

Derechos humanos en Argentina
Informe 2015

Derechos humanos en Argentina

Informe 2015

Centro de Estudios Legales y Sociales

siglo xxi editores, méxico

CERRO DEL AGUA 248, ROMERO DE TERREROS, 04310 MÉXICO, DF
www.sigloxxieditores.com.mx

siglo xxi editores, argentina

GUATEMALA 4824, C1425BUP, BUENOS AIRES, ARGENTINA
www.sigloxxieditores.com.ar

anthropos

LEPANT 241, 243 08013 BARCELONA, ESPAÑA
www.anthropos-editorial.com

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

Derechos humanos en Argentina: Informe 2015.- 1ª ed.- Buenos
Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015.

640 p.; 23x16 cm.

ISBN 978-987-629-539-0

1. Derechos Humanos.

CDD 323

© 2015, Siglo Veintiuno Editores Argentina S. A.

Diseño de cubierta: Alejandro Ros

Compilación y edición: Marcela Perelman y Ximena Tordini

ISBN 978-987-629-539-0

Impreso en Artes Gráficas Delsur // Alte. Solier 2450, Avellaneda
en el mes de abril de 2015

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina // Made in Argentina

PARTE II
Instituciones de seguridad y sistema
penal

V. Democratización de las estructuras de seguridad como condición para la gobernabilidad y la inclusión social*

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, las iniciativas políticas no avanzaron en afectar de manera estructural los intereses corporativos de las fuerzas de seguridad y los servicios penitenciarios. Que este objetivo no haya estado entre las prioridades del gobierno nacional¹ tuvo y tiene consecuencias graves para la vigencia de los derechos humanos y la gobernabilidad del sistema democrático.

En diciembre de 2013 distintas policías provinciales protagonizaron levantamientos caracterizados por métodos extorsivos que llevaron a situaciones de miedo y desestabilización en varias ciudades del país. En ese contexto, el gobierno nacional planteó la necesidad de una transformación democrática de las fuerzas de seguridad provinciales,² cuestión que hasta ese momento no había formado parte de su agenda. Al igual que en 1997 y 2010,³ una crisis de

* Este capítulo fue elaborado por Paula Litvachky y Manuel Tufró, integrantes del área de Justicia y Seguridad del CELS. Las secciones 2.3, 3.2 y 4.3 fueron elaboradas por Anabella Museri, María Dinard y Marina García Acevedo, integrantes del área. Agradecemos a Marcela Perelman, directora del área de Investigación.

- 1 “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*, Siglo XXI, 2013, pp. 133-275.
- 2 Véase el discurso pronunciado por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner el 10 de diciembre de 2013, y las declaraciones de la ministra de Seguridad de la Nación, Cecilia Rodríguez (“Hay que profundizar la seguridad con la gente de cada barrio”, en *Página 12*, 8 de diciembre de 2013).
- 3 En 1997 la Policía Bonaerense se vio involucrada en una serie de escándalos (entre ellos, la participación de efectivos en el asesinato de José Luis Cabezas) que motivaron el primer intento de reforma estructural de la fuerza, encabezado por el entonces ministro de Seguridad provincial León Arslanian. Véase CELS, “Violencia policial, inseguridad y derechos humanos”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 1998*, Buenos Aires, CELS/Eudeba, 1998. Más adelante, en diciembre de 2010, la actuación violenta de las policías Federal y Metropolitana en la represión por la toma del Parque Indoamericano produjo tres muertos. Como respuesta, el gobierno nacional

governabilidad asociada al accionar corporativo y criminal de las fuerzas de seguridad forzó la entrada en agenda de una reforma pendiente.

La lógica no es novedosa: el impulso para introducir transformaciones en el sistema penal y en el de seguridad suele surgir de coyunturas críticas. Sin embargo, en los primeros meses de 2014 esta intención cíclica de promover cambios estructurales en las policías fue perdiendo fuerza y se volvió al equilibrio político-institucional que evita reformas de este tipo. A su vez, el debate se fue corriendo a otros temas que dieron centralidad a la cuestión de la seguridad y se la quitaron a la policía como institución problemática, por ejemplo las discusiones sobre la reforma del Código Penal, los llamados “linchamientos” o la declaración de la emergencia en seguridad en la provincia de Buenos Aires.⁴ El Estado, en sus diferentes niveles, es ambivalente y contradictorio en el trazado de una agenda propia en materia de políticas de seguridad y penitenciarias democráticas a mediano y largo plazo que articule y responda a las demandas sociales de seguridad, a las violaciones a los derechos humanos y a las amenazas a la gobernabilidad.

A pesar de que las lógicas de funcionamiento de las fuerzas policiales y de los servicios penitenciarios son diferentes, decidimos abordar en este capítulo una serie de problemáticas que las abarcan, sin homologarlas. Junto con la justicia penal, las policías y los servicios penitenciarios conforman los dispositivos centrales de la administración del castigo. Hoy son estructuras con amplios márgenes de autogobierno, atravesadas por un legado autoritario compartido que las organiza en forma militarizada y vertical y orientadas a combatir a un “enemigo” antes que a resolver conflictos y reducir la violencia. Se trata de fuerzas violentas y con gran capacidad de daño que concentran violaciones a los derechos humanos. El sistema penal es selectivo de manera inherente, es decir que atrapa a quienes tienen menores recursos (simbólicos y materiales) para evadirlo o defenderse. Las fuerzas policiales y los sistemas penitenciarios son los actores protagónicos de esa selectividad.

La falta de democratización de las estructuras de seguridad posibilita, en primer lugar, la persistencia de hechos graves y reiterados de violencia institucional, y el sostenimiento de redes de ilegalidad y corrupción insertas en las estructuras policiales y penitenciarias. Este es un tema crítico sobre el que tanto el CELS como diversos sectores políticos y sociales vienen llamando la

decidió crear el Ministerio de Seguridad de la Nación. Véase CELS, “Umbral perforados. Muertos y heridos por la represión de los conflictos sociales”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011, pp.129-169.

⁴ Véase el capítulo VI: “Realineamientos punitivos en los debates sobre seguridad y las derivaciones en la política criminal”, en este Informe.

atención desde hace años. En segundo lugar, implica la amenaza cíclica a la estabilidad política, en la reiteración de episodios en los que estas estructuras procuran extorsionar al sistema político para obtener ventajas corporativas o sumarse al juego desestabilizador de unos sectores contra otros.

Hay una tercera consecuencia crucial: las policías y los servicios penitenciarios actuales son un obstáculo insalvable para la inclusión social. Los jóvenes que pueblan los barrios pobres y las cárceles, quienes deberían ser los destinatarios privilegiados de un proyecto político-social que procura el crecimiento con inclusión, están sujetos a rutinas de abuso y violencia policial y penitenciaria, que afectan a las políticas inclusivas que se pretenden desarrollar. De esta manera, la faz punitiva del Estado es una barrera que erosiona los esfuerzos inclusivos que se despliegan desde sus otros sectores.

**2. POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y PENITENCIARIAS:
LA GESTIÓN ESTATAL DEL DELITO Y LA VIOLENCIA
SIN REFORMAR LAS ESTRUCTURAS DE SEGURIDAD**

Durante 2013 y 2014, las decisiones de políticas de seguridad y penitenciarias implementadas en la nación y la provincia de Buenos Aires confirmaron, por acción u omisión, amplios márgenes de autonomía de las estructuras de seguridad. Las policías fueron dotadas de mayores recursos, aumentó su presencia en las calles y, en la provincia de Buenos Aires, las autoridades políticas cedieron mayores cuotas de poder a las cúpulas policiales. En los servicios penitenciarios, se advirtieron graves situaciones de desgobierno político y delegación del manejo de las unidades penitenciarias en estructuras militarizadas y violentas.

2.1. POLÍTICAS DE SEGURIDAD DEL GOBIERNO NACIONAL:

SATURACIÓN POLICIAL Y RETROCESO DEL GOBIERNO POLÍTICO

Entre 2011 y 2012 el Ministerio de Seguridad llevó adelante políticas para gobernar y democratizar a las fuerzas de seguridad. Las medidas impulsadas por la ministra Nilda Garré mantuvieron su vigencia a pesar del declinante apoyo político con el que contaban. En 2013 dos cambios sucesivos de ministros modificaron este perfil. El 30 de mayo de 2013 la presidenta de la nación designó a Arturo Puricelli –hasta entonces ministro de Defensa– como ministro de Seguridad. El 3 de diciembre de 2013, Puricelli fue reemplazado por María Cecilia Rodríguez, con trayectoria en asistencia crítica en emergencias en el Ministerio de Desarrollo Social y en el Ministerio de Seguridad.

Estos movimientos ratificaron el lugar dominante de la línea operativa dirigida por el secretario de Seguridad Sergio Berni y paralizaron o diluyeron las transformaciones en el interior de las fuerzas de seguridad y en el fortalecimiento del gobierno y control. Desde entonces, la principal política nacional se concentró en estrategias de disuasión situacional, reforzando la presencia ostensiva de efectivos en el territorio con el objetivo de mostrar efectividad en el dominio de la calle. Al mismo tiempo, se registraron episodios de violencia policial y debilitamiento de la respuesta política que mostraron regresiones en el mando de las fuerzas federales.

En agosto de 2013, durante la campaña electoral, el gobierno nacional decidió ampliar el Operativo Centinela, vigente desde diciembre de 2010.⁵ Según Gendarmería,⁶ ese refuerzo implicó el despliegue de 4031 efectivos más para patrullaje intensivo y la ejecución de “operativos sorpresivos, aleatorios y simultáneos”, consistentes en el “control selectivo de personas y vehículos” en todo el Conurbano.

Esa medida no se acompañó con intervenciones más profundas para la prevención social del delito y la violencia. En este sentido, el operativo no funcionó bajo ninguno de los criterios que podrían enmarcarlo en una política de seguridad restitutiva de derechos como lo fueron, hasta cierto punto, el Plan AHÍ y el Plan Unidad Cinturón Sur.⁷

La presencia de los gendarmes se concentró en las zonas centrales y comerciales del Conurbano, mientras que en los puntos cercanos a los barrios pobres realizaron tareas de control vehicular y poblacional. Los operativos de saturación de los que participó Gendarmería –algunos coordinados con la Policía Bonaerense– no implicaron una presencia permanente dentro de esos barrios pobres. En intervenciones anteriores, el despliegue de gendarmes supuso el apartamiento de las policías Federal o Bonaerense del territorio, dados sus altos grados de corrupción y connivencia con el delito. El Operativo

5 Véase CELS, “La seguridad en la vía pública de la región metropolitana de Buenos Aires como prioridad”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, Siglo XXI, 2012, pp. 120-129. El Operativo Centinela implicó un despliegue de 6 mil gendarmes en el Conurbano. Según información periódica, en el transcurso de 2012 se redujo a 3500 efectivos (“Mandarán más gendarmes al Conurbano”, *La Nación*, 19 de agosto de 2013).

6 Respuesta de la Gendarmería Nacional Argentina al pedido de informes presentado por el CELS al Ministerio de Seguridad de la Nación, del 30 de octubre de 2013.

7 Los criterios para evaluar estos operativos desde el punto de vista de la seguridad democrática fueron desarrollados en “Operativos de intervención territorial en seguridad del gobierno nacional”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, ob. cit., pp. 168-177. Durante 2013, esos operativos presentaron serios problemas.

Centinela implicó, en cambio, un trabajo de colaboración y articulación con la policía provincial, en un momento en que se reforzó su autonomía.

La llegada de más gendarmes tampoco fue acompañada por el establecimiento de mecanismos de control de las fuerzas en el territorio que permitieran prevenir situaciones de abuso. En algunos casos, el Ministerio de Seguridad de la Nación reaccionó y sancionó a agentes involucrados en hechos de ese tipo. Pero tales violencias son muy difíciles de detectar sin una presencia constante de la autoridad política en el territorio.

El Operativo Centinela evidenció una preocupante tensión de otro nivel. Su ampliación fue contemporánea del envío de efectivos de las Fuerzas Armadas a las fronteras noroeste y noreste del país para colaborar en tareas de control fronterizo, una labor que las leyes claramente separan de la órbita de la defensa exterior y la reservan para la Gendarmería. La creciente movilización de gendarmes como refuerzo de la seguridad territorial en los centros urbanos produjo un ajuste y desplazamiento de recursos militares que erosiona la estricta separación de los ámbitos de defensa y seguridad interior establecida en las leyes argentinas.⁸

Durante 2014 un conjunto de hechos mostraron otros signos preocupantes de este debilitamiento del gobierno político de las fuerzas federales y abrieron interrogantes en torno al sostenimiento de políticas de seguridad que no estén centradas únicamente en la tarea policial y en los operativos de saturación.

En agosto, con apenas dos semanas de diferencia, dos intervenciones violentas de efectivos de la Policía Federal que circulaban de civil en los barrios de Lugano (Villa 20) y Barracas (Villa 21) produjeron cuatro muertes. Hay indicios de que se trató de casos de uso irracional de la fuerza. A pesar de ello, la Policía Federal construyó y difundió versiones sobre supuestos enfrentamientos para justificar los fallecimientos. Los casos muestran la reaparición de una práctica que en los últimos años no era tan común: la validación de versiones policiales sobre los hechos que difieren completamente de las versiones de los testigos y las víctimas.

