

Grandes despliegues, mínimas responsabilidades

Obstáculos para investigar las consecuencias
de los operativos policiales*

El 28 de noviembre de 2018, el juez federal de Rawson Gustavo Lleral cerró la investigación de la muerte de Santiago Maldonado y sobreseyó al único gendarme imputado. Su decisión puso fin a la única vía judicial que habría permitido conocer la verdad y atribuir responsabilidades sobre el operativo de la Gendarmería Nacional Argentina (GNA) del 1° de agosto de 2017 en la provincia de Chubut. En septiembre de 2019, la Cámara de Apelaciones de Comodoro Rivadavia revocó el fallo y ordenó continuar la investigación de la muerte de Santiago Maldonado. Antes, en septiembre de 2017, el Ministerio de Seguridad de la Nación había clausurado los expedientes administrativos sin haber investigado la actuación de los gendarmes ni los daños ocasionados a la comunidad de la Pu Lof.

Lo que sucedió en el caso de la desaparición y muerte de Santiago no es un ejemplo aislado. En los últimos años, numerosas investigaciones judiciales no lograron esclarecer hechos de violencia ocurridos durante operativos policiales. En este tipo de episodios, una combinación particular de formas de proceder del sistema judicial y del Poder Ejecutivo dificulta la investigación exhaustiva de las muertes, la atribución de responsabilidades y la reconstrucción de la verdad. Ante los crímenes cometidos en la represión en el Parque Indoamericano y en La Carcova, los asesinatos de Alan Tapia, Rafael Nahuel Salvo y Carlos Fuentealba y las privaciones ilegítimas de la libertad tras la Marcha Mundial de Mujeres del 8 de marzo de 2017, un conjunto de factores limitaron u obstaculizaron las investigaciones.

* Este capítulo fue escrito por Federico Efrón, Ana Adelardi, Juliana Miranda y Paula Litvachky, integrantes del Equipo de Trabajo del CELS. Agradecemos los aportes de Agustina Lloret, Victoria Darraidou, Manuel Tufro, Marcela Perelman y Ximena Tordini.

La decisión de los fiscales y jueces de no investigar, de hacerlo de manera superficial, de recortar la realidad y las acciones de los involucrados aleja a la sociedad de una explicación sobre lo ocurrido durante esos hechos gravísimos. De esta forma, la valoración de los acontecimientos no es resultado de investigaciones serias sino de la interpretación de los medios masivos de comunicación y de las versiones policiales que, sobre todo a partir de diciembre de 2015, fueron avaladas por las máximas autoridades políticas nacionales. Así, las intervenciones judiciales funcionan como legitimadoras de la violencia estatal que se despliega en los grandes operativos policiales. En un sentido aún más profundo, promueven la idea de que hay muertes que no merecen ser investigadas, como si se tratara de vidas a las que el Poder Judicial les otorga menos valor.

1. Aval judicial directo o indirecto a la violencia policial

A la hora de investigar grandes operativos policiales, la respuesta predominante del sistema de justicia es legitimar la intervención violenta. En algunos casos, lo único que hizo el proceso judicial fue determinar que todo lo actuado por las fuerzas de seguridad fue legal y deslindarlas por completo de responsabilidades penales. En otros, legitimó el operativo y avanzó solo contra el funcionario que provocó la muerte o las heridas, aislando ese hecho del contexto en que sucedió.

Los operativos policiales son escenarios complejos en los cuales múltiples variables pueden consolidar la ausencia o la debilidad de un control político y judicial adecuado. Esta complejidad debería ser suplida por una mayor diligencia en la investigación y no, como suele ocurrir, ser usada como excusa para justificar la falta de respuesta. Algunos de los casos más serios de operativos policiales que terminaron con muertes o lesiones graves permiten reconstruir estas limitaciones y resistencias a investigar de manera exhaustiva.

En noviembre de 2018, el juez Lleral cerró la causa penal en la que se investigaba la muerte de Santiago Maldonado y sobreseyó al único imputado. En su fallo, el juez presentó esta muerte como un hecho ocurrido en un “fatídico instante de soledad”, cuando en realidad sucedió en un territorio ocupado por más de 50 agentes de la GNA. La señaló también como una circunstancia derivada del destino, aunque aconteció en el contexto de un operativo represivo irregular. Lleral aisló la muerte del joven del contexto en el que tuvo lugar afirmando que conectar ambas

circunstancias era faltar a la verdad en pos de una “especulación espuria” que no respetaría las “leyes de la física”. Esta descalificación de cualquier intento de contextualizar la muerte es necesaria porque, de otro modo, el razonamiento es insostenible. Además, el accionar de la Gendarmería durante el operativo y en los días posteriores –que incluyó el entorpecimiento de la recolección de pruebas– no fue sancionado ni judicialmente ni a nivel disciplinario, en el ámbito administrativo.

El 7 de diciembre de 2010, Bernardo Salgueiro y Rosemary Chura Puña fueron asesinados por la policía en un operativo represivo en el Parque Indoamericano. Wilson Ramón Fernández Prieto, José Ronald Meruvia Guzmán, Jhon Alejandro Duré Mora, Juan Segundo Aráoz y Miguel Ángel Montoya fueron heridos. La investigación judicial reconstruyó con precisión cómo los jefes policiales de la Federal (PFA) y de la Metropolitana coordinaron el trabajo para ejecutar la orden de desalojo a cargo de los primeros. Por el cruce de informes, órdenes de servicio, libros de guardia, declaraciones testimoniales y modulaciones, se pudo conocer dónde y cuándo se reunieron los jefes de ambas fuerzas y lo que discutieron. Esto permitió conocer la cadena de mandos y asignar las responsabilidades a los jefes policiales de ambas fuerzas. También se pudo determinar qué agentes de la PFA dispararon a los vecinos de la Villa 20 e imputarlos por el delito de abuso de armas. Pero luego, la Cámara del Crimen desconoció las pruebas y consideró que los jefes policiales y el resto de los agentes no tenían ninguna responsabilidad penal; todos fueron sobreesidos. La Cámara sostuvo que las muertes se habían producido por la exclusiva responsabilidad de algunos oficiales y no cuestionó cómo se había ejecutado el operativo ni analizó la cadena de responsabilidades. Más adelante, una resolución de la Cámara de Casación –instancia superior jerárquica a la Cámara de Apelaciones– reabrió la investigación contra los jefes y los agentes. Tanto los autores materiales como los jefes policiales están ahora imputados, pero nueve años después de los hechos aún no se realizó el juicio oral.

