y, al mismo tiempo, se lidera el debate por la elaboración de una nueva ley de drogas que descriminalice el consumo.

40 Íd.

41 Véase la posición del CELS en “Coartada de la mano dura”, *Página/12*, 17 de noviembre de 2013.

42 Véase el capítulo IX: “Nuevos embates al principio de demarcación entre seguridad y defensa”, en este Informe.

43 Véase, por ejemplo, *Asumiendo el control: caminos hacia políticas de drogas eficaces*, Global Commission on Drug Policy, septiembre de 2014, disponible en <www.gcdpsummary2014.com/bienvenidos/#foreword-from-the-chair-es>.

44 “El modelo tradicional actual de lucha contra las drogas ha fracasado y se tienen que discutir nuevos paradigmas. Hay que discutir una nueva forma de regular el consumo, la cadena de producción y de comercialización”, en “Habría que despenalizar todas las drogas”, dijo Berni”, *Tiempo Argentino*, 21 de julio de 2014.

2.2.2. El “Estado ausente” y la criminalización de los migrantes

En simultáneo con los embates políticos contra el anteproyecto de Código Penal, una sucesión de hechos violentos fueron etiquetados rápidamente por los medios como una ola de “linchamientos”. En lugar de condenar con firmeza y sin atenuantes estos homicidios o intentos de homicidios disfrazados de “justicia por mano propia”, algunos sectores políticos buscaron sacar ventaja del tema. Sergio Massa justificó los episodios de violencia al considerarlos como la consecuencia de un Estado ausente y benevolente con los delincuentes. El líder del Frente Renovador aprovechó el debate para pedir mayor dureza penal y para dar como mensaje “que ‘el que las hace las paga’ y no que da todo lo mismo”.⁴⁵ En esa dirección apuntó Mauricio Macri ligando los ataques a presuntos ladrones a un supuesto hartazgo de que los jueces abusen de las excarcelaciones. “Los delincuentes entran y salen en pocas horas por las interpretaciones de las leyes”, sostuvo.⁴⁶

Según estas posturas, existe en la sociedad una punitividad difusa, tumultuosa, originada en una supuesta renuncia del Estado a ejercer el castigo, lo cual es falaz porque el Estado castiga mucho y duro. Al mismo tiempo, la presencia del Estado queda reducida a un aumento de la punitividad. En este debate, diversas voces del oficialismo salieron al cruce para señalar que justificar este tipo de intervenciones redundaría en la estigmatización de algunos sectores sociales y favorecen la reproducción de la violencia.⁴⁷

Sin embargo, en otras ocasiones el oficialismo hizo ingresar en la agenda temas que, como problemáticas delictivas, tienen escasa relevancia, pero que pueden impactar de manera negativa sobre los derechos de distintos grupos sociales. Sergio Berni ya venía haciendo uso del recurso de asociar la ocurrencia de delitos con la imposibilidad de mantener tras las rejas o de deportar a delincuentes extranjeros. En 2012, declaraciones públicas del secretario de Seguridad que relacionaban a colombianos, paraguayos y peruanos con distintas modalidades delictivas tuvieron como respuesta una queja del embajador de Colombia en la Argentina.⁴⁸ En 2014 Berni volvió sobre este lugar común,

45 “Sergio Massa, sobre los linchamientos: ‘Los vecinos lo hacen porque hay un Estado ausente’”, *La Nación*, 31 de marzo de 2014.

46 “Macri dijo que los linchamientos ‘son producto de años de abandono’ y cuestionó a los jueces”, *Infobae*, 4 de abril de 2014.

47 “Capitanich aseguró que los linchamientos son ‘expresiones de una extrema derechización’”, *Infobae*, 3 de abril de 2014.

48 “Airada queja contra Berni del embajador de Colombia”, *La Nación*, 20 de diciembre de 2012. En la nota enviada al matutino el entonces embajador de Colombia, Carlos Rodado Noriega, informaba que en ese momento, sobre un total de 50 mil colombianos viviendo en la Argentina, 35 estaban

presentando ante las cámaras de TV datos estadísticos descontextualizados e imposibles de corroborar y casos de algunos extranjeros que habrían sido detenidos “más de diez veces”. Estas trayectorias delictivas fueron presentadas como representativas de una lógica general. Berni utilizó estos recursos para caracterizar una situación en la que personas extranjeras estarían ingresando masivamente al país para delinquir a causa de la supuesta benignidad de las leyes y pidió instrumentos legales nuevos que permitieran agilizar la expulsión de extranjeros. Esta demanda mostró diferencias en el oficialismo⁴⁹ y también tuvo eco en sectores de la oposición.⁵⁰

Como ya se mencionó, el gobierno nacional volvió a colocar en el centro de la escena la asociación entre migrantes y delitos⁵¹ con motivo de la presentación del proyecto de reforma del Código Procesal Penal de la Nación, finalmente aprobado en diciembre de 2014. El nuevo código, en su art. 35, niega a los extranjeros la posibilidad de la suspensión de juicio a prueba y habilita la expulsión como alternativa al proceso penal. Para evitar esta situación la persona imputada deberá demostrar que no está en condición irregular. La expulsión está contemplada para los casos de flagrancia sobre delitos con penas previstas menores a tres años. Es decir, asocia la idea de un régimen particular para extranjeros que cometen delitos leves. Esto implica la expulsión del extranjero por una falta menor, sin el trámite administrativo con control

cumpliendo condenas por delitos cometidos en el país y otros 70 estaban detenidos esperando definir su situación legal.

49 De hecho, en el mismo momento en que Berni acusaba a los extranjeros por la delincuencia, desde el gobierno nacional se promovió la creación de una Mesa de Diálogo Migratorio entre la Dirección Nacional de Migraciones y las organizaciones que representan a las comunidades migrantes. Véase “En plena polémica, el gobierno creó la Mesa de Diálogo Migratorio”, *Infobae*, 1° de septiembre de 2014.

50 “De Narváez coincidió con Berni respecto a expulsar a los extranjeros que delinquen”, *El Parlamentario*, 7 de septiembre de 2014.

51 Durante 2014, diferentes actores políticos señalaron que existía una sobrerrepresentación de extranjeros en las cárceles argentinas sobre la base de datos del Servicio Penitenciario Federal, en el que casi la mitad de la población privada de libertad está detenida por delitos relacionados con drogas, que son procesados por la justicia federal de todo el país (con excepción de las provincias en las que se desfederalizó el delito). Esto explica en gran medida que cerca del 20% de los detenidos en el SPF no son de nacionalidad argentina. Ahora bien, si se considera a la población detenida en todo el país, disminuye notablemente esa sobrerrepresentación. Entre 2009 y 2013 sólo el 6% de los detenidos en todo el país son extranjeros. Fuente: datos del SNEEP (Sistema Nacional Estadístico de Ejecución de la Pena) 2009 a 2013. Para más información, véase “Prisión e inmigración. Población extranjera detenida en cárceles federales”, disponible en <www.ppn.gov.ar>.

judicial que establece la Ley de Migraciones, e impide que se cumpla el fin de la “probation”, que es funcionar como alternativa a la pena cuando la persona acepta realizar tareas que reparen lo causado.⁵² Así,

Al considerar la cuestión de la expulsión como herramienta de negociación penal se arrastra el tema derechos de los extranjeros a una cuestión de proceso penal por fuera de la política migratoria [...]. Por más que la expulsión resulte opcional, implicará una forma de incorporar un nuevo sistema de control migratorio.⁵³

Las declaraciones de Cristina Fernández de Kirchner y Sergio Berni, ya sea que persigan un posicionamiento en las preferencias electorales, blindar al gobierno contra las críticas “por derecha” o soslayar las responsabilidades que les competen en tanto conducción política de la seguridad, tienen consecuencias graves ya que sobre ellas se montan ulteriores demandas para endurecer penas, ablandar garantías y modificar las políticas migratorias, que en la última década llegaron a ser de las más progresivas del mundo. Tal es el caso, nuevamente, de Sergio Massa, quien aprovechó la polémica abierta por el secretario de Seguridad para plantear que “Argentina tiene que revisar su política migratoria, sin duda, porque tenemos laxitud en situaciones que otros países no la tienen”.⁵⁴ En septiembre de 2014, el Frente Renovador planteó una serie de medidas para “combatir el delito” cuyo blanco fundamental fueron los “delincuentes extranjeros”. Las propuestas incluían la creación de una agencia para controlar el ingreso de inmigrantes ilegales y en conflicto con la ley y la reforma de los códigos procesales para habilitar la deportación de imputados (no condenados, es decir, aún con presunción de inocencia) de nacionalidad extranjera si se les dictara prisión preventiva.