Desde la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación en 2010, casos de esta gravedad derivaban en una intervención de las autoridades políticas para investigar lo sucedido antes de convalidar la versión policial. En el caso de Lugano, dicha versión fue ratificada públicamente por altos funcionarios del Ministerio, como el secretario de Seguridad Sergio Berni. En el caso de la Villa 21, la autoridad política mantuvo silencio y dejó que el relato policial

8 Véase el capítulo IX: "Nuevos embates al principio de demarcación entre seguridad y defensa. Lecciones de la historia de la Argentina y de la región", en este Informe.

se constituyera en la versión oficial. Tampoco se han iniciado investigaciones administrativas para establecer si existieron irregularidades en los operativos que tuvieron desenlaces letales. Estos dos hechos no fueron casos aislados: durante los primeros meses de 2014 se observó una tendencia de aumento de las muertes ocasionadas por efectivos de las fuerzas federales.⁹

A principios de julio de 2014 algunos medios de comunicación difundieron el video de una cámara de seguridad del barrio porteño de Villa Luro en el que se ve a un efectivo de la comisaría 40ª de la Policía Federal disparando sin justificación aparente contra un automóvil. Acto seguido el policía aborda un móvil de la fuerza y parte en persecución del auto. La misma cámara muestra la llegada de otro móvil policial a la escena de los disparos y a un efectivo que recoge lo que presumiblemente serían las vainas servidas, es decir, las pruebas del comportamiento irregular del primer policía.¹⁰ La gravedad de estas situaciones se profundiza aún más porque el Programa sobre Uso Racional de la Fuerza y Armas de Fuego del Ministerio de Seguridad que tenía la misión de registrar e investigar este tipo de hechos¹¹ ha sido prácticamente desarmado.

En 2014 los operativos para reprimir protestas sociales en autopistas y accesos a la ciudad de Buenos Aires también mostraron regresiones en comparación con las políticas que orientaban la acción en años anteriores. La presencia de efectivos de la Policía Federal portando armas de fuego, el uso de perros sin bozal, la ausencia de funcionarios políticos negociando y supervisando a las fuerzas de seguridad en el terreno y la deficiente planificación de los operativos mostraron la decisión política de transgredir los principios que dieron forma a la política de no represión de la protesta social inaugurada en 2003, la incapacidad de ejercer controles sobre las fuerzas policiales en el marco de los operativos o ambos.¹²

Los retrocesos en el abordaje de la protesta social y los graves episodios de uso irracional de la fuerza registrados en 2014 implicaron una regresión preocupante para un gobierno nacional, que durante 2011 y 2012 había sostenido un nivel comparativamente mayor de control político de las fuerzas de seguridad.

9 Véase el capítulo VI: cit., en este Informe.

10 “Investigan si dos policías fraguaron pruebas en un ‘tiroteo’ en Villa Luro”, *La Nación*, 10 de julio de 2014.

11 Véase “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*, ob. cit. pp. 133-275.

12 Véase el capítulo VII: “Regresiones en la actuación del Estado ante los cortes de rutas y accesos”, en este Informe.

2.2. POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES:

TODO EL PODER A LA BONAERENSE

En plena campaña electoral, el 5 de septiembre de 2013, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli, decidió volver a separar los ministerios de Justicia y de Seguridad. Ricardo Casal quedó a cargo del Ministerio de Justicia, y fue nombrado como nuevo ministro de Seguridad de la provincia el intendente de Ezeiza, Alejandro Granados, un funcionario cuyos antecedentes lo ubicaban en el sector de los “duros frente al delito”.¹³ El cambio resultó en una profundización del modelo delegativo que ya estaba vigente en la provincia desde 2008 y en graves regresiones tanto a nivel discursivo como de las medidas implementadas.

La primera decisión de peso de Granados fue promover a Hugo Matzkin, por entonces superintendente de Seguridad y Coordinación Operativa, al cargo de superintendente general de la Policía, es decir, jefe máximo de la Bonaerense. Matzkin es uno de los altos mandos policiales cuya separación y exoneración fue solicitada por la Comisión Especial de Acompañamiento para el Esclarecimiento del Crimen de Candela Sol Rodríguez, por la desastrosa conducción operativa de la fuerza durante el secuestro y luego del asesinato de la niña en agosto de 2011. Las políticas de nombramientos y de ascensos del ministro profundizaron lo actuado en los últimos años por la Policía Bonaerense. Varios de los funcionarios policiales cuya separación y/o exoneración fue solicitada por la “Comisión Candela” fueron confirmados en sus cargos o promovidos.¹⁴ Entre ellos, el comisario general Pablo Daniel Vázquez, a cargo de la Superintendencia de Policía Científica en Función Judicial, y el comisario general René Bianchi, en la Superintendencia de Seguridad Oeste. El comisario mayor Miguel Ángel Alanís, quien se desempeñaba como titular de la Jefatura Departamental de Morón cuando fue secuestrada y asesinada Candela Rodríguez, fue promovido a jefe de la Policía Buenos Aires 2. El comisario Daniel Nicolás Galleguillo, integrante de la DDI de Morón, denunciado por graves irregularidades en la investigación del caso, fue designado como jefe de la DDI de Zárate-Campana. Otro ex integrante de la DDI de Morón, el entonces comisario Javier Eduardo Subira, fue nombrado subdirector de la DDI de José C. Paz y, a fines de

13 Véase “Granados de guerra”, *Página 12*, 8 de septiembre de 2013, y “A los bifos”, *Página 12*, 15 de septiembre de 2013.

14 Las designaciones pueden consultarse en “El ministro Granados puso en funciones a la nueva cúpula policial”, comunicado del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 20 de septiembre de 2013. Disponible en <www.mseg.gba.gov.ar/mjysseg/Gacetillas%20Prensa/Gacetillas/Septiembre13/20-09-13.html>.

2013, ascendido a comisario inspector. Subira está sospechado de haber utilizado informantes con antecedentes judiciales como testigos de identidad reservada para construir una falsa banda a la cual imputarle el asesinato de Candela. Por otro lado, en los ascensos que otorgó a fin de año, pocos días después del conflicto policial de diciembre, Granados resolvió promover al subcomisario Sergio Daniel Iglesias al grado de comisario, y al teniente Elías Larrosa al grado de capitán. Ambos están también denunciados en el Informe Candela.¹⁵

Un caso significativo es el del comisario mayor Marcelo “Chivo” Chebriau, quien en 2013 pasó de la DDI de La Matanza a la DDI de Lomas de Zamora. Chebriau no sólo fue uno de los máximos responsables por la investigación del caso Candela, sino que también intervino en la investigación por la desaparición de Luciano Arruga, donde la DDI de La Matanza que él dirigía puso en práctica acciones de encubrimiento que obstruyeron la investigación. Chebriau también fue acusado de proteger a piratas del asfalto en la zona de El Matancero. El ex ministro de Seguridad bonaerense, León Carlos Arslanian, lo había pasado a disponibilidad preventiva. Sin embargo, Chebriau logró recomodarse durante la gestión de Scioli y en 2008 llegó nada menos que a la jefatura de la DDI de La Matanza, el municipio más extenso del Conurbano. Hay denuncias en su contra incluso de parte de sus propios compañeros: el 10 de abril de 2005, el policía Rolando René Márquez Da Silva lo acusó de armar procedimientos falsos donde se secuestraban grandes cantidades de marihuana y cocaína. El 3 de enero de 2007 fue denunciado por sus subalternos por golpes y amenazas de muerte. Lo acusaron de maltratador, de ampararse en sus contactos con jueces de Morón y de recaudar coimas de boliches y prostíbulos en un vehículo judicial.¹⁶

El comisario Juan Carlos Peresutti, que en 2009 fue separado de su cargo en una comisaría de El Jagüel (partido de Esteban Echeverría) por un caso de corrupción, en mayo de 2014 fue designado jefe del Comando de Prevención Comunitaria (CPC) de Lomas de Zamora. En 2012, Peresutti estuvo a cargo de la Comisaría 2ª de Florencio Varela, donde fue denunciado por militantes sociales por realizar detenciones ilegales y amenazas.¹⁷ En Varela fue también

15 Los ascensos fueron resueltos por la resolución 433 del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, del 30 de diciembre de 2013. Disponible en <www.mseg.gba.gov.ar/Boletin%20Informativo/ordenes/actual.html>.

16 Véase “Seguridad y derechos humanos: el modelo de gobierno como clave”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit., pp. 97-182.

17 “El sistema de seguridad como ámbito de reproducción de violencias y desigualdad. Desencontro entre las políticas y los problemas que afectan derechos humanos”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, ob. cit., pp. 133-275.

denunciado por amenazar con un arma de fuego a una de sus subordinadas. Desplazado también de esa comisaría, Peresutti fue luego premiado con la titularidad de la Comisaría 1ª de Lomas de Zamora.

A poco de asumir, Granados anunció la necesidad de aumentar la cantidad de efectivos de la Policía Bonaerense de los 55 mil actuales a 100 mil. Las políticas de saturación policial del Conurbano planteadas desde la provincia, convergentes con los operativos del gobierno nacional, se intensificaron a partir de la declaración del estado de “emergencia en seguridad” en la provincia, el 5 de abril de 2014. Esto dio lugar a una serie de medidas de neto corte punitivista y a la concentración de más recursos en manos de la Bonaerense, en un contexto de ausencia o debilidad de los mecanismos de control sobre la fuerza. El otro sesgo de la gestión de Granados fue la creciente visibilidad de los intendentes en las discusiones sobre políticas de seguridad, sin que ello se traduzca necesariamente en una descentralización efectiva del poder de la fuerza provincial. La implementación de los Comandos de Prevención Comunitaria (CPC) y los debates por las policías locales y su posterior creación a través de un decreto muestran estas tendencias.

Los CPC, creados a través de la resolución 424 del Ministerio de Seguridad bonaerense del 31 de marzo de 2014, fueron el instrumento elegido por Granados para mostrar gestión y aumentar la presencia policial en las calles. Se los presentó como una política de “prevención”; en la práctica supusieron el armado de una nueva estructura de mandos, paralela a la de las comisarías. Se trata de una “reingeniería del sistema de gestión y control de los servicios preventivos vigentes”,¹⁸ que redireccionó una gran cantidad de recursos (móviles y personal) desde las dependencias policiales hacia los CPC. El aumento de enfrentamientos, aprehensiones y “abatidos” como consecuencia de la mayor actividad policial fue exhibido por el gobierno provincial como indicador del éxito y la eficacia de la nueva lógica de gestión de los recursos policiales en las calles.¹⁹ El gesto contradice el supuesto carácter preventivo de la iniciativa.

18 Resolución 424/14 del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Mediante este decreto se creó una nueva Superintendencia de Comando de Prevención Comunitaria, que depende de la Superintendencia General de Policía a cargo de Hugo Matzkin. Dentro de esa superintendencia funciona la Dirección Conurbano, que supervisa la implementación de los CPC en 37 partidos del Gran Buenos Aires, Gran La Plata, Pilar, General Rodríguez, Zárate y Campana; y la Dirección Interior, que comprende los distritos de General Pueyrredón (Mar del Plata), Bahía Blanca, Junín, Pergamino y San Nicolás. La resolución indica también que la Policía Buenos Aires 2 pasa a depender de la Superintendencia de Comando de Prevención Comunitaria.

19 Véase el capítulo VI, cit., en este Informe.

Los intendentes aparecieron cumpliendo un rol destacado en la puesta en marcha de los CPC, pero en la práctica las decisiones sobre la distribución territorial de las fuerzas y los recorridos de los móviles siguen en manos de la propia policía.

Las comisarías quedaron prácticamente limitadas a las tareas administrativas y la recepción de denuncias. Esto derivó en un nuevo foco de conflicto interno dentro de la fuerza entre las comisarías y los CPC, que se percibe en la falta de colaboración mutua facilitada por una división de tareas poco clara y por el resquemor de algunos comisarios tras el recorte de poder que sufrieron. Existe también un problema de planificación: las comisarías vieron reducidos sus recursos en el mismo momento en que el gobierno provincial decidió volver a utilizarlas como alojamiento de detenidos para hacer frente al aumento exponencial de detenciones registrado desde 2013 y, especialmente, desde la declaración de la emergencia en seguridad en abril de 2014.²⁰

El debate sobre la creación de cuerpos de policías municipales en los partidos del Gran Buenos Aires se reactivó durante la campaña electoral de 2013. De inmediato se hizo evidente una puja entre propuestas muy diversas: algunas buscaron aprovechar la coyuntura para crear policías con una orientación democrática, mientras que otros proyectos, entre ellos el promovido por el ministro de Seguridad Alejandro Ganados, plantearon la creación de otra fuerza policial que se sumaría a las ya actuantes (Bonaerense y Gendarmería) en el esquema de saturación policial del Conurbano. Distintos sectores del oficialismo provincial llegaron a un proyecto de consenso que fue presentado el 9 de abril de 2014 y que propiciaba la creación de policías locales en distritos con más de 70 mil habitantes. Se trataba de policías de prevención, que dependerían orgánica y funcionalmente del intendente. El proyecto además disponía que los cuerpos de la Policía Bonaerense que actuaran en los distritos donde se crearan las policías locales también dependieran operativamente del intendente.