El 25 de noviembre de 2017, Rafael Nahuel Salvo fue asesinado en un operativo del grupo Albatros de la Prefectura Naval Argentina (PNA) en Villa Mascardi, Río Negro. El juez de primera instancia, Leónidas Moldes, realizó un análisis muy recortado de los hechos y desconoció pruebas, con el afán de atribuir legalidad al operativo de la PNA. El juez concluyó que lo realizado por el prefecto Francisco Javier Pintos, único imputado, había sido un exceso de legítima defensa en el contexto de un enfrentamiento con una comunidad mapuche. Más tarde, los jueces

de la Cámara Federal de Apelaciones de General Roca descartaron la hipótesis del enfrentamiento y concluyeron que Pintos había cometido un homicidio agravado. Sostuvieron que los tiradores de la Prefectura excedieron la orden del juez que les había encomendado efectuar un reconocimiento del terreno, porque se desplazaron y dispararon por fuera de la zona delimitada por esa disposición. A raíz de este incumplimiento, la Cámara dio intervención al Ministerio Público Fiscal por la posible comisión del delito de desobediencia.

La investigación sobre las muertes y lesiones provocadas por la represión del 20 de diciembre de 2001 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) solo avanzó por la insistencia de las querellas que llevaron adelante las víctimas y las organizaciones que las acompañaron, ya que jueces y fiscales no la impulsaron. La desidia y la lentitud de los funcionarios judiciales y las estrategias dilatorias de las defensas a las que las autoridades no les pusieron límite, explican que tuvieron que pasar quince años para llegar a una condena judicial de primera instancia a los responsables políticos de mayor jerarquía. Por las deficiencias en la investigación, los autores materiales no recibieron ninguna condena. Más de tres años después, la Casación Federal todavía no confirmó la sentencia.

En 2007, el docente Carlos Fuentealba fue asesinado durante una protesta en una ruta provincial en Neuquén. El efectivo de la policía neuquina José Darío Poblete fue condenado por haber disparado una granada de gas lacrimógeno hacia el interior del auto que conducía Fuentealba. Pese a los esfuerzos de su familia para que el caso sea entendido como un operativo policial de represión de la protesta, el Poder Judicial neuquino nunca profundizó la investigación para detectar otras complicidades y responsabilidades. Esto requeriría que se citara a los agentes que quisieron encubrir a Poblete y a los jefes policiales que coordinaron el operativo. Doce años después, luego de que la familia recurriera a la Corte Suprema, el Superior Tribunal neuquino reabrió la causa.

Alan Tapia fue asesinado en 2012 mientras dormía en su casa del Barrio Mitre en la CABA, en el marco de un allanamiento realizado por el Grupo Especial de Operaciones Federales (GEOF) de la Policía Federal que buscaba capturar a su hermano. En la investigación se comprobó la responsabilidad directa del oficial Rodrigo Valente, pero el fiscal del juicio, Eduardo Marazzi, solicitó su absolución. Argumentó que el GEOF “no estaba entrando en las Islas Seychelles”, en alusión al barrio donde vive la familia Tapia, dando a entender que se trataba de un lugar

especialmente peligroso, lo que exculparía al policía. El Tribunal Oral convalidó lo solicitado por el fiscal, y absolvió a Valente. Luego, la fiscal de Cámara Gabriela Baigún y el entonces titular de la Procuraduría contra la Violencia Institucional (Procuvin), Abel Córdoba, acompañaron el recurso de la familia Tapia contra la absolución. De todos modos, la Cámara de Casación confirmó la absolución. La ejecución del operativo nunca fue analizada, ni tampoco se explicó por qué fue asignada al GEOF. Si bien la familia intentó que se investigara la responsabilidad de quien diseñó y comandó el operativo, el comisario Arnaldo Neira –jefe de Valente–, la fiscalía y el juez nunca lo hicieron.

Estas investigaciones comparten algunos rasgos que dificultan el esclarecimiento de los hechos. Al no analizar el contexto general de los operativos –la cadena de eventos relacionados de las que muertes y lesiones son una consecuencia final–, los operadores judiciales solo indagan, en el mejor de los casos, en la responsabilidad de los agentes que ocasionaron el daño directamente, que dispararon, o golpearon. Con esta mirada, la recolección y la producción de pruebas son dirigidas casi exclusivamente a encontrar a quien disparó. En las investigaciones, los jueces utilizan su poder discrecional para rechazar prueba relevante dirigida a evaluar la responsabilidad de participantes del operativo que no sean los autores del disparo. A veces, incluso omiten la valoración de prueba ya producida en la reconstrucción del hecho.

Los operativos policiales como escenarios complejos para el control judicial

Los operativos de las fuerzas de seguridad son una forma particular de despliegue del trabajo policial. Algunos se implementan como respuesta estatal a protestas sociales de distinto tipo –marchas, manifestaciones, cortes de calle–; otros, en situaciones multitudinarias como espectáculos deportivos o artísticos; otros, para intervenir en situaciones conflictivas como un desalojo o allanamientos; en otros casos, para las llamadas tareas de prevención generales como controles vehiculares. En general, los despliegues se realizan en situaciones que involucran a muchos participantes e integrantes de las fuerzas de seguridad. Una parte de los operativos responde a una orden judicial, como en los allanamientos y los desalojos. En estos casos, se agrega una instancia de coordinación con las autoridades judiciales que dispusieron la medida.

Esta complejidad debería reforzar el deber de cuidado en la planificación de los operativos, pero en la práctica ocurre lo contrario: aumentan los riesgos del uso de la fuerza policial. La intervención de diversos

grupos, las órdenes amplias y confusas, las autoridades superpuestas, los armamentos de distinto tipo y la falta de registro de todo lo que sucede montan una trama que dificulta la reconstrucción de los hechos y la atribución de responsabilidades.