Este tipo de intervenciones de políticos y funcionarios en los medios masivos instalan diagnósticos sobre la inseguridad que muestran una clara impronta del discurso policial, como ya había sucedido en los años noventa, cuando el entonces ministro del Interior Carlos Corach y su director de Migraciones Hugo Franco ponían en circulación explicaciones elaboradas por la Policía Federal que adjudicaban a los migrantes el aumento de los delitos.⁵⁵ Este dis-

52 Carta de rechazo al art. 35 del proyecto de Código Procesal Penal de la Nación, enviada por el CELS y otras organizaciones a los diputados nacionales, 3 de diciembre de 2014.

53 Diego Morales, director de Litigio del CELS, en “Mitos y realidades sobre los inmigrantes que viven en la Argentina”, *La Nación*, 4 de diciembre de 2014.

54 “Dos más contra los inmigrantes”, *Página/12*, 2 de septiembre de 2014.

55 Véase, por ejemplo, “Corach vincula a los extranjeros con el aumento del

curso oculta que la xenofobia modela la selectividad de las prácticas policiales y explica por qué los datos suelen mostrar un número importante de delitos cometidos por extranjeros.⁵⁶

2.3. LA “EMERGENCIA EN SEGURIDAD” EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Cuando la explotación de los miedos y las ansiedades sociales como método de construcción política se practica desde el gobierno, la irresponsabilidad es doble ya que se hace campaña con políticas públicas que impactan directamente sobre los niveles de punitividad. Las políticas de seguridad y criminales del gobierno de la provincia de Buenos Aires en los últimos años son un claro ejemplo.

Entre 2008 y 2014, el gobierno provincial anunció cinco planes de seguridad y catorce paquetes de reformas que giraron sobre los mismos ejes: saturación policial, reincorporación de policías retirados, proyectos para bajar la edad de punibilidad, limitación de excarcelaciones y salidas transitorias, aumento de facultades y recursos policiales, énfasis discursivo puesto en los menores de edad y el narcotráfico.⁵⁷ La decisión de colocar a Alejandro Granados al frente del Ministerio de Seguridad de la Provincia en 2013 implicó una profundización de este enfoque. El perfil de Granados, de buena relación con los intendentes y de públicas convicciones punitivistas, fue un mensaje claro y sus efectos prácticos no tardaron en verse.

delito”, *Clarín*, 25 de enero de 1999.

56 “Si la agencia policial oficia como vía de acceso al sistema penal, y es una institución que se caracteriza por presentar importantes niveles de discrecionalidad en su accionar, puede derivarse que el prejuicio social que indica que los inmigrantes presentan niveles de criminalidad más altos que los nativos genera una serie de prácticas e intervenciones discriminatorias sobre este colectivo que pueden redundar en una mayor exposición a ser detenidos o encarcelados. Por otro lado, el estereotipo del inmigrante como delincuente corre el riesgo de la lógica de la profecía autocumplida: la sospecha inicial que los acusa de la comisión de una mayor cantidad de delitos se traduce en una permanente vigilancia que aumenta los niveles de detención y encarcelamiento”. Marta Monclús Masó y María Bernarda García, “El impacto de las migraciones en la criminalidad en la Argentina: mitos y realidades”, en *Cuadernos Migratorios*, n° 2, “El impacto de las migraciones en la Argentina”, Buenos Aires, Organización Internacional para las Migraciones, 2012, disponible en <www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/OIM-Cuadernos-Migratorios-Nro2-El-impacto-de-las-Migraciones-en-Argentina.pdf>

57 Esta reiteración de medidas punitivas puede apreciarse mejor en la “Cronología del fracaso de la mano dura”, infografía elaborada por el CELS, disponible en <www.cels.org.ar/cronologia-de-la-mano-dura>.

El 5 de abril de 2014 fue decretada la “emergencia en seguridad” en la provincia. La “emergencia” consistió en un número de medidas de impacto mediático; muchas de ellas ya habían sido anunciadas en aquellos planes anteriores, sin base en diagnóstico alguno, sin objetivos de gestión ni indicadores que permitieran evaluarlas. En todo caso, la idea de una emergencia implica el reconocimiento de que las decisiones que se tomaron desde 2008 condujeron a una situación crítica. Sin embargo, las medidas anunciadas intensificaron las mismas políticas que llevaron a la emergencia: convocatoria a personal retirado, adquisición de más móviles, incorporación de agentes de seguridad privada a la red de vigilancia policial, restricciones a la circulación en motocicletas, construcción de más alcaldías y unidades penitenciarias, más restricciones a las excarcelaciones ampliando el rol de las víctimas en el control. Por otro lado, con la “emergencia” se buscó simplificar la tramitación de más recursos económicos para el área seguridad. La medida autoriza la compra directa, sin licitación, de móviles policiales, armas y chalecos antibalas, que en principio se anunció que serían financiados con 600 millones de pesos provenientes de las utilidades del Banco Provincia.⁵⁸

Desde la declaración de la “emergencia”, el gobierno provincial dio a conocer sucesivos informes en los que, junto a datos difíciles de comprobar⁵⁹ sobre “operatividad policial” (cantidad de procedimientos, vehículos y armas secuestradas, drogas decomisadas, etc.), se informaba sobre la creciente cantidad de “delincuentes abatidos” y “delincuentes heridos”. La suposición de que el aumento del número de muertos y heridos por la Policía Bonaerense es un dato positivo que habla del éxito de las políticas públicas de seguridad resulta en sí misma un hecho de extrema gravedad, que retrotrae el umbral discursivo a las épocas de la gestión de Carlos Ruckauf. Como en aquellos tiempos, los exabruptos en boca de funcionarios preceden y justifican el aumento de la letalidad policial y de las detenciones. Tales mensajes constituyen verdaderas políticas de incentivo a la violencia institucional.

58 “Scioli decretó la ‘emergencia en seguridad pública’ en la provincia”, *Clarín*, 5 de abril de 2014.

59 Los datos no tienen fuente y sólo se refieren a la operatividad policial, no a la reducción de índices delictivos. Por otro lado, los indicadores fueron contruados a través de fórmulas como “cantidad de hechos esclarecidos”, que pueden tener impacto público pero que carecen de rigurosidad ya que no se explicita si por “hechos esclarecidos” se refieren a sospechosos capturados por la policía (si es así, el hecho no está esclarecido) o a procesos judiciales llevados a término. Finalmente, hay que observar que estas informaciones circularon en partes de prensa, pero no están disponibles para ser consultadas en ningún canal oficial de información. Se trata, entonces, de una política comunicacional y no de datos producidos para evaluar con seriedad las políticas públicas de seguridad provinciales.

En la cíclica repetición de recetas punitivas, cada vez se las anuncia como novedosas aunque sin dar cuenta de sus resultados. La sobreactuación o el silencio de funcionarios y dirigentes de diferentes partidos frente a esta situación ponen de manifiesto que estos fracasos en serie no dialogan con las legítimas demandas de seguridad de la ciudadanía y tampoco trabajan sobre análisis rigurosos de los fenómenos delictivos.

2.4. ¿NEOPUNITIVISMO?

Los debates sobre seguridad en 2013 y 2014 mostraron el realineamiento de algunos de los principales actores políticos del país en torno a propuestas punitivas. De los aparentes contrapuntos entre ellos se desprenden una serie de consensos sobre la necesidad de tipificar nuevos delitos, aumentar penas, restringir excarcelaciones o salidas anticipadas, y aumentar las facultades policiales y la presión sobre jóvenes, consumidores y pequeños vendedores de drogas.

Al mismo tiempo, aparecen algunos nuevos argumentos, quizás más sofisticados. El énfasis en la “prevención”, que se verá en la próxima sección, otorga un cariz positivo a políticas cuya esencia es la mayor presencia policial. La crítica a la ausencia del Estado retoma elementos de la crítica a las políticas neoliberales, pero los da vuelta para hacer hincapié en que es la faz punitiva del Estado la que está ausente, afirmación que no se corresponde con los indicadores. Los peligros asociados al narcotráfico son presentados como especialmente dañinos para los habitantes de los barrios más pobres, lo cual es cierto, pero no se enfrenta el problema central ligado a la participación de las fuerzas de seguridad y de actores políticos en la regulación de estas actividades. Por el contrario, se proponen salidas militarizadas o el endurecimiento de la respuesta de esas mismas policías.

A pesar de esta reconfiguración del discurso punitivo, permanece inalterado uno de sus supuestos centrales. Este modelo naturaliza la noción de que entre el sistema penal y la seguridad existe una relación directa que se podría resumir en la fórmula “a más dureza penal, más seguridad”. Experiencias empíricas en distintos países, incluido el nuestro, han demostrado que no es así. Lo que sí puede demostrarse es que el endurecimiento penal trae asociada mayor violencia.

El hecho de recurrir a los mismos argumentos que invocan los emprendedores morales de la demagogia punitiva implica un viraje discursivo con altos costos en términos de la reinstalación de visiones simplistas y consensos regresivos que luego cuesta mucho desmontar.