A partir de críticas de La Cámpora y Nuevo Encuentro se incorporaron a la propuesta particularidades interesantes: el tiempo de formación profesional pasó de ocho meses a dos años, se sumaron las prohibiciones de portar armas fuera de servicio, de detener personas con fines de identificación y de que ingresaran a la fuerza quienes hubieran integrado otras policías o fuerzas de seguridad, hubieran incurrido en actos de fuerza contra el orden constitucional y el sistema democrático, o tuvieran antecedentes por violación a los derechos humanos. El jefe de la fuerza sería designado por el intendente con acuerdo del Concejo Deliberante.

20  d.

El proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados y también, en general, por el Senado provincial el 5 de junio de 2014, pero de inmediato comenzaron las disputas, centradas, por un lado, en los mecanismos de financiamiento y de transferencia de fondos desde la provincia hacia los municipios, y por otro, en el modelo de policía que se pretendía crear. El Frente Renovador se opuso a los artículos que preveían límites para el ejercicio del uso de la fuerza, a través de la prohibición de la portación de armas fuera de servicio, y a las facultades discrecionales, a través de la prohibición de realizar detenciones por averiguación de identidad. Sergio Massa declaró que con esos límites sería más bien un grupo de *boy-scouts* y no una policía “en serio”,²¹ vinculando la eficiencia de las fuerzas de seguridad a la ausencia de límites para el abuso y la violencia. También se opuso a que los intendentes quedaran al mando de los efectivos de la Bonaerense que permanecieran en sus territorios. Las declaraciones de otros referentes políticos mostraron que los alineamientos en torno a este tema no coincidían con las fronteras partidarias y que los sectores que respondían al gobernador Scioli compartían con el Frente Renovador su disconformidad con las limitaciones que la ley imponía a la arbitrariedad policial.²² La discusión en particular del articulado de la ley quedó en punto muerto en el Senado.

Finalmente, el gobierno provincial hizo caso omiso al debate parlamentario y creó el 2 de julio de 2014 las Unidades de Policía de Prevención Local a través del Decreto 373/14 del Poder Ejecutivo provincial y de la Resolución 835 del Ministerio de Seguridad. Las Unidades dependen de una nueva Superintendencia de Policía Local que responde a la Subsecretaría de Planificación del Ministerio de Seguridad provincial. Es una división que no tendría dependencia orgánica ni funcional de la Superintendencia General de Policía, encabezada por Hugo Matzkin. Sin embargo, la resolución no plantea ninguna diferencia con la Policía Bonaerense en términos de derechos, obligaciones y facultades, ni especifica si rigen o no los mismos mecanismos de control.²³ No

21 “Sergio Massa: ‘Queremos una policía en serio, no un cuerpo de *boy scouts*’”, *La Nación*, 5 de junio de 2014.

22 “Scioli encontró en las últimas horas el apoyo de los intendentes del Frente Renovador, alineados con Sergio Massa. Por caso, el intendente de Tigre, Julio Zamora, resaltó las coincidencias de los intendentes del Frente Renovador con el ministro Granados. ‘Tenemos coincidencias con el ministro Granados. Él es un intendente y tiene la experiencia de la gestión y entiende la realidad de los municipios y lo que necesitamos los intendentes’, precisó. Y agregó: ‘Aspiramos a que Scioli no se deje llevar por la prepotencia de La Cábora y el diputado Marcelo Sain’” (“Crean la policía local, que responderá a Granados”, *La Nación*, 1º de julio de 2014).

23 En algunos municipios, como Ituzaingó, la propia Policía Bonaerense es la encargada de realizar las tareas de reclutamiento de los aspirantes a integrar la nueva fuerza.

se prohíbe que miembros de otras fuerzas formen parte de los nuevos cuerpos, ni explicita el mecanismo de selección del jefe de cada unidad local. El rol de los gobiernos municipales tampoco está claro: se plantea que podrán proponer un “plan de seguridad” que no es vinculante. El período de formación de los policías se acortó a doce meses, con la posibilidad de reducirlo a seis en “períodos especiales” como el actual, en el que rige una “emergencia en seguridad”. De hecho, la convocatoria a las primeras cohortes en los diferentes municipios comenzó en julio de 2014 y se informó que, para enero de 2015, había 5 mil aspirantes inscriptos.²⁴ La llegada de los efectivos a las calles se producirá entre marzo y junio. Finalmente, nada se dice sobre la conformación de una fuerza de cercanía.

De esta manera, ocurrió lo que ya había sucedido con la Policía Metropolitana en la Ciudad de Buenos Aires. La creación de las policías locales en la provincia de Buenos Aires significó otra oportunidad perdida para instrumentar fuerzas con nuevos estándares, más democráticos y adecuados a un trabajo local de cercanía. En lugar de ello, se creó otra fuerza cuyo marco normativo es el mismo que el de la Policía Bonaerense, y nada indica que vaya a poder sustraerse de la influencia de una fuerza policial que maneja los territorios y regula negocios legales e ilegales. Hay excepciones en algunos distritos como Mar del Plata, donde el nombramiento de Fernando Telpuk como Comisionado General de la policía local sugiere una orientación diferente en el gobierno de la fuerza recién creada. Telpuk fue director del Centro de Análisis, Comando y Control de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA), y su nombramiento llegó como resultado de un proceso que incluyó audiencias públicas en las que no hubo impugnaciones a su candidatura.²⁵ Pero en la mayor parte

24 “Policía municipal: ya se forman 5 mil aspirantes”, *El Día*, 7 de enero de 2015.

25 Otros distritos que adhirieron a la iniciativa de las policías locales anunciaron iniciativas orientadas a transformar aspectos de estos cuerpos. En Lanús, el concejal del Frente Para la Victoria Gabriel Sandoval declaró que “esta fuerza se rige por parámetros de la Policía Bonaerense” y propuso la creación de un concejo de participación ciudadana para monitorear la implementación de la fuerza local (“No queremos que la policía local repita los errores de la Bonaerense”, *Diario Conurbano*, 31 de julio de 2014). En el municipio de Morón, tras la firma del convenio de adhesión a la policía local, se anunció que el gobierno municipal negoció con la provincia “un acuerdo que abarcó tres ejes: la participación de la comuna en la formación y capacitación de los futuros integrantes de esa fuerza con la impronta local de ‘seguridad democrática’”; asegurar el rol del municipio y la Justicia locales en el diagnóstico y el trazado del mapa criminal del distrito; y la creación de una llamada Academia, que consiste en un ámbito donde la policía provincial y el municipio puedan analizar y modificar la política de seguridad local con un monitoreo permanente sobre sus resultados” (“Una policía local al estilo Morón”, *Página 12*, 31 de julio de 2014).

de los municipios, las policías locales son concebidas como un apéndice más que se suma al esquema de saturación policial, única política de seguridad en marcha en la provincia.

2.3. SERVICIOS PENITENCIARIOS: PERSISTENCIA DEL AUTOGOBIERNO ANTE LA AUSENCIA DE REFORMAS

El análisis de la orientación de las políticas penitenciarias implementadas durante 2013 y 2014 muestra que no hubo iniciativas para objetar los amplios márgenes de autonomía de las estructuras penitenciarias. Se sostiene la delegación del gobierno de la población detenida en estructuras militarizadas y violentas.²⁶ Como consecuencia, se mantienen sistemas impermeables y cerrados, en los que imperan la corrupción, la arbitrariedad y todo tipo de abusos y tratos crueles. En el ámbito federal, tras la salida de Víctor Hortel, pueden advertirse fuertes regresiones respecto del lugar que tiene la corporación penitenciaria en el equilibrio de fuerzas. En el Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB) no se tomaron medidas que cuestionaran el desgobierno, la corrupción y los amplios márgenes de arbitrariedad del servicio.

En el Servicio Penitenciario Federal (SPF) y el SPB se mantienen altas cifras de muertes por falta de atención médica y situaciones de violencia. La tasa de fallecimientos en el primero fue de 450 cada 100 mil habitantes en 2013 (45 muertes) y 490 en 2014 (51 muertes), mientras que en el segundo fue de 455 por 100 mil para 2013 (132 muertes), y al cierre de este Informe no había datos disponibles sobre 2014. Estas tasas son mucho más altas que las de los países vecinos: en 2012 en las cárceles de Brasil se registró una tasa de muertes de 274, en unidades de Uruguay de 282, y en Chile de 270.²⁷

2.3.1. Servicio Penitenciario Federal: reposicionamiento de la corporación

En agosto de 2013, la salida de Víctor Hortel de su cargo de director del SPF mostró la capacidad de la estructura penitenciaria para desestabilizar una gestión que había buscado introducir cambios. Durante dos años, Hortel intentó un giro respecto de la anterior administración, encabezada por Alejandro Ma-

26 Según los datos del SNEEP hay alrededor de 62 000 personas detenidas en todo el país. Ese registro no contempla a los detenidos en dependencias policiales y unidades de Gendarmería, por lo que se estima que la cifra total puede ser considerablemente mayor.

27 Para más información véase "Sobre las vidas precarias. Tortura, abandono y muerte en los lugares de encierro", en CELS, *Derechos humanos. Informe 2013*, ob. cit.

rambio Avaria: reconoció y denunció la violencia institucional y la tortura; el SPF dejó de defender legalmente a los penitenciarios denunciados por hechos de ese tipo;²⁸ facilitó el ingreso a las cárceles de los organismos de monitoreo de las condiciones de detención, con quienes buscó espacios de trabajo conjunto y promovió la incorporación de nociones de inclusión social en la política penitenciaria.²⁹ Sin embargo, durante la gestión de Hortel también se advirtió un incremento en la cantidad de muertes en el SPF, un dato sintomático de la falta de políticas de prevención de la violencia en el encierro y de las resistencias de la burocracia del servicio al control que se buscó promover.

El 20 de agosto de 2013 trece detenidos se fugaron del penal de Ezeiza. Pocas horas después, y luego de denunciar que agentes penitenciarios habían facilitado la fuga, Hortel renunció. Al frente del SPF fue nombrado nuevamente Marambio, quien mientras había tenido ese cargo, entre 2007 y 2011, no había reconocido la existencia de torturas y violencia dentro del servicio ni apartado a los funcionarios cuestionados por haber participado en ese tipo de hechos. Su primera gestión logró la disminución del número de muertos en las cárceles, pero no ocurrió lo mismo con los casos de maltratos y torturas, algunos con altos niveles de crueldad. Al mismo tiempo hubo graves deficiencias en la atención sanitaria, corrupción y falta de acceso a educación y trabajo. Esa gestión no dio respuestas a las demandas de protección de derechos, como limitar el trato invasivo durante las requisas o abrir la cárcel a los organismos de control, con la excusa de no entorpecer la “seguridad”.

Cuando volvió a designar a Marambio como jefe del SPF, el ministro de Justicia Julio Alak afirmó que la nueva gestión debía mantener una continuidad con los lineamientos propuestos por Hortel,³⁰ pero en poco tiempo retorna-

28 En 2011, Hortel, en su carácter de director del SPF, dispuso la “abstención de proveer defensa profesional en todos los casos en los que se investigue judicialmente a personal penitenciario en el marco de hechos que puedan considerarse abarcados por los Tratados o Instrumentos Internacionales que previenen y sancionan la tortura, y todo otro trato inhumano, cruel o degradante, malos tratos, apremios y cualquier otro tipo de vejámenes hacia personas bajo custodia del Servicio Penitenciario Federal. Se dispone la renuncia de aquellos defensores que al momento de la publicación se encontraran abocados a la defensa de funcionarios en la situación mencionada” (Res. n° 2515/11). Mediante la resolución citada se modificó la Ley Orgánica del SPF, 20 416, que en su art. 37 (inc. ñ) establecía como derecho del agente penitenciario: “Ser defendido y patrocinado con cargo de la Institución cuando la acción fuese entablada con motivo u ocasión del ejercicio de sus funciones”.

29 Este argumento también fue presentado por la Procuración Penitenciaria de la Nación en su Informe anual 2013, disponible en <<http://ppn.gov.ar/sites/default/files/Informe%20Anual%202013.pdf>>.

30 Durante el acto de asunción de Alejandro Marambio el ministro Alak dijo: “Esperemos que esta línea de reinserción social, de capacitación laboral

ron a puestos de importancia ex penitenciarios desplazados que habían recibido cuestionamientos por haber legitimado la violencia y por sospechas de corrupción. Estas decisiones sugieren la recomposición de la alianza entre la nueva dirección y el poder corporativo del SPF. Las condiciones para el ingreso de los organismos de control se endurecieron: se limitó el uso de cámaras y de teléfonos celulares a los integrantes de estos organismos y se redujeron los espacios de trabajo conjunto con las organizaciones. Marambio dejó la función en enero de 2014 y fue sucedido por un integrante de su gabinete, Emiliano Blanco, quien con más bajo perfil profundizó esa línea de alianza con el sector de mayor peso del SPF como forma de sostener la gobernabilidad.