Las autoridades a cargo de los operativos los planifican de una forma especial ya que implican la participación de varias dependencias, la provisión de armamento y de vehículos, directrices específicas y la coordinación en tiempo real de los encargados. Les jefes policiales imparten las “órdenes de servicio” a las áreas que tienen competencia en materia de custodias, comunicación, planificación de servicios y reuniones públicas. Además, informan a la jefatura de la fuerza. Sin embargo, esta planificación y la multiplicidad de actores y dependencias, a veces hasta de fuerzas de seguridad distintas, no queda nunca del todo bien registrada ni definida, y las órdenes tampoco son precisas en cuanto a la cadena de mando. Les operadores judiciales no suelen asistir en persona a los operativos, aunque esto contribuiría a controlar cómo la policía ejecuta sus órdenes y a compatibilizar los derechos en juego.

Durante los operativos de mayor magnitud, les jefes policiales se reúnen en una “sala de situación” desde donde hacen el seguimiento en vivo a través de los equipos de comunicación policiales y las transmisiones de los medios. Desde allí, se contactan con los oficiales a cargo de los operativos en el lugar y luego elaboran partes informativos. La asignación de las armas, las municiones, el equipamiento y el listado con los agentes que participan deberían quedar plasmados en actas especiales que aseguren que luego será posible reconstruir qué armamento portaba cada efectivo. Sin embargo, esto también es difícil de reconstruir por las resistencias corporativas a informar y la reticencia de las fiscalías o juzgados a buscar información.

La complejidad de los operativos exige que se preserven las modulaciones y los registros fílmicos, fundamentales para investigar el comportamiento de las fuerzas de seguridad. También son necesarias para establecer cómo fueron los hechos cuando se denuncian detenciones arbitrarias de manifestantes. La experiencia demuestra que la deficiencia de los registros coincide con las situaciones en que las detenciones son arbitrarias. Así ocurrió en los operativos del 8 de marzo de 2017 en el paro internacional de mujeres, del 18 de diciembre de 2017 durante la protesta contra la reforma previsional y del 26 de octubre de 2018 en la manifestación contra los recortes del presupuesto nacional.

El esfuerzo de la investigación recae en las víctimas y sus familiares

Ante las violaciones de derechos cometidas en el despliegue de intervenciones policiales, el Estado tiene la obligación de iniciar de oficio y sin dilación una investigación seria, imparcial y efectiva, y el Ministerio Público Fiscal, como su representante, debe encaminar su actuación a la búsqueda de la verdad. Las investigaciones nunca deberían depender de la iniciativa de las víctimas o de sus familias, ni de que ellas aporten pruebas. Sin embargo, es lo que ocurre en muchos de los casos en que debería investigarse el uso de la fuerza policial: el expediente no es impulsado por los funcionarios judiciales, quienes incluso llegan a pedir que las acusaciones realizadas por víctimas y testigos sean desestimadas. Por lo tanto, son les afectades por la violencia quienes deben promover la acusación y presentarse como querellantes en la causa penal. A nivel federal, existen ciertas áreas estatales como la Procuvin o la Dirección General de Acompañamiento, Orientación y Protección a las Víctimas (Dovic) e iniciativas puntuales como el programa de querellas del Ministerio Público de la Defensa nacional que acompañan y patrocinan a les familiares. Aun así, deben sobrellevar estos procesos con pocos recursos y superar la reticencia del Estado a investigarse a sí mismo.

En la Masacre de La Carcova, los policías bonaerenses Gustavo Rey y Gustavo Vega mataron a los jóvenes Mauricio Ramos y Franco Almirón, e hirieron de gravedad a Joaquín Romero. El operativo fue la respuesta al descarrilamiento de un tren de carga en José León Suárez y a la información de que había personas que intentaban llevarse la mercadería. Ante los primeros disparos con munición de goma, les vecinos volvieron al barrio. Sin embargo, la policía no solo siguió con los disparos sino que comenzó a utilizar munición de plomo. Hay pruebas de que el comisario Víctor Hualde, de la seccional 4ª de José León Suárez, fue a la comisaría a buscar refuerzos de personal, municiones y una pistola de gas lacrimógeno. Y de que al regresar, dio la orden de disparar el gas hacia donde estaban refugiados Almirón y Ramos. Rey tomó ventaja de que los chicos tuvieran que exponerse por la asfixia y les disparó. Almirón recibió siete impactos de postas de plomo, y Ramos, uno. La Unidad Fiscal de Instrucción n° 5 de San Martín cerró la causa contra Hualde, luego de rechazar cuatro veces la petición de las familias de Ramos y de Romero de que se lo citara como imputado y que la causa fuera enviada a juicio oral. Entre 2011 y 2018, con el patrocinio del CELS, Joaquín Romero y María Elena Ramos, madre de Mauricio, impulsaron una investigación que encontró tantos obstáculos que finalmente condujo a la impunidad de les responsables del operativo.

El 23 de noviembre de 2010, la policía formoseña reprimió una protesta de la comunidad Qom Potae Napocna Navogoh (La Primavera), en la ruta nacional 86, por el derecho a su territorio. Ese operativo violento produjo la muerte de un miembro de la comunidad y la detención arbitraria de 24 personas, que fueron privadas de su libertad en condiciones indignas, incluso niños y jóvenes de entre 4 y 17 años. La policía quemó 17 casas junto con sus pertenencias y causó lesiones a muchos otros. Desde entonces la fiscalía de Clorinda impulsó causas penales solo contra los integrantes de la comunidad y no avanzó en ningún caso sobre el accionar policial. Los intentos que realizó La Primavera como querrelante para que se investigara la responsabilidad penal de los agentes fueron rechazados en reiteradas oportunidades sin atender a la prueba existente ni a ningún pedido de producción de nuevas pruebas.