Lo que queda expuesto tras estos debates en materia de seguridad es un serio problema de legitimidad en la forma en que el Estado enfrenta el problema, y una creciente debilidad de las distintas fuerzas políticas para afrontar

esta agenda con independencia de las presiones de los poderes corporativos mediáticos o de las propias policías.

3. EL IMPACTO DEL PUNITIVISMO EN EL SISTEMA PENAL Y EN LA POLÍTICA CRIMINAL

En correlación con la escalada de discursos políticos de endurecimiento penal, diferentes indicadores muestran un aumento de la punitividad del sistema penal durante 2013 y 2014. Una serie de datos sobre el desempeño de la policía y el crecimiento de la población carcelaria dan cuenta de que la apuesta punitiva no es un fenómeno meramente discursivo ni se agota en los debates electorales, sino que tiene derivaciones en las políticas de seguridad y criminales y, en última instancia, impactan sobre las prácticas cotidianas de los funcionarios.

3.1. POLICÍA: AUMENTO DE LA LETALIDAD Y DETENCIONES SELECTIVAS

Las políticas de seguridad vigentes a nivel federal y en la provincia de Buenos Aires promueven un trabajo policial basado en la presencia masiva en las calles y que se presenta como de “prevención”. Estas estrategias implican enfocar los recursos policiales en algunos delitos de calle. La ausencia de un abordaje inteligente del delito organizado y complejo que permita desarticular las redes delictivas y disminuir la violencia que generan, sumada a la política de “llenar las calles de cámaras y policías”,⁶⁰ deriva en aprehensiones policiales sistemáticas y selectivas en tanto apuntan a los jóvenes de los sectores pobres.

3.1.1. Aumento del número de personas muertas por las fuerzas de seguridad en la Región Metropolitana de Buenos Aires

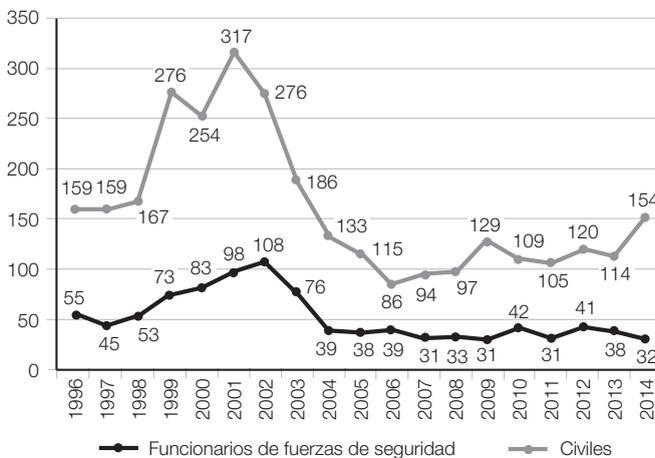
El número de personas muertas por las fuerzas de seguridad es un indicador no sólo de violencia institucional, sino de la eficacia y la eficiencia de la fuerza policial. Para un paradigma que considere la vida como valor supremo, un aumento de la letalidad policial no muestra mayor actividad, sino menor efica-

⁶⁰ El ministro de Seguridad bonaerense Alejandro Granados prometió “trabajar muchísimo” para poner más “policías en la calle, pero de verdad” y “miles y miles y miles de cámaras”. “Granados: ‘Vamos a llenar las calles de cámaras y policías’”, *El Día*, 7 de septiembre de 2013.

cia, porque no se está cumpliendo el objetivo institucional de proteger la vida, y menor eficiencia, porque no se están aplicando los medios más eficientes (es decir, en este caso, menos violentos) para resolver los problemas que se plantean al trabajo policial. Claro está que estos criterios de eficacia y eficiencia deben ser promovidos por las autoridades políticas y las cúpulas policiales.⁶¹ Por el contrario, como se vio en la sección anterior, los mensajes políticos e institucionales toleran y/o promueven la violencia policial.

Según los registros del CELS, en 2014 se verificó un aumento del número de personas muertas por efectivos de las fuerzas de seguridad en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA).

Figura 1. Evolución histórica de la cantidad de personas muertas en hechos de violencia con participación de funcionarios de las instituciones de seguridad. Región Metropolitana de Buenos Aires, 1996-2014



Fuente: Base de datos del CELS a partir de relevamiento de prensa.

Se incluyen miembros de las instituciones estatales que ejercen la fuerza: Policía Federal, Bonaerense y Metropolitana; Gendarmería; Prefectura y Policía de Seguridad Aeroportuaria; Fuerzas Armadas (Ejército, Marina y Fuerza Aérea) y personal de los servicios penitenciarios. La RMBA incluye la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Conurbano bonaerense. No se incluyen custodios privados.

⁶¹ Ignacio Cano observó que algunos cuerpos policiales en Europa reciben elogios sólo cuando consiguen desarmar o detener a sospechosos sin producir muertos ni heridos. “Estas acciones muestran un desempeño de alto profesionalismo y eficiencia por parte de los policías que logran reducir

Los registros indican que 154 personas fueron muertas por las fuerzas de seguridad en 2014 en la RMBA. Desde 2004 no se registraba un número tan alto, aunque en ese momento se inscribía en una tendencia a la baja, mientras que en 2014 la tendencia es al aumento. Por otro lado, al menos 32 funcionarios resultaron muertos en 2014. Esta última cifra viene descendiendo en los últimos dos años. De igual modo, bajó la cantidad de funcionarios muertos en enfrentamientos: de 34 en 2012 se pasó a 29 en 2013, y en 2014 fueron 18.

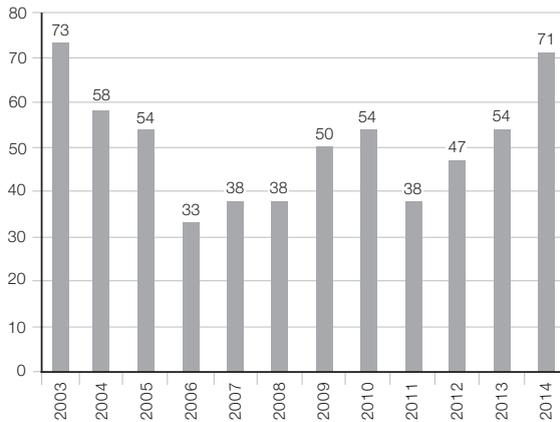
La presencia masiva de policías en las calles, los mensajes de promoción o tolerancia de la violencia policial, el uso de armas de fuego fuera de servicio y la ausencia o el debilitamiento de los mecanismos de gobierno y control son algunas de las hipótesis que podrían explicar el aumento del número de personas muertas por efectivos de las fuerzas de seguridad en 2014.

Asimismo, en las fuerzas federales se da un fenómeno especialmente preocupante. El Ministerio de Seguridad de la Nación, creado en 2010, se había propuesto como objetivo central la recuperación del gobierno político de las fuerzas de seguridad y la creación de mecanismos de control y de profesionalización que permitieran disminuir los niveles de violencia de las fuerzas federales.⁶² En 2013, luego de dos años, esta política comenzó a relajarse con la salida de Nilda Garré como ministra de Seguridad de la Nación. En forma preocupante, en los últimos años, se verificó un aumento del número de personas muertas por las fuerzas federales. Esta tendencia se intensificó durante 2014 con, al menos, 71 personas muertas por efectivos de las fuerzas de seguridad federales. Se trata de un número que, durante el ciclo kirchnerista, sólo fue superado en 2003, momento de salida de la crisis:

ofensores de alta peligrosidad sin causar víctimas. El mensaje implícito es el de intentar alcanzar los objetivos con el mínimo de fuerza necesaria.” “El control de la actividad policial: el uso de la fuerza letal en Río de Janeiro”, en Hugo Frühling y Azun Candina (eds.), *Policía, sociedad y Estado: modernización y reforma policial en América del Sur*, Santiago de Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo, 2001, p. 145.

62 Por ejemplo, el Programa sobre Uso Racional de la Fuerza y Empleo de Armas de Fuego, creado en noviembre de 2012, cuyas facultades fueron recortadas durante 2014, lo que prácticamente lo hizo desaparecer. Este programa articulaba acciones institucionales para promover el uso de la fuerza como último recurso y cuando no implicara consecuencias más lesivas de las que se producirían en caso de no recurrir a ella. Para esto planteaba modificaciones en la formación, el reentrenamiento de las fuerzas de seguridad y trabajar sobre la dimensión de bienestar policial. Además mediante la producción de información y la investigación y análisis de casos, se procuraba identificar patrones de uso abusivo de la fuerza y generar mecanismos de gobierno político de las fuerzas de seguridad. Para un análisis detallado del programa, véase CELS, “El sistema de seguridad como ámbito de reproducción”, ob. cit.