En paralelo a esta decisión de cambiar la dirección del SPF se le dio más importancia a la Subsecretaría de Gestión Penitenciaria, lo que puso al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en un papel más activo. Desde allí se han impulsado algunos cambios, como la creación de la Dirección de Control y Asistencia de Ejecución Penal, que, en reemplazo del Patronato de Liberados, servirá de auxiliar de la justicia federal y nacional para controlar las reglas de conducta impuestas a las personas en libertad condicional o con penas en suspenso, y proporcionar asistencia social a quienes salen de las cárceles.³¹ Además, se anunciaron intentos de reformar la Ley Orgánica del SPF.³² Sin embargo, aun con la intervención en algunos casos graves, este rol político no ha implicado cambios en las lógicas de funcionamiento del SPF.

En este contexto, se diluyen los intentos de avanzar en iniciativas más profundas que cuestionen el modelo penitenciario actual y, por este camino, se consolidan los peores aspectos de la estructura corporativa. En paralelo, se reproducen las situaciones de maltrato y violencia extrema y, a diferencia de lo ocurrido en la primera gestión de Marambio, se sostienen tasas de muertes muy elevadas para el ámbito federal.

Víctima de maltrato en diferentes unidades del SPF

Walter Roberto Lefipán fue detenido en la provincia de Córdoba y alojado en una unidad penitenciaria local. Víctima de conti-

para que los internos que salgan de la cárcel no vuelvan a delinquir, se siga profundizando”. Véase “Reestreno en la penitenciaría”, *Página 12*, 22 de agosto de 2013.

31 Esta reforma se realizó a partir de la Ley 27 080. Para más información véase “Adiós Patronato de Liberados”, disponible en *Diario Judicial*, del 10 de febrero de 2015.

32 Véase “Capitanich: se enviará la ley orgánica del Sistema Penitenciario Federal”, en *Télam*, 04/06/2014.

nuos golpes y maltrato, un juez de Ejecución cordobés decidió trasladarlo a la órbita del SPF. En ese ámbito, pasó por una alcaidía de Trelew, la Unidad 6 de Rawson, la Unidad 9, nuevamente la Unidad 6 y por último, a principios de 2013, fue enviado a Marcos Paz. En el camino a Marcos Paz, los guardias que lo trasladaban lo hicieron bajar del camión, lo sometieron a un simulacro de fusilamiento y manifestaron su intención de matarlo. Pudo salvar su vida gracias a los gritos y protestas de otros detenidos. Una vez en Marcos Paz, lo torturaron asfixiándolo con una bolsa en la cabeza. Tiempo después fue trasladado a la Unidad 7 de Chaco. Al llegar, los agentes penitenciarios lo golpearon hasta quebrarle la nariz. También encargaron a otro detenido que lo lastimara a cambio de algunas pastillas. Le dijeron que de la Unidad 7 no iba a salir “más que en un cajón”. La Procuración Penitenciaria de la Nación presentó un hábeas corpus, que fue rechazado por el juez de instrucción y por la Cámara de Apelaciones de la justicia federal de Chaco por considerar que no había un agravamiento de las condiciones de detención. Sin embargo, constataron las lesiones y pidieron que se avanzara en una investigación penal. En agosto de 2013, la Cámara de Casación Penal revocó esas resoluciones y ordenó la intervención urgente de la justicia federal en función de la desprotección en la que se encontraba Lefipán.³³

2.3.2. Condiciones institucionales y consecuencias del autogobierno del Servicio Penitenciario Bonaerense

En la provincia de Buenos Aires se delegaron en la estructura penitenciaria la dirección y lineamientos del manejo de la población detenida y del funcionamiento institucional. Se trata de un sistema con altos niveles de violencia, corrupción y maltratos, en el que la vida y la integridad de las personas detenidas están en riesgo. El SPB mantiene una alta tasa de fallecimientos. Entre 2007 y 2014 murieron cerca de mil personas que estaban detenidas allí y en las comisarías de la provincia de Buenos Aires.

La gravedad de la situación fue reconocida por los organismos internacionales de derechos humanos. En 2012 la Comisión Interamericana de Dere-

³³ Para más información: “La Cámara Federal de Casación Penal hizo lugar a acción de hábeas corpus”, disponible en <www.cij.gov.ar/nota-11981-La-Camara-Federal-de-Casacion-Penal-hizo-lugar-a-accion-de-habeas-corpus.html>.

chos Humanos (CIDH) dio lugar a medidas cautelares solicitadas por el CELS y la Comisión Provincial por la Memoria (CPM) por el riesgo que corrían la vida y la integridad física de las personas detenidas en el complejo penitenciario de San Martín.³⁴

A partir de las medidas cautelares se conformó una mesa con participación de autoridades nacionales, provinciales y de organismos de derechos humanos. En las discusiones quedó en evidencia que la gestión, si bien participa de espacios de diálogo y moderó su negacionismo sobre estas problemáticas,³⁵ mantiene un gobierno de las cárceles basado en la autonomía del SPB.

En cuestiones importantes para el funcionamiento del servicio encontramos vacíos en la reglamentación, superposición de normas y ambigüedades. Por ejemplo, la normativa que debería regular el trabajo penitenciario data en algunos casos de la última dictadura cívico-militar. Al mismo tiempo, un servicio que cuenta con 55 unidades en las que viven más de 30 mil detenidos no tiene una política unificada sobre el uso de la fuerza: cada unidad la regula a través de disposiciones del director. Tampoco cuenta con un reglamento actualizado de las funciones de los rangos de los agentes penitenciarios.

En las discusiones de la mesa se observó la resistencia de la administración a discutir cuestiones que puedan impactar en el gobierno de la estructura penitenciaria y que afecten el *statu quo*. La falta de control político se evidencia en la debilidad de las investigaciones administrativas de las torturas, los maltratos y la corrupción. En los últimos dos años se reconoció la necesidad de avanzar en iniciativas de control interno, pero los intentos ensayados hasta el momento fueron débiles, no tuvieron resultados sólidos ni avanzaron en un enfoque de responsabilidades funcionales. Si bien se creó la Dirección de Inspección y Control del Ministerio de Justicia de la provincia de Buenos Aires y hubo un cambio en el reglamento disciplinario que incluye aspectos interesantes, sólo se trabaja sobre casos aislados y no se resuelve el problema estructural. Queda a la vista la ausencia de otras políticas de control efectivo sobre el accionar de una fuerza penitenciaria extendida por toda la provincia, en 55 unidades. Por ejemplo, no se logró modificar la forma en la que se registra en los partes penitenciarios la información sobre los hechos de violencia y las muertes. La indiferencia de las autoridades políticas frente a lo que ocurre tras las rejas se

34 Véase “Sobre las vidas precarias. Tortura, abandono y muerte en las cárceles argentinas”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, ob. cit., pp. 277-339.

35 Véanse “La situación de las personas privadas de libertad. El aumento de la inseguridad tras los muros”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, ob. cit., pp. 171-213; “El modelo de la prisión-depósito. Medidas urgentes en los lugares de detención en la Argentina”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit., pp. 183-255.

advierte en la ausencia de una política institucional que denuncie, rechace y desincentive el uso de la violencia.

En la última década, fue consolidándose un sistema de gobierno en el interior de las unidades penitenciarias que sostiene esta lógica de delegación en los agentes del Servicio Penitenciario Bonaerense y de estos en ciertos detenidos conocidos como “limpiezas”.³⁶ La delegación parcial de tareas –y por tanto de autoridad– en determinados grupos de detenidos es una de las caras de este autogobierno de la estructura penitenciaria. Sin embargo, si bien la administración penitenciaria reconoció la gravedad y las consecuencias de esta delegación del gobierno de los pabellones en los detenidos,³⁷ no se avanzó en una reforma.

Torturas a detenidos en manos del personal jerárquico de la Unidad 47

El 29 de julio de 2013 seis agentes penitenciarios de la Unidad 47 de San Martín golpearon con puños y patadas a un detenido que había discutido con un penitenciario. Dos de sus compañeros intentaron rescatarlo, pero no pudieron y fueron también víctimas de la golpiza. Los trasladaron al pasoducto del pabellón de separación del área de convivencia, donde les pegaron en el rostro. Luego los alojaron en las celdas de aislamiento. Una vez que los encerraron en los “buzones”, cada uno en celdas separadas, el personal penitenciario se dividió en grupos para continuar con la golpiza a cada uno de ellos. Los desnudaron y los golpearon. El jefe del penal, quien aparentemente dirigió la sesión de torturas, los agredió con una manguera de incendios hasta que cayeron al piso por la fuerza del agua. Según los testimonios, la presión del agua era tan fuerte que los arrastraba por el suelo, por lo que se agarraban de las rejas. Luego de eso, los sacaron de las celdas a los golpes, los tiraron al suelo y esposados, los arrastraron por todo el pasillo alrededor de 15 veces de una punta a la otra, mientras un grupo de unos 15 penitenciarios, armados con palos, los golpea-

36 Conjunto minoritario de detenidos seleccionados e investidos, por los propios agentes penitenciarios, de legitimidad para administrar aspectos de la vida en el encierro. Véase “Sobre las vidas precarias...”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, ob. cit., pp. 277-339; y “La situación de las personas privadas de libertad...”, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, ob. cit., pp. 171-213.

37 Véase “Sobre las vidas precarias...”, íd.

ban y los pateaban. En las duchas, los hicieron bañarse mientras hacían comentarios de índole sexual: “Me gustan los guachitos como vos”, dijo un penitenciario haciendo ademanes de quitarse el cinturón. De las duchas los sacaron golpeándolos y los volvieron a encerrar en las celdas de aislamiento para, luego de un rato, volverlos a llevar al pasoducto y continuar con la paliza mientras los arrastraban hasta la reja de control. Allí los arrodillaron y comenzaron a hacerles “pata pata”, es decir, a pegarles con un palo en la planta de los pies. Desde las 5 de la tarde hasta las 11 de la noche estuvieron torturándolos (algunos testimonios sostienen que hasta las 3 AM). Uno de los detenidos fue colocado desnudo en el piso, con su remera cubriéndole la cintura simulando una pollera, mientras los penitenciaros le retorcían los brazos y le pisaban la cabeza; el jefe del penal le decía cada vez más fuerte que pidiera perdón. A otro intentaron meterle un palo en el ano y un tercero fue obligado a beber una botella con agua oxigenada. Luego les tiraron gas pimienta en el rostro y los subieron, desnudos y esposados, a un carro que se utiliza para llevar la comida. Los acostaron y los apilaron como bolsas y empujaron reiteradamente el carro contra las rejas. Con el impacto, los detenidos, que se encontraban encima, chocaban con las rejas, caían al suelo y se golpeaban. Finalmente, alrededor de la medianoche, los subieron desnudos a un camión de traslados y les robaron todas sus pertenencias. Los penitenciaros se probaban su ropa y les mostraban a los detenidos desnudos cómo les quedaban.³⁸

3. EXTORSIÓN Y CRISIS DE GOBERNABILIDAD COMO CONSECUENCIA DEL AUTOGOBIERNO DE LAS ESTRUCTURAS DE SEGURIDAD

Las fugas carcelarias promovidas o habilitadas por los servicios penitenciarios y los acuartelamientos policiales asociados a saqueos y otras formas de violencia son situaciones heterogéneas, pero ambas prácticas comparten su carácter extorsivo. Las fuerzas de seguridad y penitenciarias envían así mensajes sobre la

38 El desempeño de la Ayudantía Fiscal de Investigaciones de San Martín permitió que avanzara la investigación judicial y se detuvo a los penitenciaros involucrados. La respuesta judicial a este caso está desarrollada en el capítulo VIII: “El Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Buenos Aires como engranaje de un sistema penal violatorio de derechos”, en este Informe.

debilidad del gobierno político que debería conducirlos. Estos modos de relacionarse con las autoridades son otra expresión de los métodos con los que gobiernan los territorios y las poblaciones, ya se trate de un barrio o de una prisión.

La autonomización de estas estructuras es consecuencia de la falta de acuerdos políticos para enfrentar cambios en el modelo de funcionamiento de instituciones que mantienen históricas estructuras militarizadas y corporativas, opacas a la mirada externa.

3.1. LA CRISIS POLICIAL DE DICIEMBRE DE 2013, DE LA EXTORSIÓN A LA CAPITULACIÓN DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES

Las consecuencias de las políticas que otorgan cada vez más poder y recursos a fuerzas policiales cuya subordinación a la autoridad política es dudosa quedaron en evidencia durante los episodios de diciembre de 2013. En esas jornadas, diversas policías provinciales utilizaron métodos criminales y extorsivos, que pusieron en jaque la gobernabilidad en muchos lugares del país para plantear demandas relacionadas con sus condiciones de trabajo y remuneraciones.