No hay control judicial durante el despliegue del operativo

La ley procesal exige que siempre que un hecho cometido durante un operativo policial pueda entenderse como un presunto delito, las fuerzas de seguridad deben comunicarse de inmediato con el juzgado de turno para informar la situación y recibir órdenes sobre cómo continuar. Sin embargo, distintos casos muestran que se produce una distancia temporal notable entre la intervención policial violenta y el contacto con el Poder Judicial.

Las autoridades judiciales suelen establecer en sus órdenes si habilitan el uso de la fuerza, aunque es raro que establezcan límites claros para la actuación policial. Esta amplitud se traduce en una discrecionalidad que potencia el riesgo de arbitrariedad policial en el terreno. La presencia de los jueces o fiscales en el lugar no es obligatoria, pero, según la magnitud y los potenciales riesgos de la ejecución de su orden, se trata de una práctica que podría prevenir hechos de violencia.

En el operativo en la casa de la familia Tapia por parte del agente del GEOF, no hubo control judicial en la ejecución de la orden de detención, ni se adoptaron recaudos por la edad del adolescente a quien debían detener. El juez de menores Enrique Velázquez había dispuesto la detención del hermano menor de edad de Alan Tapia. La orden para allanar la vivienda y detenerlo estaba dirigida a la División Homicidios de la Policía Federal, pero esta división convocó al GEOF, una unidad preparada para misiones de rescate de rehenes y casos vinculados al terrorismo. Un grupo táctico cuyo entrenamiento y armamento acarrea riesgos desproporcionados cuando se utiliza en operaciones de baja complejidad, como efectivamente se comprobó en este caso.

En otros operativos, la actuación de las fuerzas de seguridad por fuera de la orden judicial produce lesiones y muertes, como ocurrió en el homicidio de Rafael Nahuel Salvo. Esto se corroboró también en el Parque Indoamericano, donde las dos muertes y los cinco heridos con balas de plomo tuvieron lugar por fuera del perímetro en el cual el juzgado había autorizado el uso de la fuerza.

Como un antecedente positivo, el “Protocolo de actuación judicial frente a ocupaciones de inmuebles por grupos numerosos de personas en situación de vulnerabilidad”, aprobado en abril de 2019 por la Suprema Corte bonaerense, establece que al momento de ordenar un desalojo los jueces deben dar intervención a oficinas municipales y provinciales competentes, como la Secretaría de Derechos Humanos y el Ministerio de Desarrollo Social. También indica que en la orden de desalojo debe estar prevista la presencia de funcionarios gubernamentales y que debe indicarse de modo expreso que solo debe usarse la fuerza “en caso en que resulte indispensable y en la menor medida posible”. Con respecto al uso de la fuerza, el Protocolo ordena que “deberá efectuarse con el mayor cuidado de la integridad física de las personas que ocupen el predio”.

Déficit en el control del armamento

Un aspecto central de la investigación de hechos de violencia policial es determinar cómo se utilizó el armamento. Todavía hoy, es muy difícil controlarlo debido a las deficiencias organizativas y a la falta de decisión política de las autoridades para establecer registros y controles preventivos. Cuando han ocurrido hechos que deben investigarse, en muchos casos se comprueba la negativa, al menos inicial, a entregar el material probatorio a las autoridades judiciales.

En los operativos, la asignación de armamento es producto de una decisión de quienes están al mando. La directiva se debería plasmar en órdenes de servicio y debería también asignar personal capacitado para el traslado y custodia de las armas, para su distribución y para la fiscalización del armamento y de las municiones.

Por ejemplo, la escopeta calibre 12/70 suele utilizarse en operativos con munición de goma. Se trata de un tipo de armamento que requiere de controles preventivos y la máxima diligencia judicial ya que admite también munición de plomo. El cartucho expulsa, la mayoría de las veces, nueve perdigones de goma o nueve postas de plomo, que se dispersan con la distancia entre el disparo y el impacto. Además, tiene un cañón liso que no deja estrías en la munición disparada, lo que im-

posibilita la identificación. Estas características tornan fundamental que estas armas sean fiscalizadas antes del operativo y, si ocurrieran hechos de violencia, exista una especial diligencia probatoria para establecer responsabilidades. Casos graves en los últimos años muestran que no se cumple ni lo uno, ni lo otro.

Desde 2002, a partir de los homicidios de Maximiliano Kosteki y Darío Santillán, diferentes normativas regulan o prohíben la portación de armas y municiones letales en las manifestaciones públicas. Las primeras resoluciones fueron órdenes del día para los operativos por las marchas de los primeros aniversarios del 19 y 20 de diciembre de 2001. En 2004, una orden del entonces presidente Néstor Kirchner que prohibió la portación de armas desencadenó la salida del jefe de la Policía Federal Eduardo Prados y de la línea de funcionarios de justicia y seguridad: el ministro Gustavo Beliz, el secretario Norberto Quantin y el subsecretario José María Campagnoli. La PFA formalizó la prohibición de portar “armas letales” en la Orden del Día Interna 184 del 2 de octubre de 2006. Tras la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación, la Resolución 210/2011 estableció como criterio general que la policía no debe portar armas de fuego en manifestaciones, lo cual fue replicado en la Ley 5688 que creó la Policía de la Ciudad de Buenos Aires. Estas regulaciones marcan obligaciones funcionales y criterios específicos para jueces y fiscales al momento de determinar las responsabilidades.

La investigación por el desalojo al Parque Indoamericano permitió establecer que los disparos mortales y los que causaron lesiones fueron realizados por un grupo de 15 efectivos de la Policía Metropolitana, pero no se pudo determinar la responsabilidad del tirador individual. Ni la Policía Metropolitana ni el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad respondieron con información veraz sobre los agentes que participaron en el operativo, el armamento y la munición empleados. Hasta llegaron a aportar listados contradictorios sobre qué escopeta portaba cada uno. Las listas de personas afectadas excluían a efectivos que habían sido parte del operativo, incluso omitieron mencionar a uno de los máximos jefes presente en la sala de operaciones, el superintendente de seguridad Comisionado Mayor Miguel Ciancio. Todo esto demoró la identificación de los involucrados y la posibilidad de atribuir responsabilidad por el operativo y por los disparos. Por eso, la jueza interviniente procesó a los 15 agentes de la Metropolitana por el delito de “homicidio y lesiones en riña”, que asigna responsabilidad a muchas personas por la misma muerte con una pena mucho menor a la de un homicidio común.