Figura 2. Personas civiles muertas por fuerzas de seguridad federales. Región Metropolitana de Buenos Aires, 2003-2014



Fuente: Base de datos del CELS a partir de relevamiento de prensa.

Nota: Incluye PFA, PSA, GNA y PNA.

El gobierno de la provincia de Buenos Aires en 2014 difundió periódicamente datos oficiales como parte de la campaña de legitimación de las políticas de “emergencia en seguridad pública”. Esos datos muestran un crecimiento alarmante del número de muertos por la Policía Bonaerense. Según el último informe oficial, entre el 5 de abril y el 8 de octubre de 2014 la Policía Bonaerense mató a 111 personas “en enfrentamientos”. Este aumento fue presentado por el gobierno provincial como un dato positivo que hablaría de la eficacia de la saturación policial. Sin embargo, una policía que mata más no es una policía más eficaz para reducir el delito. La puesta en relación de la cantidad de “delincuentes abatidos”, según el discurso bélico del gobierno provincial, con el número de enfrentamientos registrados muestra un aumento de la letalidad de la Policía Bonaerense y la degradación de la capacidad de disuasión de sus efectivos.

Si los datos difundidos por el gobierno bonaerense son correctos, la letalidad de la Policía Bonaerense durante 2014 duplicaría la de 1999 y triplicaría la de 2005.

Cuadro 1. Letalidad de los enfrentamientos protagonizados por la Policía Bonaerense. Años seleccionados sobre la base de información disponible

	Enfrentamientos	Muertes	Letalidad
1999 (enero-septiembre)	992	104	1 muerto cada 10 enfrentamientos
2005 (enero-septiembre)	677	45	1 muerto cada 15 enfrentamientos
2014 (abril-octubre)	598	111	1 muerto cada 5 enfrentamientos

Fuentes: Para los datos de 1999 y 2005, Dirección General de Evaluación de Información para la Prevención del Delito, Departamento de Análisis de Seguridad Institucional, “Análisis sobre los Enfrentamientos Policiales”. Los datos de 2014 corresponden al último informe difundido por la Oficina de Prensa del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires en octubre de 2014.

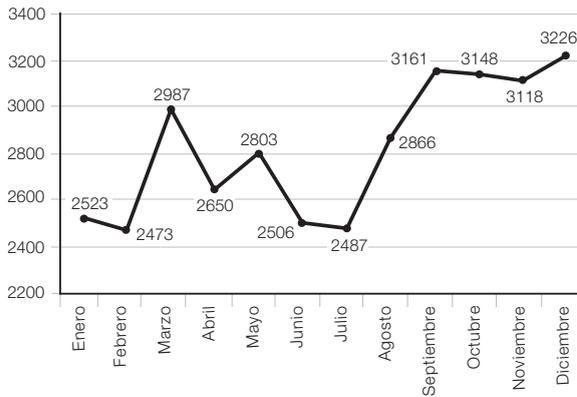
3.1.2. La “prevención” y su derivación en el aumento de las detenciones

Ni a nivel federal ni en la provincia de Buenos Aires existen datos públicos sobre detenciones, por lo cual resulta imposible evaluar este aspecto fundamental de las políticas de seguridad. Sin embargo, a nivel provincial, a partir de algunas series de datos incompletos o indirectos se puede inferir un aumento importante de las detenciones desde mediados de 2013. Estos datos son: el fuerte crecimiento de la población privada de libertad, que se analiza en detalle en la sección 3.2.1; los datos de aprehensiones y/o detenciones con intervención del Ministerio Público Fiscal, disponibles para 2013; y los datos que el propio gobierno provincial dio a conocer en los meses siguientes a la declaración de la “emergencia en seguridad”.

El informe del Registro Único de Detenidos (RUD) de la Procuración General de la Provincia de Buenos Aires muestra que a mediados de 2013 se produjo un aumento en el número de detenciones registradas:⁶³

⁶³ El 23 de agosto de 2013, una semana antes de la llegada de Granados al Ministerio de Seguridad, el Ministerio Público Fiscal de la provincia da a conocer la Resolución 567/13, en la que presenta directivas para que los fiscales sostengan las detenciones y sólo dispongan libertades una vez que el imputado pase por sede fiscal y se corroboren sus datos, aun cuando el trámite se demore por cuestiones burocráticas. El aumento de detenciones registrado por el RUD muestra entonces no sólo el endurecimiento del

Figura 3. Evolución mensual de aprehensiones y/o detenciones ocurridas en 2013 con intervención del Ministerio Público Fiscal, conforme art. 308 (enero-diciembre de 2013)



Fuente: CELS, sobre la base del Informe 2013 de Registro Único de Detenidos (RUD) de la Procuración General de la Provincia de Buenos Aires, diciembre de 2013. Nota: El total de las detenciones y aprehensiones durante diciembre de 2013 fue proyectado en función de las que tuvieron lugar hasta el 17 de aquel mes.

A partir de septiembre de 2013, con la llegada de Granados al Ministerio de Seguridad, se mantiene un número significativamente mayor que en los meses anteriores. El promedio de detenciones registradas por el RUD entre enero y agosto de 2013 había sido de 2660 por mes. A partir de septiembre, aumenta y se estabiliza en torno a las 3100-3200 detenciones mensuales. Estos niveles persistieron al menos durante el primer cuatrimestre de 2014, ya que, según el RUD, entre enero y abril fueron detenidas 12 821 personas, es decir, una media de 3200 detenciones por mes.⁶⁴

El gobierno provincial también presentó a la cantidad de aprehensiones policiales como indicador del éxito de sus políticas. El primer informe de prensa

trabajo policial, sino una orientación punitiva general de las políticas provinciales que incluye a la justicia.

⁶⁴ No se trata de la totalidad de las aprehensiones y/o detenciones que realiza la policía, sino únicamente de aquellas que la justicia registra. Este número no incluye aquellas detenciones policiales que la justicia desestima ni las detenciones por averiguación de identidad. Por lo tanto, el número de detenciones y/o aprehensiones policiales siempre es mayor que el que registra el RUD.

oficial de la emergencia, a fines de mayo, hablaba de 15 917 personas “puestas a disposición de la justicia” en un período de cuarenta y cinco días. El 8 de agosto se informó que en cuatro meses habían sido “puestas a disposición de la justicia” 38 926 personas. Es decir: el número de personas detenidas en cuatro meses supera a la totalidad de la población privada de libertad en la provincia.

Este incremento pronunciado de las detenciones que, como veremos, alimenta el colapso carcelario opera con un alto grado de selectividad. Se trata de un encarcelamiento sistemático de jóvenes pobres en el marco de una política de seguridad que reduce la prevención del delito a la aprehensión de “sospechosos”, definidos como tales según los criterios policiales de “peligrosidad”.

Un informe del Centro de Análisis Estratégico del Delito (CAED) de la Municipalidad de General Pueyrredón analiza el desempeño del Comando de Prevención Comunitaria (CPC) de la Policía Bonaerense en el partido, cuya cabecera es la ciudad de Mar del Plata, durante las primeras dieciocho semanas de funcionamiento del comando, desde el 6 de junio al 9 de octubre de 2014.⁶⁵ Este documento muestra que más de la mitad de los procedimientos realizados por el CPC estuvieron motivados por delitos menores (robo sin arma de fuego, hurto) o por situaciones no delictivas encuadradas, retrospectivamente, en figuras como la averiguación de identidad o encubrimiento, es decir, la posesión de objetos cuyo origen se supone ilícito. El blanco principal de estas actividades policiales fueron los varones jóvenes habitantes de las zonas periféricas de la ciudad, en su mayor parte aprehendidos en las recorridas rutinarias de los móviles de la policía.