La seguidilla de levantamientos policiales comenzó en la provincia de Córdoba. Desde mediados de noviembre de 2013 grupos de familiares de policías y penitenciarios se movilizaron en reclamo de aumentos salariales. La administración provincial no encontró una vía de negociación para destrabar el conflicto. Los movilizados mostraban un quiebre en la cadena de mandos y, según algunas lecturas, expresaban una reacción corporativa a las denuncias sobre la participación de integrantes de la policía provincial en redes de narcotráfico y de la importante movilización por la abolición del Código de Faltas.³⁹ En la mañana del 3 de diciembre 300 efectivos del Comando de Acción Preventiva

39 El Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) profundizó esta interpretación: “Después de ventilarse serias acusaciones contra la policía cordobesa por complicidad con el narcotráfico, hecho que derivó en el apartamiento de la cúpula policial; y luego de una exitosa ‘marcha de la gorra’, que desenmascaró las tradicionales formas de represión policial y denunció la falta de una política de seguridad respetuosa los estándares mínimos de las exigencias constitucionales de un estado de derecho. ¿Acaso no era previsible una reacción policial? Así las cosas, una policía desprestigiada y mal paga, bajo pésimas condiciones laborales, se acuartela para demostrar: ‘ahí tienen la ciudad sin nosotros’”, disponible en <<http://inecipba.wordpress.com/2013/12/05/comunicado-del-inecip-ante-las-jornadas-del-3-y-4-de-diciembre-en-cordoba>>. Sobre la información que vinculó a los altos mandos de la policía cordobesa con el narcotráfico, véase el capítulo VI: “Realineamientos punitivos en los debates sobre seguridad y las derivaciones en la política criminal”, en este Informe.

(CAP) se acuartelaron y la acción se reprodujo en otros cuerpos y comisarías de la provincia. Esa noche comenzaron saqueos en distintos puntos de la ciudad que se extendieron por veinticuatro horas. Como consecuencia de ello, una persona fue asesinada,⁴⁰ 200 fueron heridas y más de mil comercios, saqueados. Los testigos señalaron un grado de coordinación y una operatoria común que sugiere que la participación de los efectivos policiales no se limitó a retirarse de la zona, sino que la violencia fue organizada e incentivada como una demostración de fuerza hacia el gobierno provincial.⁴¹

El 5 de diciembre el gobernador cordobés cedió a las demandas de los acuartelados: el establecimiento de un sueldo básico de 8 mil pesos para las categorías iniciales (agentes y subayudantes) fue la principal. Casi de inmediato se replicaron acciones similares en Santa Fe, Catamarca, La Rioja, Neuquén, Chaco, Chubut, San Luis, Formosa, Corrientes, Jujuy, Salta, Entre Ríos, Tucumán, Buenos Aires, Mendoza, La Pampa, Tierra del Fuego, San Juan y Río Negro.

En muchos lugares del país los acuartelamientos fueron acompañados por saqueos y otros actos de violencia,⁴² que duraron varios días y pusieron en evidencia los aceitados contactos de las policías provinciales con bandas delictivas. Desde el gobierno nacional se habló de un *modus operandi* que se habría replicado en las diferentes provincias. El jefe de gabinete, Jorge Capitanich, enumeró los elementos que formarían parte de este patrón: policías autoconvocados, la oficialidad generando condiciones para que el personal subalterno operase en el territorio, liberación de zonas para promover saqueos, participación de efectivos exonerados, el uso de las redes sociales y de otras “estrategias

40 Javier Alejandro Rodríguez, de 20 años, fue asesinado durante los saqueos en el barrio Deán Funes de la capital cordobesa. La familia de Javier y el joven que lo acompañaba en la motocicleta cuando fueron tiroteados aseguraron que habían sido policías de civil los autores del disparo de 9 mm que terminó con la vida del muchacho. Véase “Córdoba: la familia del pibe muerto denuncia que ‘lo mató la policía’”, *Infojus Noticias*, 4 de diciembre de 2013.

41 Benjamín Blanch, vicepresidente de la Cámara de Supermercados de Córdoba, declaró que “Todo es muy sincronizado y todo muy preparado. Un grupito de 10, 15 hasta 20 motos con dos personas. Rompían, robaban muy poquito y después se encargaba la gente común de hacer el resto. Es raro ver cómo la gente se prende cuando no necesita. Es algo muy organizadito porque no puede salir tan bien”. En “Saqueos: denuncia convivencia entre policías y bandas de delincuentes”, *Diario Registrado*, 5 de diciembre de 2013.

42 En Catamarca los policías movilizados tomaron la casa de gobierno e intentaron impedir la salida de la gobernadora Lucía Corpacci. Efectivos de Prefectura Naval enviados por el gobierno nacional desalojaron a los rebeldes. En “Incidentes en el desalojo de policías en la gobernación de Catamarca: impidieron la salida de Corpacci”, *Terra.com*, 6 de diciembre de 2013.

de presión psicológica, generando miedo en forma sistemática y persistente”.⁴³ Al menos 15 personas murieron entre el 3 y el 13 de diciembre. Tras las negociaciones llevadas a cabo en este contexto extorsivo, los gobiernos provinciales accedieron a otorgar aumentos salariales que en algunos casos llegaron al 200%.

Desde el gobierno nacional se incentivó a las provincias para que sancionaran a los policías que habían participado de los levantamientos, independientemente de las responsabilidades penales que pudieran establecerse. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos provinciales decidieron, como parte de las negociaciones, no impulsar sanciones disciplinarias.⁴⁴ El Poder Judicial, tanto a nivel federal como en las provincias, avanzó con investigaciones para esclarecer la participación de efectivos policiales en los saqueos y otros hechos de violencia que acompañaron la crisis. En Tucumán fueron detenidos 14 policías⁴⁵ y en Córdoba, 16.⁴⁶ La procuradora general de la nación, Alejandra Gils Carbó, creó una comisión especial de fiscales para investigar casos de saqueos y su probable vinculación con el accionar policial.⁴⁷ El 16 de diciembre de 2014 la Cámara de Diputados convirtió en ley un proyecto presentado por el entonces senador del Frente para la Victoria Aníbal Fernández que penaliza con multas, inhabilitaciones y hasta pena de prisión efectiva a los funcionarios policiales que abandonen sus tareas.

La secuencia de acuartelamientos y saqueos mostró el peligroso perfil que pueden adquirir las fuerzas policiales autogobernadas frente a la debilidad de los gobiernos provinciales. También deja en evidencia los peligros del mensaje político proselitista que promueve la presencia policial masiva como solución preponderante frente a los problemas del delito y la violencia. El riesgo es que modos de reclamo al margen de la legalidad –la desprotección de la población como forma de amenaza al poder político– se instalen como parte del reper-

43 Intervención durante la presentación de *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, ob. cit., 17 de diciembre de 2013.

44 El gobernador de Tucumán dispuso el pase a retiro de 25 comisarios, entre ellos 10 comisarios generales, un mes después de la crisis (“Una purga policial a la tucumana”, *Página/12*, 19 de enero de 2014). En Córdoba, se ordenó el pase a retiro de cinco comisarios y el retiro obligatorio de 16 efectivos que habían sido detenidos e imputados por desobediencia e instigación al delito. Otros cuatro efectivos fueron pasados a disponibilidad por intentar convocar a una nueva medida de fuerza (“Detenciones y pases a disponibilidad”, *Página/12*, 19 de enero de 2014).

45 “Otros siete policías fueron detenidos por la ola de saqueos en Tucumán”, *Télam*, 17 de diciembre de 2013.

46 “Detenciones y pases a disponibilidad”, *Página 12*, 19 de enero de 2014.

47 “Gils Carbó creó una unidad de fiscales para investigar los saqueos y su vinculación con las protestas policiales”, *El Cronista*, 9 de diciembre de 2013.

torio de protestas usuales que las instituciones políticas deben canalizar. La concesión de medidas atendibles no puede surgir de negociaciones que erosionen la autoridad política. Las claudicaciones de los gobiernos provinciales sientan peligrosos precedentes: la crisis de gobernabilidad que las policías instauraron en las calles es también irresponsable respecto de la potencial crisis presupuestaria de diferentes niveles de gobierno, al pactar aumentos salariales fuera de toda escala y previsión.

El gobierno nacional reaccionó a través de la presidenta, el jefe de gabinete y la ministra de Seguridad y planteó la necesidad de democratizar las policías provinciales. También se invocó la Constitución Nacional para remarcar que la seguridad constituye una atribución que las provincias no delegaron en el gobierno federal y, a partir de allí, buscó encuadrar el problema como un asunto de las provincias. Colaboró con este recorte de la situación el hecho de que no se produjeran episodios equivalentes en las fuerzas federales, a las que se les otorgó un aumento en los adicionales pero no en los sueldos básicos.⁴⁸ En octubre de 2012, frente al reclamo salarial que protagonizaron efectivos de Gendarmería y Prefectura, el Poder Ejecutivo Nacional gestionó políticamente las demandas sin promesas económicas desproporcionadas ante una crisis que implicó un grave cuestionamiento a la subordinación política al gobierno democrático.⁴⁹ De aquella crisis se salió a través de un refuerzo de la conducción política, y se avanzó desde lo administrativo y lo judicial contra los integrantes jerárquicos de las fuerzas presuntamente responsables de administración fraudulenta en perjuicio de la administración pública, tráfico de influencias y violación de los deberes de funcionario público, maniobras fraudulentas en las que estaban también involucrados jueces y abogados con gendarmes y prefectos. Fue central que el Ministerio de Seguridad de la Nación asumiera el control directo de la Dirección de Asuntos Jurídicos y de la liquidación de los salarios, dimensiones clave pero en general poco visibles del gobierno político de las fuerzas, y sancionara a una veintena de efectivos.

48 “El gobierno aumentó los adicionales que cobran policías federales, gendarmes y prefectos”, *La Nación*, 23 de diciembre de 2013.

49 La protesta de los gendarmes y prefectos de octubre de 2012 no alcanzó los extremos de la rebelión policial de diciembre de 2013, ya que no hubo abandono de puestos de trabajo. El autodenominado vocero de los gendarmes, el neonazi Raúl Maza –dado de baja de la fuerza luego de los episodios de octubre–, afirmó que durante el reclamo de los gendarmes no se dejó a la ciudadanía desprotegida, como sucedió en Córdoba, “pero no logramos lo que lograron ellos”, lo que evidencia el carácter extorsivo de las maniobras policiales y el peligroso antecedente que representan. Véase “Policías acuartelados: hasta dónde puede llegar un complejo reclamo salarial”, *La Nación*, 8 de diciembre de 2013.

A pesar de que este modo de tramitar el conflicto evidenció cierta efectividad cuando se lo compara con lo ocurrido en las provincias en diciembre de 2013, no es posible saber aún qué nivel de institucionalización tienen esos canales ante futuros cambios de gestión.

Los sucesos de diciembre de 2013 dejaron en claro que el factor desestabilizador de las policías provinciales es una amenaza para la gobernabilidad democrática y que es necesario transformar las estructuras de seguridad, a nivel provincial y federal.⁵⁰ Deben establecerse mecanismos de resolución política e institucional de los conflictos que afiancen el rol de policías y penitenciarios como trabajadores y servidores públicos, atendiendo al modo en que las fuerzas se subordinan (o no) a las reglas de la democracia.

3.2. ACCIONES EXTORSIVAS DE LOS SERVICIOS PENITENCIARIOS

Las fugas de agosto de 2013 que desembocaron en la salida del director del SPF, Víctor Hortel, se inscriben en una serie de episodios que, en los últimos años, mostraron la capacidad de las estructuras penitenciarias para generar crisis institucionales.

En marzo de 2012, integrantes del CELS y de la Comisión Provincial por la Memoria (CPM) realizaron una visita a las unidades 46 y 47 del Complejo Penitenciario de San Martín, de la que participaron también el vicegobernador de la provincia de Buenos Aires, Gabriel Mariotto, y otros funcionarios. Varios detenidos entregaron facas que, según declararon, habían sido facilitadas por efectivos del SPB para que hirieran a otros internos. Dos horas después de concluida la visita, en el pabellón 9 de la Unidad 48 del mismo complejo se produjo lo que el SPB denominó una “revuelta generalizada”, en la que un detenido, Juan Romano Verón, fue asesinado de un puntazo y otro resultó gravemente herido. De manera arbitraria, funcionarios del SPB trasladaron al detenido, señalado por los propios agentes penitenciarios como el autor del homicidio de Verón, a la Unidad 45 de Melchor Romero. Al poco tiempo de haber ingresado, fue asesinado por otros internos a puñaladas, en una supuesta pelea entre grupos rivales en un pabellón al que había ingresado en forma irregular.⁵¹

50 “El CELS rechaza los métodos extorsivos de las fuerzas de seguridad”, 10 de diciembre de 2013.

51 Ese mismo día, Rodolfo Daniel Martínez fue apuñalado en el pecho en otra supuesta revuelta generalizada en el pabellón 10 de la Unidad 1° de Olmos, ante la mirada pasiva de los guardias. El 2 de abril, en la Unidad 9 de La Plata, fue asesinado José Luis Silva Acuña y, según el SPB, esta muerte también habría sido producto de una “pelea entre grupos antagónicos en el pabellón 11”, idéntico

Los servicios penitenciarios generan situaciones de violencia entre los detenidos para regular los conflictos en el interior de las prisiones y para utilizarlas como coartada de las prácticas abusivas de los propios agentes del servicio. Las muertes ocurridas en el SPB luego de la visita de las autoridades y los organismos de derechos humanos revelaron otro aspecto de esta práctica: su carácter de mensaje de advertencia sobre los efectos de registrar y visibilizar las prácticas del SPB. Las muertes mostraron la capacidad de daño de las estructuras penitenciarias y su resistencia al control y la mirada externa.