En la Masacre de La Carcova, Rey utilizó una escopeta 12/70. Los jueces del Tribunal Oral de San Martín lo absolvieron por el beneficio de la duda, aunque había otras pruebas que acreditaban su responsabilidad, como haber sido reconocido como el autor del disparo por un testigo. A fines de 2015, Casación provincial anuló la absolución y ordenó un nuevo juicio, que hasta el cierre de este informe no tuvo lugar.

La falta de normativa que regule la provisión, acondicionamiento y uso de armamento en operativos se combina con las características de las armas que se utilizan habitualmente. Por estas razones, los jueces y fiscales deberían encarar las investigaciones con una perspectiva integral, atenta al contexto, que permita determinar los hechos y las responsabilidades con medidas probatorias complementarias como la reconstrucción del hecho, de la posición de tiro y las trayectorias de los disparos, las declaraciones testimoniales y la inspección ocular.

La falta de identificación policial

Los agentes de las fuerzas de seguridad deben estar uniformados y con identificación visible cuando intervienen en un operativo. Este deber se explicita en la Ley 5688 de la CABA respecto de la Policía de la Ciudad, en la Orden del Día Interna 184/2006 de la Policía Federal, en la Resolución 210/2011 ya mencionada para todas las fuerzas federales, y se deriva del principio republicano de control de los actos de gobierno. Sin embargo, en muchas oportunidades los miembros de las fuerzas no tienen identificación, y en ocasiones ni siquiera llevan uniforme. Esto dificulta la reconstrucción de los operativos al momento de asignar responsabilidad penal por los resultados. A ello se suma que las respuestas de las fuerzas de seguridad y los ministerios a los requerimientos judiciales sobre personal y armamento suelen ser incompletas, contradictorias o confusas. No parece atribuible a incompetencia burocrática.

La represión en el Parque Indoamericano en la que intervino personal de la PFA y de la Policía Metropolitana muestra en qué medida la falta de identificación es un obstáculo para investigar las violaciones de los derechos humanos. En primer lugar, algunos federales estaban “de civil”, es decir, sin vestimenta o identificación que mostrara su pertenencia a la fuerza. Un grupo de ellos disparó contra los vecinos de la Villa 20. Como no estaban identificados, fue necesario hacer un reconocimiento a través de fotos y videos, y requerimientos adicionales a la Policía Federal, solo para establecer que se trataba de policías de esa fuerza y quiénes eran. Finalmente, la acusación pudo imputar a ocho

de estos policías el delito de abuso de armas. De los federales que estaban uniformados, muchos no tenían identificación visible con nombre y cargo.

En la represión en el Hospital Borda en 2013, a la falta de identificación se sumaba el esfuerzo por no ser fotografiados y filmados, algo frecuente en la fuerza de seguridad porteña. De hecho, un agente de la Metropolitana amenazó sin miramientos a un periodista mientras lo apuntaba con la escopeta: “Si me sacás una foto más te arresto”, le dijo. De todos modos, le disparó con munición de goma mientras se alejaba.

En 2017, tras la marcha del Paro Internacional de Mujeres del 8 de marzo, la Policía de la CABA reprimió y detuvo de manera arbitraria y violenta a 15 mujeres y cinco hombres. Las mujeres fueron sometidas a requisas vejatorias, las obligaron a desnudarse y enfrentaron maltratos verbales. Muchas de les efectivos que participaron del operativo y realizaron las detenciones no llevaron uniforme ni oblea identificatoria. Algunas apenas tenían un chaleco perteneciente a su fuerza sobre la ropa de calle, que se ponían o se sacaban según las circunstancias. Las órdenes de servicio incorporadas a la causa revelaron que existió una orden expresa de la Dirección de Operaciones y Servicios Preventivos para que hubiera “brigadas de civil” en la marcha. Es decir que el gobierno porteño violó la Ley 5688 de Seguridad Pública de la Ciudad de Buenos Aires, sancionada solo cinco meses antes del episodio. El efecto concreto de esta decisión son los obstáculos que atraviesa la causa penal contra el personal policial que intervino en las detenciones arbitrarias.

2. El Poder Ejecutivo: de la negligencia a la defensa corporativa

Debilidades de las investigaciones administrativas disciplinarias

El Poder Ejecutivo también debe responder por las muertes y lesiones cometidas en operativos policiales. Los ministerios de seguridad a nivel nacional y provincial tienen que impulsar investigaciones administrativas cuando existe la sospecha de irregularidades o incumplimientos policiales de manera independiente a la instancia judicial. Sin embargo, esa obligación disciplinaria rara vez se efectiviza, lo cual deriva en la falta de control de la autoridad política y de colaboración en las investigaciones judiciales.

Una de las estrategias para impedir el control es supeditar el avance de las investigaciones administrativas al de la causa judicial. Es muy fre-

cuenta que las oficinas de Asuntos Internos, que deberían llevar adelante la indagación y sanción administrativa de irregularidades cometidas por miembros de las fuerzas, no avancen en sus tareas si las causas judiciales no lo hacen, aun cuando los elementos aportados en esas causas sean suficientes para ejercer el control disciplinario. Algunas gestiones como la de Asuntos Internos de la provincia bonaerense a cargo de Guillermo Berra o iniciativas de la gestión de Nilda Garré mostraron que el sumario disciplinario es central para posibilitar el avance de la causa penal y, también, que es posible decidir una exoneración o sanción por las faltas administrativas, aunque exista una imputación judicial. En este sentido, la Procuración del Tesoro de la Nación ha ratificado en sus dictámenes que el sobreseimiento penal no implica que la conducta de un funcionario no deba ser evaluada en sede administrativa.

El hermetismo en torno a las investigaciones disciplinarias se ve reforzado porque su reglamentación no contempla la participación de víctimas o particulares con interés en la gestión del caso que puedan ejercer un control democrático. Este círculo de impunidad entre causa judicial y disciplinaria es usual.