La prevención entendida como la multiplicación de controles azarosos, a la pesca de personas “sospechosas”, implica un trabajo policial ineficiente que moviliza grandes cantidades de recursos de manera poco inteligente y da lugar a situaciones violatorias de derechos que remiten a las prácticas de las dictaduras militares y a las razias de los primeros años de la democracia. Este tipo de operativos se volvieron a registrar en 2014 en la provincia de Buenos Aires: en los llamados “operativos de interceptación” de colectivos de transporte público se obliga a bajar a todos los pasajeros de sexo masculino para cachearlos en busca de armas o estupefacientes. Desde el Ministerio de Seguridad provincial se aseguró que estos operativos forman parte del trabajo rutinario de preven-

65 Disponible en <www.mardelplata.gob.ar/documentos/proteccion_ciudadana/caed-cpc18sem.info.pdf>. El informe toma como insumo los procedimientos que el Comando de Prevención Comunitaria (CPC) considera “exitosos”, los únicos que son registrados. Como el mismo informe señala, esta lógica de registro impide cualquier evaluación sobre la eficacia de los CPC.

ción.⁶⁶ En la provincia de Córdoba la policía provincial realiza “operativos de saturación”, allanamientos masivos en barrios pobres en los que son detenidos “sospechosos” que luego son retenidos en espacios vallados (“corralitos humanos”) en las calles, a la vista del público. Si bien las autoridades policiales sostienen que los corralitos se arman “para el resguardo de los detenidos” ya que “sirve para tener diferenciados a los masculinos de los femeninos, a los mayores de los menores”, es evidente el componente de humillación que implica la exhibición pública de grupos de personas detenidas en su inmensa mayoría (el 82%, según los partes policiales) por supuestas transgresiones al arbitrario Código de Faltas cordobés.⁶⁷

3.1.3. *La desprofesionalización policial y su impacto en el uso irracional de la fuerza*

La política de seguridad consistente en saturar las calles de policías, orientada básicamente a mostrar presencia, implica decisiones como el reclutamiento masivo, la reincorporación de policías retirados, el acortamiento de los períodos de formación policial y la apuesta a un perfil de policía de calle, poco calificado y sin especialización. Estos problemas de formación y composición de la fuerza, que vienen de larga data, se acentuaron entre 2013 y 2014 con las políticas de “emergencia en seguridad” en la provincia de Buenos Aires. Por ejemplo, la reincorporación de policías y penitenciarios retirados fue anunciada como parte del paquete de la “emergencia en seguridad”. Este recurso, utilizado repetidas veces en el pasado, es muy problemático. El universo de los policías y penitenciarios retirados es extremadamente heterogéneo, ya que se encuentran en esta situación personas que no están en condiciones físicas y/o psíquicas para desempeñar funciones de seguridad sin poner en riesgo a la sociedad, otras que han decidido ganarse la vida de otro modo y ahora serían obligadas a volver al servicio, y también ex policías y ex penitenciarios que deberían estar cumpliendo condenas de prisión por hechos de violencia o corrupción. Desde hace años, el retiro es utilizado como una forma de separar de las instituciones a personal problemático sin dejar de protegerlo, por lo que muchas veces el retiro encubre lo que en realidad debería ser una baja deshonrosa.

66 “Desde Seguridad avalaron operativos ‘de interceptación’ a pasajeros de colectivos”, *Infocielo*, 6 de mayo de 2014.

67 “El 82% de los aprehendidos en operativos de saturación fue por el Código de Faltas”, *La Voz del Interior*, 6 de mayo de 2014.

Las consecuencias de estos procesos de degradación policial pueden verse no sólo en los reiterados casos de corrupción,⁶⁸ sino también en los evidentes problemas de uso (y abuso) de la fuerza letal que presentan las fuerzas de seguridad.

Un indicio en este sentido es la sucesión de casos de personas muertas o heridas por “balas perdidas” disparadas por efectivos policiales en el transcurso de persecuciones. Este fenómeno se volvió especialmente preocupante en el Conurbano bonaerense luego de la declaración de la “emergencia en seguridad”, como si los mensajes de endurecimiento emitidos desde el gobierno provincial hubieran sido leídos por los efectivos policiales como una carta blanca para disparar sin tener en cuenta el contexto.

De los casos que tuvieron trascendencia mediática, el más dramático tuvo lugar el 25 de agosto de 2014, en Morón, cuando Sabrina Olmos, una chica de 15 años, fue muerta por un disparo mientras se encontraba en el patio de su escuela. Las pericias realizadas por Gendarmería Nacional determinaron que la bala había sido disparada por uno de los policías bonaerenses que se enfrentó a los tiros con un supuesto ladrón.⁶⁹ Dos días después, el 27 de agosto, Giovanna Romano, una niña de 10 años, fue herida en el rostro por una bala

68 Entre otros casos resonantes de corrupción policial de los últimos meses que involucran a la Bonaerense, se pueden mencionar la detención de un ex oficial principal que lideraba una banda de narcotraficantes en Lanús (“Detienen a ex policía por liderar una banda narco”, *Diario Popular*, 25 de diciembre de 2013); la detención de cuatro oficiales en Mar del Plata acusados de haber robado droga que había sido secuestrada (“Detienen a policías bonaerenses por robar droga a traficantes”, *Infobae*, 7 de junio de 2014); el desbaratamiento de una banda criminal integrada por siete policías de La Matanza, tres de ellos con rango de subcomisario, hecho que derivó en la desafectación de dos comisarios, ex titulares de la DDI y de la Departamental de La Matanza (“Banda de policías: desafectaron a dos jefes de la Bonaerense”, *Clarín*, 18 de agosto de 2014); y la condena a cuatro años de prisión para cinco policías de la comisaría de Ingeniero Budge acusados de plantar droga en allanamientos con el fin de armar causas (“Budge: condenan a cinco policías por armar una causa trucha de narcotráfico”, *Diario Conurbano*, 28 de octubre de 2014). Por otro lado, la muerte del agente de la Secretaría de Inteligencia Pedro Viale, conocido como El Lauchón, a manos del grupo Halcón de la Policía Bonaerense en un allanamiento el 9 de julio de 2013, brinda indicios de una guerra sorda entre los servicios de Inteligencia y la policía provincial (véase “Oportuno, necesario y tardío”, *Página/12*, 21 de diciembre de 2014). Cabe destacar que estos casos avanzan por investigaciones judiciales y no por una política institucional. Si bien públicamente son presentados por las autoridades bonaerenses como símbolos del compromiso en la lucha contra la corrupción policial, son entendidos como excepcionales (según la estereotipada teoría de las “manzanas podridas”). A pesar de su reiteración, no se reconoce que existe una corrupción estructural en la Bonaerense y, por lo tanto, no se avanza con medidas de fondo.

69 “La bala que mató a la alumna de Morón era policial”, *Telefé Noticias on line*, 25 de septiembre de 2014.

disparada en un enfrentamiento entre policías del CPC y supuestos delincuentes en Villa Martelli, partido de Vicente López. La niña se encontraba con su madre en el interior de su departamento cuando fue herida.⁷⁰ El 4 de octubre, en la localidad de Pacheco (Tigre), Luis Gómez fue herido de un balazo en la espalda cuando un efectivo de la Bonaerense intentó disolver a los tiros una gresca entre vecinos del barrio.⁷¹ El 31 de octubre, Emanuel Montes (17) recibió un balazo en la cabeza mientras transitaba por la calle en el barrio Don Orione (Almirante Brown). Un patrullero de la Bonaerense estaba persiguiendo a un auto, y si bien los efectivos declararon no haber disparado, la familia asegura que la bala es de origen policial.⁷²

El 2014 se cerró con el egreso de 10 mil efectivos de las escuelas de la Policía Bonaerense, formados en condiciones precarias y en tiempo récord. El panorama a mediano plazo no resulta alentador y cabría esperar un aumento de los casos de uso irracional de la fuerza y violencia institucional. El “confuso episodio” ocurrido a fines de 2014, en el cual un efectivo de la Bonaerense murió a manos de un compañero suyo, ambos recién egresados,⁷³ pone en escena estos problemas.

3.2. LA CENTRALIDAD DEL ENCIERRO COMO POLÍTICA DE SEGURIDAD⁷⁴

El aumento constante de la población carcelaria es la tendencia de los últimos años en el Servicio Penitenciario Federal (SPF) y Bonaerense (SPB), que reúnen cerca del 70% de los detenidos de todo el país.⁷⁵ Esta tendencia se ratificó en 2013 y 2014 con el aumento de las detenciones policiales. Al mismo tiempo, persiste el uso abusivo de la prisión preventiva: más del 60% de los detenidos en la provincia de Buenos Aires y en el sistema federal no tienen condena

70 “Milagro: una niña recibió un tiro en la cara y sólo fue una herida leve”, *La Nación*, 30 de agosto de 2014.

71 “Lo balearon en un operativo policial y casi se muere”, *El Argentino Zona Norte*, 29 de octubre de 2014.

72 “Yo le decía a mi mamá que no me quería morir”, *Clarín*, 31 de octubre de 2014.

73 “Villa Gesell: un policía bonaerense mató a otro al parecer de manera accidental”, *La Nación*, 27 de diciembre de 2014.

74 Los gráficos de este apartado sobre estadísticas relativas a la privación de libertad en la provincia de Buenos Aires presentan datos que, entre los períodos 2005 y 2012, tienen diferencias (entre el 0,09% y el 2,5%) respecto de cuadros publicados en informes anteriores. Las fuentes estadísticas se corrigen y actualizan con los años, y esta edición refleja la revisión más reciente. En ningún caso el ajuste revierte las tendencias analizadas.