Integrantes de la estructura penitenciaria bonaerense amenazaron a través de mensajes en las redes sociales con sumarse a los reclamos de los levantamientos policiales de diciembre de 2013.⁵² El decreto provincial que dispuso el aumento de salarios a los agentes policiales incluyó también a los oficiales del SPB. Como sucedió con las protestas policiales, demandas legítimas vinculadas a las condiciones laborales y salariales, o a la falta de respuesta por parte de los directores de las unidades cuando surgen denuncias o problemas, instalaron condiciones de negociación inaceptables para un gobierno democrático. El potencial de daño es aún mayor si se considera que esa extorsión a la autoridad política tiene también un impacto directo sobre los detenidos, población cautiva que es utilizada como prenda de negociación.

La connivencia penitenciaria en la fuga de los detenidos también constituye un mensaje a las autoridades políticas. Tras su renuncia al cargo de director del SPF, Víctor Hortel señaló que la fuga que había desencadenado su renuncia había contado con participación de agentes penitenciarios.⁵³

En la provincia de Río Negro, durante noviembre y diciembre de 2013 se sucedieron fugas con sorprendente facilidad, por la ausencia o distracción intencionada del personal, lo que abre el interrogante sobre la participación de las fuerzas penitenciarias y de seguridad de la provincia. Se evidenció la capacidad de los servicios penitenciarios para generar una crisis institucional, que en este caso derivó en la renuncia de la secretaria de Justicia y Seguridad, Martha Arriola, y de su equipo, que desde 2012 había desarrollado algunos lineamientos de

modus operandi de todas las muertes que ocurrieron en esos días. En respuesta a esta situación, el CELS y el CCT presentaron un pedido de medidas cautelares ante la CIDH, hoy vigente, para que se tomen las prevenciones que garanticen la vida y la integridad física de las personas detenidas.

- 52 En una página de Facebook, suboficiales del SPB publicaron: “Xq a la poli sí y a nosotros no. Será xq la poli se paró de manos”; “sí mañana no hay plata no hay abierta no hay pulso ni visita”. Y afirmaciones como “cortemos la ruta 2 en temporada”, “hagamos explotar todo a ver d k se disfrazan”.
- 53 Para más información véase “Víctor Hortel aseguró que la fuga fue ‘una factura del Servicio Penitenciario’ hacia su gestión”, *La Nación*, 21 de agosto de 2013.

reforma del sistema de seguridad provincial.⁵⁴ El gobernador de la provincia, Alberto Weretilneck, decidió colocar a las jerarquías policiales al frente de las unidades penales provinciales.⁵⁵ Algunas investigaciones judiciales tuvieron en cuenta el posible papel facilitador de las fuerzas de seguridad en casos de fugas.⁵⁶

4. FUERZAS POLICIALES Y PENITENCIARIAS AUTOGOBERNADAS COMO OBSTÁCULOS PARA UN PROYECTO POLÍTICO INCLUSIVO

Además de alimentar la circulación de la violencia y de representar una amenaza a la gobernabilidad, las estructuras de seguridad autogobernadas constituyen un límite fáctico a la profundización de las políticas de inclusión social.

El gobierno nacional implementó a lo largo de diez años políticas inclusivas que afectaron intereses corporativos. Sin embargo, eligió no avanzar sobre las estructuras de seguridad, excepto por la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria en 2006. Las prácticas violentas y estigmatizantes, la falta de estrategias institucionales post-penitenciarias y la persecución de los reincidentes son parte de un núcleo de políticas que mantienen en los márgenes a grandes sectores de la población. Al mismo tiempo, la persistencia de lógicas de violencia y connivencia con el delito y las redes ilegales en las policías y los servicios penitenciarios implican la imposibilidad de practicar una ciudadanía plena para los habitantes de los barrios pobres y la acumulación de violaciones a derechos fundamentales para la población privada de libertad. Sin reformas y sin ejercicio efectivo del gobierno político, las estructuras de seguridad limitan y erosionan los esfuerzos de otras agencias del Estado para garantizar mayor inclusión.

54 “Renunciaron los funcionarios de seguridad de Río Negro”, *Minutouno*, 2 de noviembre de 2013.

55 “El gobernador de Río Negro, Alberto Weretilneck, dispuso que los jefes policiales queden a cargo de las unidades penales y anunció que se revisará la Ley del Servicio Penitenciario Provincial, tras las reiteradas fugas de presos”, en “Jefes policiales en Río Negro, a cargo de penales”, *Clarín*, 10 de noviembre de 2013.

56 Favio Igoldi, el juez a cargo de la causa abierta por las fugas ocurridas en el penal n° 1 de Viedma, señaló la conducta omisiva de director del penal, Orlando Crociatti. Respecto de la evasión de los detenidos mientras eran trasladados para declarar, señaló “se les entregó para el traslado un vehículo que no cumple la más mínima garantía de seguridad”. En relación con el detenido que se fugó del área de sanidad en muletas, se procesó a Adrián Fredes por “facilitamiento culposo de evasión”. En “Procesan a policía por fuga de preso”, *Diario de Río Negro*, 4 de diciembre de 2013.

En los últimos años hubo experiencias de distinto alcance y consistencia que procuraron incorporar a las políticas de seguridad medidas coherentes con un modelo de inclusión social. También se registraron intentos de implementar medidas en el ámbito del SPF con el fin de mitigar algunos aspectos del funcionamiento de la institución carcelaria. Estas medidas no se acompañaron de transformaciones de las estructuras de seguridad en un sentido democrático, que apuntaran a modificar el manejo de territorios y poblaciones por medio de la extorsión. Como resultado, los intentos de alinear a las políticas de seguridad y penitenciarias con un modelo que promueve políticas de inclusión se vieron limitados o coartados por el accionar de las policías y los servicios penitenciarios,⁵⁷ y abandonados o debilitados por la autoridad política.

4.1. DEBILITAMIENTO DE LOS ABORDAJES TERRITORIALES DEL GOBIERNO NACIONAL EN EL SUR DE LA CABA

En los últimos años, el intento más consecuente de articular las políticas de seguridad con políticas sociales inclusivas se registró en los dispositivos que el gobierno nacional denomina “abordajes territoriales”. Estas acciones se caracterizaron por la presencia permanente en barrios pobres de fuerzas de seguridad distintas a las policías tradicionales, un reconocimiento de que estas fuerzas policiales constituyen un factor problemático, y por el hecho de que el despliegue de las fuerzas de seguridad era acompañado por una intervención de distintas agencias estatales que contribuyó a la calidad de vida en estos barrios.

Se pueden diferenciar dos líneas de estos abordajes territoriales, una de ellas traccionada desde sus orígenes por el Ministerio de Seguridad de la Nación y otra asociada al Ministerio de Desarrollo Social y su Dirección Nacional de Asistencia Crítica, cuyos principales referentes ocuparon luego altos cargos en el Ministerio de Seguridad y en el Ministerio de Defensa.

La primera de estas líneas dio origen en 2011 al Plan Unidad Cinturón Sur, cuya preocupación central consistió en implementar una política de seguridad compensatoria para los sectores más postergados de la Ciudad de Buenos Aires. Esto implicó el apartamiento de la Policía Federal, con antecedentes violentos y de connivencia con el delito en la zona. En sus inicios el Plan Cinturón Sur no se presentó como un abordaje integral, sino como un desplie-

⁵⁷ En el informe anterior analizamos las prácticas extorsivas de efectivos de la Policía Bonaerense cuyo blanco son personas con antecedentes penales que cumplen las etapas finales de la condena ya en libertad condicional o asistida o que fueron excarceladas. Véase “El sistema de seguridad como ámbito...”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, ob. cit., pp. 133-275.

gue de fuerzas de seguridad, si bien estuvo asociado desde el comienzo a las Mesas de Seguridad Barriales, que trabajaban con una concepción amplia de las problemáticas y los conflictos sociales que hacen a la seguridad. Por otra parte, Desarrollo Social implementó desde 2008 el Plan AHÍ, que se extendió a barrios de la Ciudad de Buenos Aires y del Conurbano en 2012, e incluyó a la seguridad como uno de los componentes de un abordaje integral de los problemas del territorio. El Plan AHÍ se articuló con la presencia de Gendarmería en el Conurbano y con el nuevo Cuerpo de Prevención Barrial de la Policía Federal en algunas villas de la ciudad.⁵⁸ Con la llegada de los funcionarios de la Dirección Nacional de Asistencia Crítica al Ministerio de Seguridad de la Nación en marzo de 2012, las dos líneas de abordaje se fusionaron. El Plan AHÍ se extendió a algunos de los barrios donde ya funcionaba el Plan Cinturón Sur y ambas políticas se articularon.

Estos abordajes territoriales estuvieron atravesados por tensiones. Por un lado, supusieron intervenciones compensatorias que tenían consenso en amplios sectores. Por otro, implicaron una sobreexposición de los habitantes de estos barrios –sobre todo los más jóvenes– a relaciones cotidianas con fuerzas de seguridad como Gendarmería o Prefectura, que no están preparadas para trabajar en entornos urbanos complejos y con modos de relacionarse no exentos de maltrato y abuso. Se planteaban, además, interrogantes sobre la sustentabilidad de estos despliegues, en tanto no se había avanzado con reformas que permitieran democratizar las fuerzas policiales y abandonar las prácticas de extorsión y violencia. También existieron dudas sobre la efectividad de los abordajes territoriales si no se implementaban líneas de política criminal, que permitieran investigar y desbaratar las redes de ilegalidad que operan en muchos de los barrios afectados por estas políticas.

Con el cambio de gestión, durante 2013 y 2014 una serie de hechos mostró un desgaste de la lógica de estos operativos y un notorio debilitamiento de los controles y del gobierno político. Esto redundó en distintas formas de violencia asociadas a la acción u omisión por parte de Gendarmería y Prefectura, y el regreso al territorio de la Policía Federal con sus rutinas más intimidatorias y abusivas. Esta violencia institucional complica o erosiona los logros de los abordajes territoriales y, en la práctica, sugiere el fin de la lógica compensatoria y el desplazamiento hacia modelos de saturación policial con débiles controles políticos y poco orientados a investigar, sancionar y prevenir abusos, como los desplegados en el Conurbano bonaerense.

58 Para un análisis más completo de los planes Cinturón Sur, AHÍ y del Operativo Centinela (intervención territorial securitaria, sin articulación con políticas inclusivas) véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, ob. cit.

El 7 de septiembre de 2013 se produjo un tiroteo en la manzana 55 del barrio Zavaleta (Pompeya, Ciudad de Buenos Aires), zona en la que había presencia de Gendarmería y Prefectura desde julio de 2011 en el marco del Plan Cinturón Sur. Según testimonios, dos bandas mantenían una disputa por la posesión de un local situado frente a la casa 90, en la que vivían varios niños, entre ellos, Kevin Molina, de 9 años. Luego de un primer e intenso tiroteo, los vecinos llamaron al 911. Cuando llegó, el personal de Prefectura Naval Argentina no delimitó ni protegió la escena, ni tomó en cuenta a los vecinos que indicaban dónde estaban escondidos los autores de los disparos. Según una vecina, los prefectos afirmaron: “Que se maten entre ellos, después venimos a buscar el cuerpo”. Los prefectos abandonaron el lugar sin dejar consigna alguna. Minutos después las bandas se trabaron en un nuevo enfrentamiento, en el cual se dispararon más de 70 balas. Un disparo ingresó por la ventana de la casa 90 e impactó en la cabeza de Kevin, mientras el niño desayunaba. Su madre lo trasladó al hospital Pena, donde falleció poco después. Se denunció que mientras los familiares de Kevin estaban en el hospital, efectivos de Prefectura entraron a la casa y sustrajeron pertenencias. En la actualidad, hay tres causas judiciales en trámite, una por el asesinato de Kevin, otra por incumplimiento de deberes de funcionario público en la que están imputados siete prefectos, y una tercera por el hurto de efectos familiares.⁵⁹

El asesinato de Kevin Molina y la movilización social posterior pusieron de manifiesto graves problemas vinculados a las formas rutinarias de trabajo de Gendarmería y Prefectura en el Cinturón Sur. A dos años y medio del inicio del operativo, distintos testimonios sugieren la adopción por parte de los efectivos de seguridad federales de lógicas que caracterizaron el accionar de la Policía Federal en ese mismo territorio. Con el tiempo, gendarmes y prefectos redujeron su presencia en el interior de los barrios, que en los comienzos del operativo era constante, y pasaron al patrullaje perimetral, que identifica el modo de intervención tradicional de la seguridad en las zonas pobres. Cuando ingresan, lo hacen en el marco de la represión de un delito, en una persecución, a veces incluso disparan sin contemplar la presencia de niños y jóvenes, o bien para realizar allanamientos violentos. Es rara su intervención en las disputas entre bandas, actitud que los vecinos perciben como un modo de dejar hacer, o de “liberar la zona” y, en definitiva, un signo de connivencia con las redes ilegales de comercialización de drogas. Abundan los testimonios sobre el “verdugueo”, una forma de violencia que se podría caracterizar como de baja intensidad (insultos, golpes, humillaciones), pero que es un problema grave porque se instala como una forma abusiva de relación entre los efectivos

59 Agradecemos a los integrantes de la organización La Poderosa por la información para reconstruir las circunstancias del asesinato de Kevin Molina.

y los jóvenes que no trasciende ni da lugar a denuncias, y por lo tanto suele escapar a los mecanismos de control del desempeño de las fuerzas. Estas prácticas de integrantes de las fuerzas de seguridad no serían toleradas en barrios de mayores recursos económicos.