El operativo en el cual murió Rafael Nahuel Salvo es un ejemplo de esta inactividad administrativa. El episodio estuvo rodeado de declaraciones belicistas por parte del Ministerio de Seguridad nacional, que justificó el accionar desplegado por el Grupo Albatros durante lo que presentaban como un “enfrentamiento armado” a pesar de que el disparo fue por la espalda. Mediante un pedido de acceso a la información pública al ministerio, el CELS solicitó conocer las actuaciones administrativas de investigación para revisar la planificación y ejecución del operativo, y eventualmente sancionar a los efectivos que hubieran incurrido en faltas. En su respuesta, el ministerio sostuvo: “Cada uno de los hechos violentos motiva causas penales en donde investiga un fiscal y un juez interviniendo y corresponde a ellos las actuaciones”. Esto pretende ignorar que el procedimiento penal y el administrativo tienen autonomía y esconde un problema estructural: las autoridades civiles a cargo de las fuerzas deciden no investigar a menos que el Poder Judicial avance en la causa y ello vuelva insostenible la ausencia de respuesta política.

Aun cuando se cursan investigaciones administrativas, las auditorías las llevan adelante, por lo general, enfocándose en los casos particulares desde una perspectiva casuística y únicamente sancionatoria. Por falta de voluntad, capacidad o poder político, no construyen a partir del conjunto de los sumarios una mirada estructural que busque identificar

patrones problemáticos en el accionar policial y delinear políticas para prevenir violaciones de derechos humanos.

La falta de avance administrativo implica el apoyo explícito o implícito de las autoridades policiales y/o políticas a las policías investigadas. Es un claro mensaje de falta de colaboración a la investigación judicial que suele requerir de información, documentación y de la separación al menos preventiva, de los agentes involucrados para avanzar correctamente.

Al mismo tiempo, un aspecto fundamental es la identificación, registro y evaluación de las situaciones problemáticas. La falta de construcción de información de cantidad y calidad sobre los efectos del uso de la fuerza policial trasluce una mirada que no problematiza el empleo de la violencia en toda su complejidad. Debido a su recurrencia, el hecho de que no exista un abordaje específico para los casos más graves de uso inadecuado se traduce en una tolerancia institucional, en la medida en que muestra un desinterés por conocer las características específicas y los efectos concretos de estas prácticas. Los datos que algunas dependencias estatales han intentado producir son fragmentarios y dispersos, se han discontinuado o no son de acceso público. Ello perpetúa la ausencia de políticas de control y reduce las respuestas estatales a reacciones esporádicas.

La recolección y análisis de información sobre el accionar policial no se reduce a relevar cantidades de intervenciones, también se obtiene información sobre prácticas y rutinas de trabajo, las particularidades del uso de la fuerza policial en distintos contextos y qué elementos institucionales lo fomentan u obstaculizan. Esta información permitiría a las autoridades políticas y de las propias fuerzas reflexionar sobre los efectos lesivos de sus intervenciones para evitar que se reiteren violaciones de derechos humanos producidas por personal de seguridad. Justamente, los sumarios administrativos deberían servir a este propósito.

La defensa institucional de los funcionarios policiales

La labor policial implica potencialmente situaciones en las que un funcionario policial pueda quedar expuesto a ser acusado de cometer algún delito. El Estado define en estos casos que se les brinde una instancia de asistencia legal. Sin embargo, esto ha funcionado en la práctica como una defensa corporativa con capacidad de obstruir las investigaciones judiciales y/o administrativas.

La primera gestión del Ministerio de Seguridad a cargo de Nilda Garré reguló esta asistencia supervisando caso por caso cuándo otorgarla. Como norma, a su vez, no estaba permitida en hechos en los cuales

el propio ministerio impulsaba investigaciones por irregularidades, ni cuando esta asesoría resultaba incompatible con el deber de investigar por vía administrativa (por ejemplo, cuando se cuestionaba el uso de la fuerza).

En la gestión de Patricia Bullrich, se volvió a amplificar el uso de la defensa institucional. La propia ministra se puso al frente de esa estrategia porque consideró que la autoridad política debía defender a las policías acusadas para salvaguardar la labor policial. “No voy a tirar un gendarme por la ventana”, aseguró luego del operativo que ocasionó la muerte de Santiago Maldonado. Las investigaciones administrativas fueron limitadas y quedaron supeditadas a las decisiones de las fuerzas federales investigadas. Es decir, que no tuvieron relevancia como instancia de control político externo a las propias policías. La articulación de defensas institucionales y sumarios administrativos corporativos blindó a las policías, en particular a oficiales y jefes, ante cualquier posible atribución de responsabilidad.

En la investigación de la desaparición y muerte de Santiago Maldonado, la Gendarmería realizó una investigación administrativa a la vez que defendió a los gendarmes. La investigación administrativa fue utilizada para introducir información no chequeada y confusa al hábeas corpus y a la investigación penal, sin control de las partes. En un mes, el ministerio cerró la investigación administrativa sin que ninguno gendarme fuera sancionado. El organigrama del Ministerio de Seguridad potencia este esquema ya que tiene un “Director de Ordenamiento y Adecuación Normativa de las Fuerzas Policiales y de Seguridad” que, en los hechos, coordinó la estrategia jurídica del ministerio en las causas judiciales: defendió al prefecto Pintos que mató a Rafael Nahuel Salvo y al policía bonaerense Luis Chocobar, quien deberá enfrentar un juicio oral por el homicidio agravado de Juan Pablo Kukoc. Incluso impulsó una querrela contra los testigos del operativo en el cual murió Santiago Maldonado. En estos casos, el ministerio legitimó el uso abusivo e irracional de la fuerza ante los tribunales, mientras que no revisó administrativamente el desempeño de sus agentes. Esto supone un mensaje a los integrantes de todas las fuerzas federales y a los jueces y fiscales que pretendan investigar: alentó el uso desproporcionado de la fuerza y garantizó su cobertura institucional.