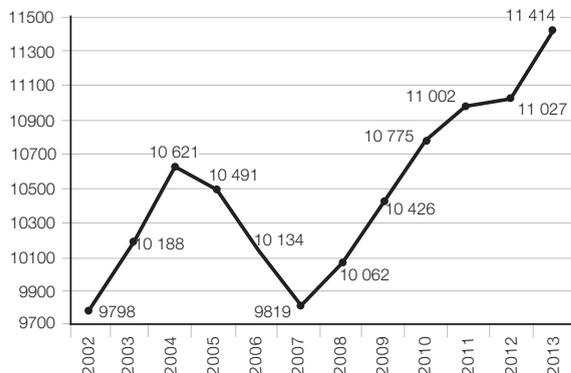
75 Véase CELS (2012), “El modelo de la prisión-depósito. Medidas urgentes en los lugares de detención en la Argentina”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012.

firme.⁷⁶ Esto, sumado a la mayor duración de las penas, lleva a un efecto de acumulación que agrava el hacinamiento carcelario mayor al 65% de sobrepoblación en la provincia de Buenos Aires. Ante este panorama, se anuncia la construcción de más cárceles y alcaidías, medida cuya única consecuencia será sostener el crecimiento de la población detenida.⁷⁷

3.2.1 Aumento de la población carcelaria

El SPF y SPB registraron en 2013 y 2014 un aumento importante en la cantidad de detenidos. La evolución del número total de personas detenidas en ambos sistemas, luego de un período de descenso entre 2004 y 2007, comenzó un repunte hasta alcanzar su máximo histórico en 2014:

Figura 4. Detenidos en el ámbito de la justicia federal y nacional alojados en el SPF y en cárceles provinciales, 2002-2013

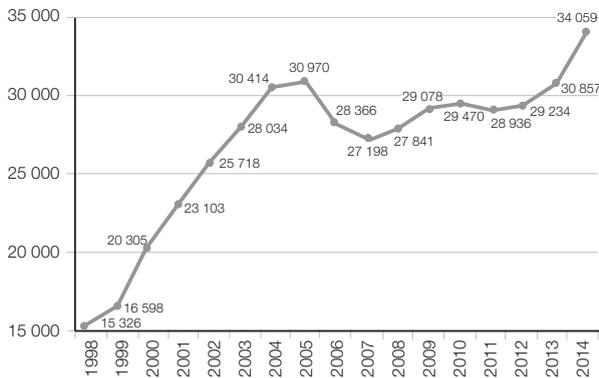


Fuente: CELS, a partir de Procuración Penitenciaria de la Nación y Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP).

- 76 Fuentes de los datos sobre prisión preventiva: para el SPF, Procuración Penitenciaria de la Nación sobre la base de datos del Servicio Penitenciario Federal. Para el SPB: CELS sobre la base de datos del Ministerio de Justicia y el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.
- 77 En Estados Unidos, políticas ultra punitivas como las “three strikes laws” instauradas en la década de 1990 están siendo debatidas en los últimos años debido a los efectos negativos que han tenido en el aumento de la población carcelaria y a la imposibilidad de verificar su impacto sobre los índices delictivos. Ya en el año 2000 el estado de California aprobó una iniciativa denominada “Propuesta 36” que modificó la ley y permitió la adopción de medidas alternativas a la prisión en casos de delitos no violentos relacionados con la posesión de drogas. Véase Horacio Verbitsky, “Tres golpes”, *Página/12*, 30 de marzo de 2014.

En 2014, la cantidad de detenidos a disposición de la justicia federal y nacional en cárceles federales y provinciales llegó a 11 414, el número más alto de toda su historia. El SPF cerró 2014 con 10 424 detenidos, también cifra máxima en toda su historia. Esto implicó un aumento de más de un 4% de la población detenida en el SPF con relación a 2013. El aumento de detenidos federales acumulado desde 2007 supera el 16%.

Figura 5. Provincia de Buenos Aires. Evolución de la población privada de libertad en unidades del SPB, alcaldías, comisarías y con monitoreo electrónico, 1998-2014



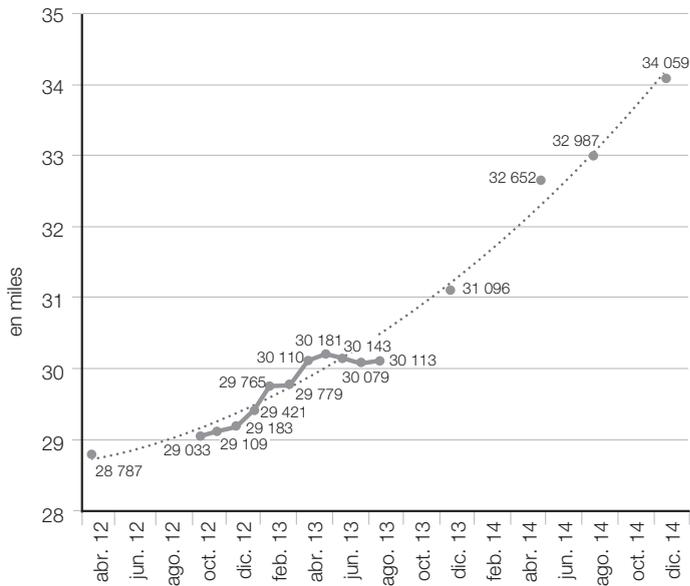
Nota: Los datos corresponden al mes de diciembre de cada año.

Fuente: CELS, sobre la base de datos del Ministerio de Justicia y el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

En la provincia de Buenos Aires, desde el comienzo de la gestión de Daniel Scioli en 2008, la cantidad de personas privadas de libertad aumentó un 23%, revirtiendo la tendencia a la baja que se había iniciado en 2006, luego del fallo “Verbitsky” de la CSJN. En el último año el incremento fue mayor a un 10%. Entre 1999 y 2005, en el período más crítico conocido hasta ahora de crecimiento de la población privada de libertad, la variación media anual en la cantidad de detenidos fue de un 11%. Por lo tanto, en 2014 se volvió a un ritmo de crecimiento anual de detenidos que sólo se había registrado en años de plena crisis y de vigencia de las “leyes Ruckauf”. La variación anual de la tasa de encarcelamiento en la provincia corrobora esto: en el período crítico mencionado, la mayor variación registrada fue de un 10,4%, entre 2001 y 2002. Entre 2013 y 2014, la variación de la tasa fue de un 9,5%.

La relación entre el aumento de la población carcelaria y el endurecimiento de las políticas de seguridad se puede observar en el cuadro que muestra la evolución mensual de la población privada de libertad en la provincia entre abril de 2012 y diciembre de 2014.

Figura 6. Evolución mensual de personas privadas de su libertad en la provincia de Buenos Aires, abril de 2012-diciembre de 2014



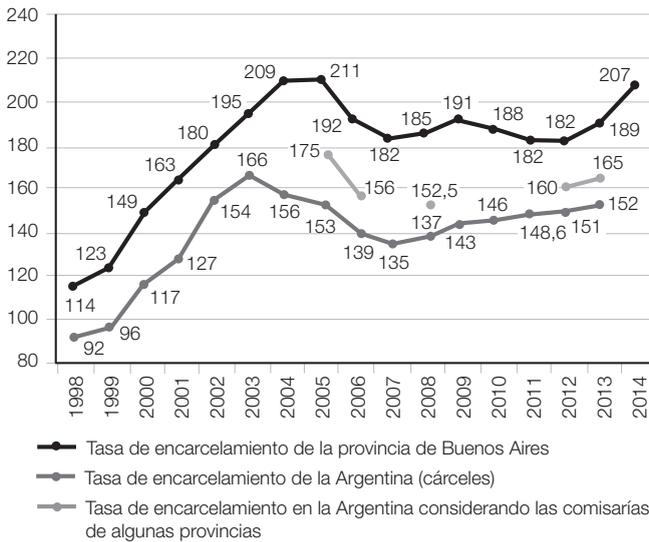
Nota: Incluye población detenida en el SPB, alcaldías departamentales, comisarías de la provincia y monitoreo electrónico. Los datos de 2014 son de diciembre.

Fuente: CELS, sobre la base de datos del Ministerio de Justicia y Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

En septiembre de 2013, cuando asume Granados, comienza una tendencia de crecimiento que se ratifica a comienzos de 2014. Luego de la declaración de la “emergencia en seguridad” en abril de ese año y de las numerosas aprehensiones policiales que siguieron, el número de personas privadas de la libertad en la provincia de Buenos Aires llegó a 34 059, la cifra más alta de la historia. En este contexto, hay que considerar el nuevo aumento de la cantidad de personas detenidas en comisarías, punto sobre el que volveremos más adelante. La suba de estas cifras

no se explica por el crecimiento general de la población en la provincia. Como muestra el siguiente gráfico, la tasa de encarcelamiento creció un 14% durante el gobierno de Scioli, y a nivel nacional el crecimiento fue del orden de un 12,5% entre 2007 y 2013, tomando como referencia sólo los detenidos en cárceles.