La organización La Poderosa motorizó en Zavaleta la implementación de una serie de acciones denominadas “Control Popular de las Fuerzas de Seguridad – Vecinos Sin Gorra”. Ni bien instalaron una garita en el barrio comenzaron a recibir denuncias de diferente tenor sobre las irregularidades en la actuación de gendarmes, prefectos y policías. Con la participación de la Procuraduría de Violencia Institucional (Procuvin) y del CELS se conformó un espacio de interlocución entre las organizaciones del barrio y el Ministerio de Seguridad de la Nación, responsable de registrar, investigar y sancionar a los responsables de estas irregularidades y de diseñar mecanismos de control efectivo de la actuación de las fuerzas de seguridad. En los primeros dos meses de funcionamiento de la iniciativa, los vecinos de Zavaleta registraron una serie de irregularidades y abusos que fueron incluidos en un informe presentado al Ministerio de Seguridad de la Nación en diciembre de 2013. El resumen de estos hechos provee un panorama de las rutinas problemáticas de las fuerzas de seguridad federales en el marco del Plan Cinturón Sur:

De los 40 hechos registrados hasta el momento en estos dos meses de funcionamiento de nuestra casilla de Control Popular de las Fuerzas de Seguridad, tenemos 16 casos en los que la denuncia radica en la falta o incorrecta identificación de los efectivos o sus móviles, 10 actas que denuncian golpizas y en 4 de ellas incluso robaron a los vecinos que estaban sufriendo el abuso; en dos ocasiones entraron a las viviendas particulares sin una orden judicial, en uno de ellos vestidos de civil y sin estar identificados y en el otro acusando falsamente a uno de los habitantes de la casa. Registramos 5 detenciones injustificadas, 3 casos de vecinos que fueron amenazados y en dos oportunidades las fuerzas de seguridad abrieron fuego, con balas de goma y de plomo, poniendo en riesgo nuestras vidas.⁶⁰

Por otra parte, la presencia de las fuerzas de seguridad federales no pareció afectar seriamente las dinámicas de los mercados ilegales (especialmente el tráfico de drogas) y de la violencia asociada a su expansión, lo cual de por sí constituye un obstáculo a la inclusión social y desgasta los consensos en torno

60 “Control Popular de las Fuerzas de Seguridad”, informe presentado al Ministerio de Seguridad de la Nación el 19 de diciembre de 2013.

de estas intervenciones. Particularmente graves resultan los dos casos ocurridos en agosto de 2014 en la Villa 20 (Lugano) y la Villa 21 (Barracas), zonas adscriptas al Plan Cinturón Sur.

En la noche del 7 de agosto, Brian Ayaviri, de 19 años, y Jonathan Mareco, de 17, fueron acribillados en el barrio de Lugano por efectivos de la Brigada de Robos y Hurtos de la PFA que se movilizaban de civil en un automóvil sin identificación. También participaron del operativo móviles de las comisarías 36^a y 52^a. El relato policial menciona el robo de un vehículo por parte de cuatro adolescentes, una persecución de 20 cuadras y un enfrentamiento a pocos metros de la Villa 20. La versión de los testigos, vecinos y de uno de los sobrevivientes del hecho es diferente: ante la intimación policial, los jóvenes bajaron del auto con las manos en alto, tras lo cual fueron acribillados. Brian habría recibido un impacto aún dentro del auto y murió poco después en el hospital Santojanni. Jonathan fue herido de gravedad en un pasillo de la villa y trasladado por la propia familia al hospital Piñero, donde también falleció. Uno de los sobrevivientes, Matías Zerpa, fue detenido y enviado al penal de Marcos Paz, mientras que el otro, de 17 años, recibió dos balazos en las piernas y otro en el pulmón, por lo que debió ser hospitalizado.⁶¹

Pocos días después, el 22 de agosto, los medios informaron sobre un enfrentamiento en la Av. Iriarte, frente a la Villa 21, en el que murieron dos personas.⁶² Haciéndose eco de los informes policiales, la prensa relató un intento de robo a dos efectivos de la PFA que circulaban de civil. Según esta versión, los policías habrían repelido a dos hombres armados, quienes murieron en el enfrentamiento. Los testimonios de quienes presenciaron el hecho sugieren que luego del enfrentamiento los policías de civil habrían bajado de su camioneta y blandiendo sus armas persiguieron a Gabriel Vaca, de 41 años, por los pasillos de la villa, donde lo ejecutaron. El mismo destino corrió Mario, de 43 años, primo de Gabriel, cuando quiso salir en su defensa. Vecinos de la villa obtuvieron fotografías que permiten identificar a los efectivos de civil con sus armas en actitud amenazante. Esto dio lugar a reacciones de vecinos de la zona, que destruyeron e incendiaron el móvil policial no identificado. Los dos policías fueron detenidos y luego liberados. En estos casos, los relatos de familiares y testigos sugieren un resurgimiento de los modos violentos de gestión del territorio históricamente asociados tanto a las brigadas de la PFA como a las comisarías de la zona sur de la CABA. Estas cuentan con una larga trayectoria de hostigamiento a jóvenes y ejecuciones,

61 Véanse “Matan a dos jóvenes en la Villa 20”, *Tiempo Argentino*, 9 de agosto de 2014; “Villa 20: habla uno de los sobrevivientes”, *Cosecha Roja*, 20 de agosto de 2014.

62 “Son dos los muertos por el tiroteo en la Villa 21”, *La Nación*, 22 de agosto de 2014.

como las de Camila Arjona en 2005⁶³ o Kiki Lezcano y Ezequiel Blanco en 2009.⁶⁴ Cuando a mediados de 2011 el Ministerio de Seguridad de la Nación desplegó a la Gendarmería y la Prefectura en el sur de la ciudad, resolvió desplazar a la Policía Federal del patrullaje por considerar que la fuerza mostraba prácticas violentas y altísimos niveles de corrupción y connivencia en el manejo de los mercados ilegales en barrios como la Villa 20, la 1-11-14 o la 21-24.⁶⁵ Hoy esa decisión se debilitó y permite la reanudación de las prácticas abusivas de la PFA.

Hasta pocos meses antes de su muerte, Gabriel trabajaba en la Cooperativa Renacer Solidario, que realizaba tareas para la Casa de la Cultura, cuya sede había sido inaugurada en la Villa 21 en septiembre de 2013 como parte de una política de inclusión a través de la cultura. Por su parte, Rosa, hermana de Jonathan, uno de los adolescentes asesinados en Lugano, trabaja junto al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación organizando actividades deportivas para jóvenes de la villa. Es decir, en ambos casos, las trayectorias vitales de víctimas y familiares muestran los aspectos más perversos de un Estado que por un lado procura ampliar derechos y oportunidades para los habitantes de los barrios pobres y, al mismo tiempo, al no controlar a las fuerzas de seguridad, habilita prácticas de violencia institucional que truncan o arruinan las vidas de los beneficiarios de las políticas de inclusión social.

El intento más articulado de modificar las lógicas de trabajo de la policía en los barrios pobres de la CABA y alinearlas con políticas inclusivas también se ha desdibujado en 2013 y 2014. Nos referimos al Cuerpo de Policía de Prevención Barrial (CPPB), que fue creado por el Ministerio de Seguridad de la Nación en 2012 como un cuerpo separado de la Policía Federal tradicional, entrenado para trabajar en villas, con el objetivo de modificar los modos históricos de relación entre las fuerzas de seguridad y los habitantes de los barrios pobres. El proyecto se proponía formar a sus efectivos en técnicas de mediación y dotarlos de recursos para integrarse a intervenciones multiagenciales y para articular con las organizaciones sociales.

Durante 2013, el programa del CPPB fue progresivamente capturado por las estructuras tradicionales de la Policía Federal y sus rutinas de trabajo cambiaron. Hoy sus modalidades de relación con los vecinos de las villas no difie-

63 “Los círculos de la violencia policial. Estadísticas y casos de la región metropolitana de Buenos Aires”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2005*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 219-248.

64 “Violencia institucional y políticas de seguridad: refuerzo de las corporaciones y estigmatización de los sectores más vulnerables de la sociedad”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2010*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 123-170.

65 “Seguridad y derechos humanos: el modelo de gobierno como clave”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit., pp. 97-182.

ren de las formas prepotentes que imponen Gendarmería, Prefectura o la propia Policía Federal. El primer síntoma de este cambio fue el nombramiento del Comisario Inspector Arnaldo Neira al frente del Cuerpo. Neira fue jefe del GEOF, el cuerpo de la Policía Federal encargado de las acciones más riesgosas y violentas, es decir, un perfil en las antípodas de lo que requiere un cuerpo de proximidad como el CPPB. Neira además estaba al frente del GEOF cuando un integrante de este cuerpo asesinó en su cama al joven Alan Tapia, en febrero de 2012. Estos cambios impactaron en las prácticas cotidianas del CPPB. En el proyecto original, sus efectivos debían patrullar las villas en trinomios, es decir, grupos de tres. Actualmente recorren esos barrios en grupos de nueve o diez efectivos, según una modalidad de saturación más parecida a los operativos militarizados de Gendarmería que a una policía de proximidad. En los últimos meses, sus modos de relación con los vecinos incorporaron el abuso verbal, la violencia física y los gases lacrimógenos. Por otro lado, los nuevos jefes del cuerpo no demuestran capacidad ni interés en desarrollar vínculos con las organizaciones sociales de estos barrios. Así, los vecinos de las villas no notan diferencias entre las lógicas del trabajo policial del CPPB y las de otras fuerzas como Gendarmería o Prefectura.

En estas condiciones, se evidencia el resurgimiento de las peores prácticas de la Policía Federal y la ausencia de mensajes claros del Ministerio de Seguridad de la Nación en el sentido de que tales prácticas no serán toleradas y serán investigadas y sancionadas. También se ven los límites de las políticas inclusivas en las villas porteñas, jaqueadas por el trato arbitrario de la policía, prácticas totalmente opuestas a la idea de compensación que tuvieron en su origen intervenciones como la de Cinturón Sur. Esto parece marcar el final de una experiencia de trabajo en los barrios pobres de la zona sur de la CABA en la que se procuró articular políticas sociales con políticas de seguridad democráticas que transformaran los modos tradicionales (violentos y corruptos) de trabajo policial en esos lugares.

4.2. LA POLICÍA BONAERENSE COMO OBSTÁCULO PARA LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN EN EL MUNICIPIO DE MORÓN⁶⁶

Un análisis de los patrones de prácticas policiales en los barrios pobres del municipio de Morón muestra las contradicciones entre las intervenciones coordinadas por el municipio y las prácticas de la Policía Bonaerense, que con frecuencia dificultan el trabajo social en el territorio.

⁶⁶ La información de este apartado fue recolectada en una investigación en curso realizada entre el municipio de Morón y el CELS focalizada en la

El gobierno municipal de Morón encabezado por Lucas Ghi implementa iniciativas de abordaje integral de las problemáticas que atraviesan a las poblaciones pobres. Estas políticas son coordinadas desde la Subsecretaría de Políticas Sociosanitarias y Abordajes Integrales, que articula en el territorio el trabajo en salud, niñez, juventud y cultura. Desde 2011 el componente de seguridad es parte de la agenda de inclusión social, a través de herramientas no policiales de prevención del delito y la violencia. Se decidió incorporar la cuestión de la seguridad al trabajo en el territorio porque los funcionarios percibieron que las rutinas violentas y corruptas de la Policía Bonaerense en los barrios constituían un obstáculo para las políticas de abordaje integral:

En el barrio Carlos Gardel urbanizamos, construimos jardines, centros de salud y garantizamos la presencia institucional a través de decenas de trabajadores que recorren el territorio cotidianamente. Sin embargo, un aspecto central y que hace al barrio quedó intacto: la relación y el poder de la policía con sus propias redes de delincuencia. A partir de nuestro trabajo en el territorio comenzamos a comprender desde la gestión (más allá de una visión ideológica y de principios) el impacto que tienen las prácticas de violencia policial sobre las poblaciones más vulnerables en los barrios más complejos. Y, en este sentido, el poder que la policía construye en esos territorios limita su desarrollo y su inclusión.⁶⁷

El obstáculo policial se manifiesta en el territorio, donde persisten las prácticas cotidianas violentas de la policía y las rutinas que tienen como blanco a los jóvenes de los barrios pobres, un sector importante de la población destinataria de las políticas municipales de inclusión. El trabajo de la policía en esos barrios se caracteriza por su presencia intermitente y violenta, y con frecuencia por el uso discrecional y desproporcionado de la fuerza. En lugar de proteger a los operadores municipales para que puedan desarrollar sus tareas, la policía resulta un factor fundamental en la creación de un ambiente de violencia que dificulta esa labor. Las trabajadoras de la Casa de la Juventud del barrio

identificación de patrones de violencia policial en el barrio Carlos Gardel. Agradecemos especialmente a Carolina Garber y Lara Carvajal, y a los equipos del programa Comunidad + Prevención (Andrea Casamento, Florencia Méndez y Ezequiel Strajman) y del Observatorio de Violencia(s) (Victoria Gallo y Mauro Vivas).