Las contradicciones entre el deber de investigación administrativa y el apoyo legal en las causas penales se agravan cuando además hay un apoyo político explícito a funcionarios que se encuentran o fueron sometidos a investigación judicial. En los primeros días de 2019, el Ministerio

de Seguridad nacional creó el Programa Restituir para realizar acciones que contribuyan a

restablecer la carrera, remuneración y reputación del personal de las Fuerzas de Seguridad Federales, que hubiera revistado en servicio pasivo en virtud de un proceso judicial con motivo de un presunto exceso en el uso de la fuerza en los cuales hubiera resultado sobreseído o absuelto con sentencia firme y sobreseído en la correspondiente investigación administrativa.

El programa está a cargo de la Dirección de Prevención de la Corrupción y Ejecución de Pruebas de Integridad, la misma dependencia que tiene entre sus funciones evaluar sanciones administrativas “en materia de transparencia, ética, integridad y profesionalismo”. Esto obtura la posibilidad de cualquier control de la actuación policial y enfatiza la necesidad de fortalecer los mecanismos del Poder Judicial para investigar.

La intromisión del Poder Ejecutivo en las investigaciones

En algunos casos, las autoridades políticas entorpecen de forma deliberada las investigaciones judiciales y son parte del encubrimiento de la responsabilidad policial. Resultan ilustrativas en este sentido las consideraciones de los jueces de la Cámara Federal de Apelaciones de General Roca que, en la investigación del asesinato de Rafael Nahuel Salvo, llamaron la atención sobre esa intromisión indebida. Para los jueces el gobierno nacional, a través del Ministerio de Seguridad de la Nación, construyó un relato falso de los hechos que buscó exculpar a los prefectos, sin esperar el avance de la investigación:

El Ministerio de Seguridad ha asumido, en la actual gestión, un rol activo en la defensa irrestricta de los funcionarios de las fuerzas de seguridad involucrados en episodios bajo investigación judicial. [...] con intervenciones que no toman en cuenta el trámite de las causas judiciales, sus tiempos ni las decisiones de los magistrados [...] se publican declaraciones del más alto nivel cuestionando a la judicatura, o las medidas probatorias dispuestas o, lisa y llanamente, sentenciando –mediáticamente– que el o los funcionarios implicados no han cometido delito y que son inocentes.

Además, los magistrados remarcaron que, cuando declararon, los prefectos imputados replicaron este relato, lo que expresa un intento del ministerio de influir en la investigación:

Si ese anticipo, elaborado en la sede ministerial, se transforma en la columna vertebral del discurso del único imputado que se aviene a declarar, el asunto cobra mayor gravedad porque revela un franco propósito de condicionar el curso de la pesquisa delineando, de antemano, la versión de los protagonistas.

Una intromisión similar se verificó en la investigación del accionar de Dante Barisone, integrante del Grupo de Operaciones Motorizadas Federales (GOMF) de la PFA, quien pasó con su moto por encima del joven Alejandro Rosado que estaba caído en la calle durante la represión de la protesta del 14 de diciembre de 2017, contra la sanción de la reforma previsional. Según trascendió en la prensa, los intercambios de mensajes mantenidos por Barisone y los abogados de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Policía Federal muestran que sus defensores procuraron abordar al otro policía que estaba en la moto ese día, antes de que entrara a declarar ante al juez federal Sergio Torres, aunque no consiguieron hablar con él. El juez ordenó abrir una causa para investigar el encubrimiento del hecho, ya que el comisario a cargo del GOMF, Oscar Hipólito, que en una primera declaración había reconocido a Barisone como el conductor de la moto, luego declaró con inconsistencias y contradicciones para “dificultar la fehaciente identificación del autor de los hechos”.¹ El caso dejó entrever una trama de complicidades entre el equipo jurídico y las autoridades policiales para evitar la responsabilidad penal del efectivo.

También se ejercen presiones desde el Poder Ejecutivo hacia los jueces en materia de control de las fuerzas de seguridad. En los días previos a una segunda manifestación contra la reforma previsional en diciembre de 2017, la jueza en lo Contencioso Administrativo y Tributario n° 6 de la CABA, Patricia López Vergara, hizo lugar a una cautelar que solicitaba medidas de seguridad para les manifestantes. La jueza dispuso que les

1 M. Angulo, “Los mensajes que revelan cómo se intentó encubrir al policía que atropelló al cartonero en los incidentes del Congreso”, *Infobae*, 27 de enero de 2018.

policías debían estar uniformados e identificados de manera visible, que no podían portar armas de fuego y que las armas “menos letales” debían utilizarse solo en última instancia y en condiciones que minimizaran los riesgos. El día de la marcha hubo un centenar de heridas y 70 detenidos. El presidente Macri brindó una conferencia de prensa en la que sostuvo que la jueza López Vergara había dejado “muy mal parado” al Poder Judicial argentino. El secretario de Seguridad de la Ciudad, Marcelo D’Alessandro, anunció que buscarían iniciar un juicio político contra la magistrada porque consideraban que se había extralimitado en sus funciones y que eso “debilitó a la fuerza”.² Ese respaldo a la actuación en los márgenes de la ilegalidad y el encubrimiento de sus consecuencias no ocurre por omisión, sino mediante un compromiso activo de las máximas autoridades políticas, que es donde puede hallarse la solución al problema.

La normativa desconocida e insuficiente que regula el accionar policial en los operativos

La coordinación del accionar policial de las fuerzas federales no está regulada con rango de ley, lo que dificulta el monitoreo ciudadano y de los otros poderes estatales. Más allá del marco orgánico para cada fuerza policial plasmado en leyes formales, como la Ley Nacional 24 059 de Seguridad Interior o la Ley 5688 porteña, existe un déficit normativo importante sobre la regulación específica de la actuación policial y el uso de la fuerza, así como de los sistemas de control y las obligaciones y faltas funcionales. Aun con normativas más actuales como la Ley de Creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria o de la Policía de la Ciudad, la mayor parte de las normas que orientan el accionar policial concreto se encuentran dispersas física y temporalmente en resoluciones ministeriales o reglamentos internos, así como una parte sustantiva está contenida en órdenes que no se publican por fuera del ámbito de las fuerzas de seguridad. El quehacer profesional queda entonces regulado por un “saber policial” sustentado en esas regulaciones de bajo rango normativo, por las órdenes internas y por lo que se transmite por la experiencia.