Figura 7. Evolución de la tasa de encarcelamiento de la provincia de Buenos Aires y de la Argentina (cada 100 mil habitantes), 1998-2014⁷⁸



Nota: Incluye la población detenida en el SPB, con monitoreo electrónico, en alcaldías departamentales y comisarias de la provincia de Buenos Aires.

Fuente: CELS, sobre la base de datos del Ministerio de Justicia, del Ministerio de Seguridad, INDEC y SNEEP.

Los problemas generados por la sobrepoblación carcelaria en términos de violencia, hacinamiento, salud y otras graves violaciones a los derechos huma-

⁷⁸ La tasa de encarcelamiento a nivel nacional es un dato producido por el Sistema Nacional Estadístico de Ejecución de la Pena (SNEEP). En algunos años habíamos tomado de sus informes una tasa que incluía a las personas privadas de libertad tanto en cárceles como en algunas comisarias y, en otros años, solamente en cárceles. En la última revisión corregimos esa distorsión desdoblando los datos de cárceles y comisarias en curvas diferentes. Esto explica la diferencia entre los datos que informamos en esta edición para los años 2005 y 2006 respecto de los anteriores. El indicador de la tasa de encarcelamiento nacional debe tomarse sólo como una referencia, porque presenta un importante subregistro al no incluir a los detenidos en comisarias y dependencias de Gendarmería de todo el país.

nos vienen siendo denunciados reiteradamente por el CELS,⁷⁹ funcionarios y otros organismos de derechos humanos y de control. Estos problemas se agravaron como consecuencia de políticas de seguridad regresivas, centradas en el encarcelamiento, que volvieron a presionar sobre sistemas penitenciarios recargados o con altos niveles de sobrepoblación.⁸⁰

El gobierno provincial volvió a presentar la construcción de cárceles y alcaidías como la principal forma de abordar la situación crítica de hacinamiento. Desde el gobierno nacional también se anunció la creación de nuevas cárceles en Orán (Salta), Bariloche (Río Negro), Cacheuta (Mendoza), Coronda (Santa Fe) y Córdoba, además de la ampliación de los penales de Marcos Paz y Ezeiza. Sin embargo, estas medidas ya fueron implementadas en los últimos años y demostraron su fracaso. Como lo señaló la CSJN en 2005:

se está jugando una carrera entre la Administración, que amplía el número de celdas disponibles, y el número de detenidos en aumento, sin que haya perspectivas cercanas de que las curvas se crucen.⁸¹

3.2.2. Detenciones en comisarías en la provincia de Buenos Aires

Las políticas de “emergencia en seguridad” en la provincia de Buenos Aires produjeron gran cantidad de aprehensiones policiales que derivaron en un importante crecimiento de la población detenida. Pero, dados los niveles de sobrepoblación del SPB, esa masa de detenciones no puede ser procesada por el sistema penitenciario. En ese marco, el gobierno provincial anunció una

79 CELS, “A cuatro meses de la ‘emergencia en seguridad’ de la provincia de Buenos Aires”, 11 de agosto de 2014, disponible en <www.cels.org.ar/comunicacion/index.php?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1818>; “Presentaciones internacionales frente a la emergencia humanitaria en el Servicio Penitenciario Bonaerense”, 31 de octubre de 2014, disponible en <www.cels.org.ar/comunicacion/index.php?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1858>.

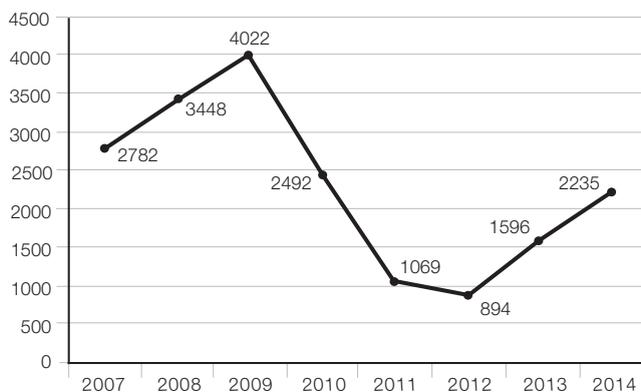
80 El SPF había bajado los niveles de sobrepoblación en los últimos años pero luego se modificó esa tendencia y en 2014 alcanzó el récord de población detenida. Si bien no alcanza los niveles del SPB, también muestra situaciones preocupantes de hacinamiento. La Procuración Penitenciaria de la Nación y la DGN presentaron denuncias en este sentido por la situación en las unidades de Ezeiza, Devoto y Marcos Paz, que agravan las condiciones de detención y comprometen la labor y seguridad de los agentes penitenciarios. Para más información, véase “La Procuración Penitenciaria busca activar soluciones ante un nuevo máximo histórico de presos federales”, disponible en <www.ppn.gov.ar>.

81 Resolución de la CSJN en la causa V856/02, “Verbitsky, Horacio (representante del Centro de Estudios Legales y Sociales) s. habeas corpus”, cit.

de las medidas más regresivas de los últimos tiempos: la rehabilitación de las comisarías provinciales como espacio para el alojamiento de detenidos.⁸²

Las comisarías fueron utilizadas durante años para alojar detenidos, a pesar de no cumplir con las condiciones mínimas necesarias. En 2005, la CSJN consideró en el fallo “Verbitsky” que la situación de los detenidos en las comisarías bonaerenses constituía una violación a la Constitución nacional y a las normas internacionales de derechos humanos. La CSJN exigió la adecuación de las condiciones de detención a las reglas mínimas de Naciones Unidas para el tratamiento de reclusos. El Relator para las personas privadas de libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) también recomendó en 2010 el cese del uso de “calabozos” en la provincia de Buenos Aires. Se inició así un largo proceso de traspaso de los presos en comisarías al SPB. En 2011 y 2012, una serie de resoluciones del Ministerio de Justicia y Seguridad de la provincia ordenaron el cierre “definitivo” de los calabozos de diversas comisarías.

Figura 8. Personas privadas de su libertad alojadas en dependencias policiales de la provincia de Buenos Aires, 2007-2014⁸³



Fuente: CELS, sobre la base de datos del Ministerio de Seguridad (desde 2013) y del Ministerio de Justicia.

82 Véase la posición del CELS: “Más presos en peores lugares: ¿dejá vu?”, *Página/12*, 28 de mayo de 2014.

83 Los datos corresponden al mes de diciembre de cada año. En los informes anteriores, utilizamos para 2009 y 2010 los datos al mes de noviembre y, por eso, respecto de esos años, hay diferencias en relación con los datos que aquí informamos (4552 y 3334, respectivamente).

Entre 2009 y 2012, la cantidad de detenidos en comisarías se redujo más del 75%. Sin embargo, en 2013 la tendencia se revirtió y para 2014 se registró un aumento del 150% sobre los niveles de 2012, el punto más bajo de la curva. Este aumento se intensificó a partir de septiembre de 2013 con el inicio de la gestión de Alejandro Granados en el Ministerio de Seguridad provincial. El 20 de mayo de 2014 Granados firmó la Resolución 642, en la que se ordenaba la reapertura de los calabozos que habían sido clausurados y permitía nuevamente alojar detenidos en muchas comisarías ante la evidente necesidad de echar mano de “la totalidad de las plazas existentes en el ámbito policial” para gestionar la enorme cantidad de detenciones. Al finalizar 2014, la cantidad de personas detenidas alojadas en comisarías volvió a niveles que no se veían desde 2010.

El aumento de la población detenida en comisarías constituye un problema con varias aristas. Por un lado, está constatado que los calabozos de las comisarías no cumplen con los requisitos mínimos para alojar personas, por lo que su utilización es violatoria del estándar constitucional de trato digno y una violación a los derechos humanos. Por otro lado, el aumento vertiginoso de la cantidad de presos en comisarías coincidió con una política de rediseño de la asignación de recursos policiales a través de la creación de los CPC.⁸⁴ Esto dio lugar a un problema básico de planificación: se redujo la dotación de personal de las comisarías porque se lo trasladó en su mayor parte a los CPC en el mismo momento en que el gobierno provincial decidió volver a alojar detenidos en las dependencias policiales. Además, sustrae personal policial de las tareas de seguridad.

Una serie de casos mostró las consecuencias de estas decisiones. En septiembre trascendió el llamado de una agente de la Bonaerense al 911, solicitando que enviaran ayuda pues estaba sola en la comisaría de Dock Sud y tenía a su cargo la vigilancia de 20 detenidos en calabozos con capacidad para 12 personas.⁸⁵ El 13 de octubre 12 presos se fugaron de la comisaría de Luján, en momentos en que había sólo 4 efectivos para vigilarlos.⁸⁶ A raíz de ese episodio se conocieron casos anteriores en comisarías de la zona en los que policías dejaron ir a los presos.⁸⁷ El 2 de noviembre, un policía que se encontraba solo

84 Véase el capítulo V: “Democratización de las estructuras de seguridad como condición para la gobernabilidad y la inclusión social”, en este Informe.