² “El gobierno pedirá el juicio político de la jueza López Vergara”, *Perfil*, 20 de diciembre de 2017.

También existen grandes lagunas en la normativa específica, aspectos que están mal regulados o directamente no lo están, y mensajes deliberadamente confusos de parte de las autoridades políticas sobre las reglas. Por ejemplo, el Ministerio de Seguridad promocionó a comienzos de 2016 un “protocolo antipiquetes” contrario a los principios de la Resolución 210/2011 sobre actuación policial en manifestaciones, al plantear el desalojo automático de cualquier corte de calle y la persecución penal de los manifestantes, entre otros aspectos negativos. A través de una acción judicial se terminó de esclarecer que el “protocolo” en realidad nunca había adquirido rango normativo y, por lo tanto, no podía suspenderse su presunta vigencia. El texto difundido como un “protocolo” había sido entonces un mensaje del gobierno para respaldar una actuación policial limitante de la protesta social y la tarea periodística llevada adelante en esos contextos.

A fines de 2018, el Ministerio de Seguridad nacional emitió reglamentos sobre el uso de armas de fuego y de descarga eléctrica que no regulan de manera exhaustiva el recurso a estas herramientas y tampoco brindan directrices para el uso de la fuerza en el marco de operativos. El CELS, entre otras organizaciones, ha cuestionado estas resoluciones porque en sus ambigüedades amplían los supuestos de uso de la fuerza por fuera de lo que marcan los estándares nacionales e internacionales en la materia. Por otro lado, el recurso a las llamadas armas “menos letales” que suelen utilizarse en esos contextos –gases lacrimógenos, camiones hidrantes, bastones tonfa, cartuchos de goma, marcadoras de pintura, entre otros– tampoco se encuentra protocolizado.

Estas lagunas normativas refuerzan la incertidumbre sobre el marco de actuación, tanto para las propias fuerzas de seguridad como para quienes deben evaluar la actuación a posteriori y para la ciudadanía en general. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) afirma que la “ausencia de un marco jurídico claro, debidamente difundido entre la población, y que constituya la base de la formación de los miembros de las fuerzas policiales [...] favorece la discrecionalidad en la actuación de los agentes estatales”.³

A su vez, aunque parezca obvio que la normativa debe ser pública, no es lo más frecuente. En algunos casos, hay normas que no están publica-

3 CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 31 de diciembre de 2009, párr. 121.

das. Por ejemplo, la Resolución 210/2011 del Ministerio de Seguridad de la Nación que estableció los “Criterios mínimos para el desarrollo de protocolos de actuación de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales en manifestaciones públicas” no se encuentra hoy en los sitios oficiales de información jurídica. Pese a la importancia del tema, las regulaciones internas y manuales de instrucción sobre el uso de la fuerza tampoco suelen publicarse en los sitios oficiales, ni se dan a conocer en forma pública. Esto repercute, a su vez, en la certeza jurídica sobre el marco normativo vigente.

Para la investigación judicial, es indispensable acceder y analizar la normativa y órdenes internas a los efectos de resolver si un hecho fue cometido dentro de los parámetros autorizados para el uso de la fuerza o si merece un reproche penal. Ante la falta de publicidad, los jueces deben requerir la normativa vigente al Ministerio de Seguridad nacional o a las fuerzas, lo que supone una demora y una dependencia en la producción de la prueba que limita la actuación judicial. Esto puede resultar en un obstáculo mayor cuando los jefes policiales a cargo del operativo bajo investigación son quienes deben aportar la normativa específica. Como se la desconoce, los pedidos judiciales son abiertos y generales, lo que da espacio para que las fuerzas de seguridad o los responsables políticos envíen documentación que no aporta la información necesaria.

3. Un deber irrenunciable

Las investigaciones sobre operativos policiales violentos que tuvieron consecuencias graves para la vida, la integridad y la vigencia de derechos muestran serias dificultades para evitar la impunidad. La resistencia e incapacidad del sistema judicial para reconstruir y analizar el operativo policial en su conjunto, así como para determinar el rol de cada una de las involucradas, tiene que ver con problemas que combinan resistencias políticas e ideológicas con capacidades limitadas de investigación, inercias burocráticas, regulaciones defectuosas, fallas de diseño e implementación de los operativos, e incumplimiento de las reglas de registro e identificación.

Cuando la intervención policial produce este tipo de violaciones al derecho a la vida y a la integridad física, existe para el Estado un deber reforzado de investigar que compromete no solo al Poder Judicial y a los ministerios públicos sino también al Ejecutivo y al Legislativo. Una

investigación eficaz debe permitir establecer las responsabilidades por las muertes y lesiones para conocer la verdad y posibilitar la reparación del daño, pero también encarar una reconstrucción amplia del operativo que permita determinar las responsabilidades de quienes dieron las órdenes y decidieron ese despliegue policial violento.

No pueden desestimarse las violaciones a los derechos humanos cometidas en el marco de operativos policiales como si fueran “daños colaterales” del accionar estatal. Para dar el mensaje de que no se habilita ni incentiva esa forma de represión, es preciso complementar las investigaciones con otras medidas institucionales que busquen cambios en los modos de ejercer la función policial y de controlarla. Esto implica la revisión de normativas, rutinas, prácticas y circuitos administrativos, así como la decisión en sede judicial de atender aspectos como el uso de la fuerza y los límites de intervención cuando se dicta una orden judicial dirigida a las fuerzas de seguridad.

Si el Estado incumple su obligación de investigar de manera integral y exhaustiva las muertes y heridas cometidas por sus agentes, está legitimando la represión violenta, la prevalencia de condiciones de impunidad y la irresponsabilidad política. Es posible que, aun cuando se disponga a hacerlo, en ciertos casos haya dificultades para atribuir responsabilidades penales. Sin embargo, incluso en esas situaciones el Poder Judicial debe asumir que una de sus tareas es establecer qué prácticas no son aceptables en un Estado democrático. El deber de no avalar muertes por las que nadie rinde cuentas tendría que ser irrenunciable.