85 “Una mujer policía llamó al 911 porque estaba sola con 20 detenidos”, *Clarín*, 16 de septiembre de 2014. Luego de que este caso tomara estado público fue desplazado de su cargo el superintendente de Seguridad Zona Sur de la Policía Bonaerense, comisario general Sergio Marcelo Gil.

86 “Masiva fuga de presos en Luján: se escaparon doce y encontraron sólo a seis”, *La Nación*, 14 de octubre de 2014.

87 “Fuga de presos: ‘En la comisaría de Luján los dejan ir’, dijo un familiar”, *Clarín*, 13 de octubre de 2014.

en la comisaría de Marcos Paz fue herido de dos cuchilladas por dos personas que se encontraban detenidas.⁸⁸

El 1° de septiembre, el CELS y el Colectivo de Investigación y Acción Jurídica (CIAJ) presentaron una denuncia pidiendo la anulación de la Resolución 642/14, que permitió el alojamiento de personas en comisarías.⁸⁹ El 17 de septiembre el juez Luis Arias dictó una medida cautelar que suspendió la aplicación de la resolución. El juez consideró que “tanto de los relevamientos efectuados por los peritos como los informes producidos por las autoridades se desprende que la estructura edilicia de las seccionales policiales bonaerenses no es apta para cumplir con las detenciones ordenadas por los magistrados de la justicia penal, toda vez que no satisface los estándares internacionales establecidos para la privación de la libertad” y que, por lo tanto, *prima facie* la resolución firmada por Granados “resulta regresiva respecto de los estándares mínimos en materia de condiciones de detención y podría comprometer la responsabilidad internacional del Estado”, al tiempo que señalaba que desde la declaración de la “emergencia de seguridad” la situación se agravó.

Tras los episodios de fugas en Luján, el gobernador Scioli declaró que se buscarían alternativas para “descomprimir” la situación de los detenidos en comisarías, pero confirmó la línea de las políticas de seguridad provinciales al sostener que

la gran operatividad (policial) y las leyes en las cuales hemos avanzado para limitar excarcelaciones de delincuentes peligrosos han generado mayores detenidos en comisarías y vamos a tener que encontrar una solución de forma inmediata.⁹⁰

El importante aumento de población encarcelada tanto a nivel federal como en la provincia de Buenos Aires y la utilización de las comisarías como espacios de encierro reinaugurados para gestionar el creciente número de detenciones desmienten el lugar común de la “puerta giratoria”. Son también indicadores de las consecuencias de los nuevos consensos punitivos. La correlación entre el aumento de las detenciones, las propuestas de endurecimiento penal y la

88 “Un policía que estaba solo en la comisaría fue acuchillado por dos detenidos”, *La Nación*, 3 de noviembre de 2014. Por este hecho fue relevado de su cargo el titular de la comisaría, Ramón Bogado.

89 Dos meses antes, el 10 de julio de 2014, un grupo de defensores generales había presentado un hábeas corpus colectivo ante la Suprema Corte provincial para alertar sobre la sobrepoblación y la situación crítica que se estaba avalando normativamente y para cuestionar la rehabilitación de las comisarías.

90 “Tras la fuga en Luján, Daniel Scioli aseguró que buscan alternativas para ‘descomprimir’ las comisarías”, *La Nación*, 14 de octubre de 2014.

restricción de excarcelaciones muestra que la idea de que una mayor cantidad de detenidos implica mayor seguridad organiza no sólo los debates políticos y mediáticos, sino las políticas públicas de seguridad y de persecución penal.

No se puede afirmar que, con más penas y más detenidos, se haya logrado, en el transcurso de estos años, que se cometieran menos delitos, ni tampoco que se haya reducido la violencia. Se puede tener la convicción de que la cárcel es una modalidad de castigo justificada o no, pero de ningún modo se puede sostener que ha mostrado efectividad como política de seguridad.

4. CONCLUSIONES

El realineamiento punitivo de los últimos meses tuvo como consecuencia el desplazamiento de la agenda pública del problema de las fuerzas de seguridad y la necesidad de intervenir sobre ellas para democratizarlas y profesionalizarlas. La preocupación por las fuerzas de seguridad y por el funcionamiento del sistema penal en su conjunto no aparece en el horizonte de los principales referentes políticos. Por el contrario, los diagnósticos y las soluciones policiales permean el discurso político, intervienen en el debate público desde un lugar privilegiado y contribuyen a opacar las responsabilidades de las fuerzas de seguridad en la circulación de las violencias. En esta visión se inserta, por ejemplo, la comunicación pública del gobierno de la provincia de Buenos Aires que anuncia supuestas mejoras en la seguridad de la población con imágenes de miles de policías bonaerenses recién egresados fotografiados en abigarradas formaciones militaristas.

Una visión de conjunto de las propuestas y de las medidas tomadas en este período desmiente la idea de una tendencia general “garantista”, entendida como la permisividad penal y el debilitamiento de las fuerzas policiales. Se han dado momentos muy particulares, e interesantes, en los que se han planteado otros paradigmas de intervención dirigidos a racionalizar y dar marco legal a la capacidad represiva del Estado. Sin embargo, estos procesos fueron truncados por resistencias policiales, judiciales y mediáticas y por falta de apoyo político. Ante algún hecho que conmociona a la opinión pública y que requiere respuesta rápida y efectista, y en contextos electorales, se articula el discurso de la existencia de una “ola delictiva” y se retorna a las recetas de demostrada inutilidad para el efecto propuesto.

La construcción de políticas criminales y de seguridad más efectivas, que reduzcan la violencia en lugar de aumentarla y que restituyan derechos en lugar de afectarlos negativamente, es un proceso trabajoso porque se enfrenta a un discurso efectista e irresponsable que no soluciona los problemas porque ni siquiera los diagnostica de manera adecuada. A pesar de estas dificultades,

en los últimos años algunas iniciativas consiguieron construir una relación virtuosa entre política criminal y políticas de seguridad. Es el caso de las acciones contra los desarmaderos de autos en la provincia de Buenos Aires en 2003, tras lo cual se verificó una importante disminución en los homicidios en ocasión de robo,⁹¹ o de las investigaciones que permitieron identificar y desbaratar prácticas policiales sistemáticas de armado de causas. Este tipo de intervenciones muestra que es posible una agenda de política criminal que en lugar de basarse en el endurecimiento del castigo reoriente la selectividad del sistema penal para que tenga efectos concretos sobre la seguridad ciudadana.

La atribución de responsabilidades que se opera desde el campo político hacia las leyes, los procedimientos y los jueces tiene también múltiples consecuencias. Las autoridades se desligan del deber de responder sobre cómo es que el endurecimiento resolverá los problemas de seguridad. Cuando las reformas penales obedecen a una reacción política frente a supuestas demandas punitivas dan lugar a políticas criminales y de seguridad cuyo único objetivo es el endurecimiento como método para sostenerse políticamente. Pero esto tiene graves derivaciones que afectan a otras políticas públicas.⁹²

Existen vasos comunicantes entre los discursos de la demagogia punitiva, las reformas penales que apuntan al endurecimiento del castigo y las políticas de seguridad. Pero las formas en que estos ámbitos se relacionan no responden a las lógicas postuladas por el punitivismo. El endurecimiento de las leyes, de los procedimientos y del trabajo policial y el aumento del encierro no producen efectos de incapacitación o disuasión que redunden en una baja de los índices delictivos. Sí, en cambio, se verifica un aumento de la violencia estatal y de las violaciones a los derechos humanos. La demagogia punitiva amplía los márgenes para la arbitrariedad y los abusos policiales, persigue fundamentalmente al delito callejero menor o a los últimos eslabones de los mercados ilegales y alimenta el aumento exponencial de la población carcelaria, con graves consecuencias para miles de detenidos por causas menores o sin condena firme y para sus familias, cosa que al mismo tiempo deriva en un incremento de los niveles de violencia intra y extramuros, ya que la sociedad no funciona como compartimentos estancos. En la construcción de agendas y demandas de seguridad, actores políticos relevantes reclaman el endurecimiento de la respuesta penal sin evaluar su efectividad ni considerar los riesgos o efectos negativos que podrían tener estas medidas.

91 Gustavo Palmieri y Florencia Waigmaster, "La dinámica de delito-policía en los procesos de reforma policial", en Gabriel Kessler (comp.), *Seguridad y ciudadanía. Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*, Buenos Aires, Edhasa, 2009.

92 Sobre este punto, véase el capítulo V, en este Informe.