67 Presentación de la legisladora Mónica Macha en las Jornadas sobre las Facultades Policiales para la Detención de Personas, organizadas por la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, 22 de agosto de 2013.

Carlos Gardel indicaron que uno de los grandes problemas son los intercambios de disparos que se producen con la policía. Señalaron como ejemplo que mientras dos agentes del municipio realizaban tareas de educación física con jóvenes del barrio entró la policía a los tiros y ellos quedaron en medio del tiroteo. En este estado de cosas, los trabajadores municipales no recurren a la policía cuando sufren amenazas o aprietes, ni cuando son testigos del accionar de redes de ilegalidad:

Nosotros laburamos con una población de pibes que están constantemente hostigados o amenazados por la policía. Nos ha ocurrido que estamos en situaciones en las que decimos que alguien tiene que frenar todo esto, pero no es llamando a la policía que se va a solucionar.

Al hostigamiento, los golpes, las detenciones arbitrarias, los allanamientos ilegales y el armado de causas, se suma el papel que la policía desempeña en la protección de redes de comercialización ilegal de drogas y otros mercados ilegales asociados con el aumento de la violencia en los barrios. La Bonaerense actúa como una máquina de impedir, que deteriora los logros que obtienen los operadores territoriales del municipio. Así lo ve otra trabajadora municipal:

A veces sentimos que hacemos un trabajo de hormiguita y que de repente cae la policía y te pisa el hormiguero, y sentís que se fue todo al carajo; [...] porque lo balearon, o porque hicieron un allanamiento y le plantaron un arma, porque les armaron una causa... son cosas que te van derribando todo el laburo que vos hacés tan despacito, con los recursos que se tienen que son muchos, porque es un Estado muy presente, y de hecho somos muchos los trabajadores que estamos en el barrio, pero la realidad muchas veces es tan fuerte con la policía acá adentro, que te determina todo. A veces pienso, toda una política pública que está pensada te la derriban en un momento.

Las relaciones institucionales del municipio con la policía, a través de los jefes distritales o departamentales varían en intensidad y cercanía según las épocas y las características personales de los jefes y de los funcionarios. Sin embargo, esas relaciones no impactan significativamente en las dinámicas territoriales de la Bonaerense. Es en ese nivel donde más se afectan los esfuerzos de inclusión social desplegados por la política territorial.

Mientras que muchos intendentes del Conurbano exigen más policías y más recursos y proponen a las policías municipales como solución contra la inseguridad, las políticas que apuestan a la prevención social del delito y al trabajo con los sectores vulnerados se ven limitadas por el accionar de la pro-

pía policía. El gobierno de la provincia de Buenos Aires privilegia el control del delito a través de la presencia masiva de una policía a la que no gobierna y que es connivente con las lógicas delictivas. Por este camino, renuncia a la prevención, una parte sustancial de las políticas de seguridad y, directa o indirectamente, boicotea los esfuerzos de gobiernos locales que deciden tomar a su cargo estos aspectos de las políticas públicas de seguridad.⁶⁸

La lectura que el municipio hizo de estas y otras problemáticas llevó a la creación de dos programas específicos: el Observatorio de Seguridad y Violencia(s)⁶⁹ y el programa Comunidad + Prevención. En sus inicios, este último se proponía facilitar la reinserción de los ex detenidos y apoyar a sus familiares, pero luego tuvo que incorporar una línea de trabajo para orientar y asistir a las víctimas de la violencia y la arbitrariedad policial. Es decir que si el abuso policial no fuera un problema que se presenta como emergencia permanente, los recursos municipales podrían estar destinados al trabajo sobre los egresos y la reinserción de las personas que estuvieron detenidas. Por otro lado, la decisión del municipio de desarrollar políticas territoriales inclusivas implica intervenir en temas que, aunque son responsabilidad de la provincia, fueron relegados por el gobierno de Daniel Scioli: el control de la violencia y los abusos policiales y las políticas post-penitenciarias.

Intervención del gobierno municipal de Morón en la causa por el asesinato de Héctor “Remo” González a manos de la Policía Bonaerense

El 22 de abril de 2013 Héctor González, “Remo”, de 37 años y de ocupación cartonero, estaba en su domicilio, en Presidente Ibáñez, Morón sur. Al escuchar ruidos, salió de su casa. En ese momento personal policial de la DDI de Morón vestido de civil y sin identificación intentó aprehenderlo; lo acusaban de haber robado un auto. Ante la negativa de Remo, lo golpearon hasta que quedó inconsciente. Un grupo de vecinos se acercó para separarlos. Uno de los policías de civil respondió sacando su arma y, tras amenazarlos, le disparó a Remo en el abdomen. Frente a la reacción de algunos vecinos, los policías dejaron el lugar y lo abandonaron

68 Una dinámica similar se observó en la provincia de Santa Fe, donde el programa de prevención del delito implementado durante la gestión de Enrique Font como secretario de Seguridad Comunitaria de la provincia fue discontinuado luego de su salida.

69 Véase <www.moron.gov.ar/seguridad/plan-integral-de-seguridad-democratica.php>.

muy malherido. Fue trasladado al hospital de Morón por su familia y falleció al día siguiente. Integrantes del programa Comunidad + Prevención recogieron pruebas (entre ellas, un *handy* y un arma reglamentaria que los policías dejaron al escapar) y testimonios, incluida la declaración del hermano de Remo que fue testigo del hecho. El municipio acercó la información al fiscal, de modo que el relato policial, que planteaba un enfrentamiento y un forcejeo entre Remo y los efectivos no fue la única versión de origen en el expediente. A través de una práctica usual para abogados u organismos de derechos humanos pero inédita para un gobierno local, el municipio intervino para denunciar la violencia policial en el territorio y solicitar que se apartase a la Policía Bonaerense de la investigación. El municipio también facilitó un abogado para la familia. La fiscal a cargo, sin embargo, no fue receptiva a la intervención del municipio y, por ejemplo, no solicitó nuevas medidas de prueba ni avanzó en la indagatoria y el procesamiento de los policías. El fiscal Claudio Oviedo, quien se hizo cargo de la causa en septiembre de 2013, la mantuvo paralizada durante un año. En septiembre de 2014 ordenó la detención de Roberto Fabián Aquino, el policía acusado de haber disparado, pero luego dispuso su liberación al calificar la causa como “exceso en legítima defensa”. La querrela solicitó al juez y a la Fiscalía General el apartamiento del fiscal Oviedo, sobre lo que no hay respuesta al cierre de este informe. Esto pone en evidencia que la falta de sanciones a las rutinas violentas no proviene sólo de la policía, sino también de sectores del Ministerio Público provincial.

4.3. SERVICIOS PENITENCIARIOS: LA EXCLUSIÓN DENTRO DE LA EXCLUSIÓN

La cárcel constituye una de las manifestaciones del fracaso o de la ausencia de políticas inclusivas y de la selectividad del sistema penal. La escasez y la privación estructural de derechos retroalimentan la violencia en el espacio carcelario. La falta de respuesta ante la ausencia de acceso a bienes básicos genera altos niveles de tensión entre los detenidos y el personal y entre los propios detenidos. Escasez, incertidumbre y violencia se potencian y configuran límites estructurales a cualquier intento de desarrollar políticas sociales de reducción de daños.⁷⁰

⁷⁰ En el contexto de una tendencia a la expansión de los sistemas penales sin afectar su cariz selectivo, entendemos que es necesario reformar los servicios

En 2012 en la provincia de Buenos Aires, las muertes posteriores a la visita a las unidades de San Martín mostraron que la capacidad de las estructuras penitenciarias de generar conflictos enraíza en situaciones cotidianas como la falta de reacción ante hechos de violencia o pedidos de atención médica, la decisión de reunir subpoblaciones que no se deben juntar, dejar espacios sin vigilancia o permitir la circulación de armas.⁷¹ Se trata de decisiones de los agentes penitenciarios que desembocan en situaciones de tensión con los detenidos, a las que responden con un uso desproporcionado de la fuerza. La represión y las requisas son las principales respuestas institucionales ante los conflictos. A su vez, el aislamiento y los traslados impiden la participación de los detenidos en actividades, y los alejan de sus familias y de otros detenidos. Se responde con más violencia a las situaciones en las que –por acción u omisión– están involucrados los propios agentes penitenciarios.

Hasta el momento, las políticas de prevención de la violencia penitenciaria fueron superficiales e ineficaces. Por ejemplo, el Programa Provincial de Prevención de Violencia en Cárceles podría ser una iniciativa útil, pero es la estructura penitenciaria misma la que boicotea su desarrollo mediante traslados a otras unidades y sanciones.

Las burocracias penitenciarias tienen un poder de afectación de las relaciones humanas y personales de los detenidos y sus familiares mucho mayor que el que ejerce la policía en las calles. La posibilidad de que los detenidos accedan a atención médica, estudios, actividades laborales o culturales está mediada de diferentes maneras por estructuras que dan lugar a amplios márgenes de arbitrariedad y a la utilización de estos recursos como moneda de cambio. Para atenuar los daños del encierro, se deben enfrentar estructuras penitenciarias que regulan todas las actividades de una población cautiva y que funcionan como instancias mediadoras omnipresentes.

Con frecuencia los funcionarios penitenciarios impiden que los detenidos vayan a estudiar, trabajar o al médico utilizando como excusa temas de “seguridad” o disciplinamiento. Esta tendencia se acentúa cuando se trata de actividades fuera de las unidades. Con la excusa de la supuesta falta de móviles o de combustible se desincentiva o impide que los detenidos salgan para recibir atención médica extramuros, para contactarse con su juez o defensor o para una visita. Estas decisiones forman parte de un sistema de “premios y castigos”

penitenciarios. En tanto, damos por sentado el fracaso del paradigma “resocializador” o “rehabilitador”; en materia de políticas penitenciarias, consideramos pertinente hablar de políticas de reducción de daños y no de inclusión social.

71 Por ejemplo, en octubre de 2013 agentes del SPB publicaron fotos de detenidos con armas caseras en la Unidad 41 del Complejo Penitenciario de Campana.

que, en la práctica, es manejado por los penitenciarios de manera discrecional y arbitraria. El contacto de los detenidos con el exterior⁷² queda a merced de ese sistema.

La gestión de la vida carcelaria incluye la regulación de diferentes economías ilegales que se desarrollan dentro de las cárceles en contacto fluido con el afuera. Algunos de estos mercados tienen un impacto directo sobre la calidad de vida de los detenidos: producen y reproducen las condiciones para excluir dentro de la exclusión y también pervierten la posibilidad de acceder a diversos bienes, aun los provistos por el Estado. Las mercancías comercializadas por los servicios penitenciarios incluyen desde el lugar en un pabellón⁷³ hasta la posibilidad de acceder a visitas de familiares, pasando por cupos de medicamentos, traslados, teléfonos celulares, y los informes criminológicos que posibilitan a los detenidos las salidas transitorias.

En el caso del SPB, el régimen de los “limpiezas”⁷⁴ es un obstáculo en sí mismo a cualquier intento de abandonar la lógica de la extorsión y la construcción de otro tipo de llegada a los detenidos con políticas que garanticen un trato digno y herramientas de inclusión social. La regulación de espacios como el lugar de visitas y el patio y la provisión de alimentos y agua están en manos de detenidos seleccionados por el propio SPB. Los agentes eligen a algunos detenidos para que estén a cargo de tareas y “formalizan” esa elección con la entrega de carnets. Este sistema informal genera altos índices de conflictos entre detenidos, ya que en las condiciones de vida en las unidades acceder a un carnet es un privilegio que incentiva las peleas.

La ausencia de otras agencias estatales –salud, educación, trabajo– en las cárceles favorece el monopolio penitenciario del manejo de la vida de los detenidos. La ausencia de un abordaje integral o multiagencial responde tanto al hecho de que las cárceles no integran las agendas de los poderes ejecutivos por fuera de los ministerios de Justicia y/o Seguridad como a la sistemática obstrucción de la administración penitenciaria al ingreso de otras instituciones. Las dificultades para implementar el Plan Nacional de Salud en las cárceles bonaerenses⁷⁵ o la obstrucción directa o indirecta a la entrada de las

72 A esto deben sumarse los diferentes recursos de los servicios penitenciarios para impedir, habilitar o condicionar el acceso a todo tipo de derechos sociales: visitas, educación, trabajo, etc. Entre ellos está el aislamiento de detenidos y los maltratos a familiares y visitas.

73 Con frecuencia recibimos denuncias del tipo “el jefe de la unidad me pidió 5000 pesos para subir a piso”.

74 Véase la sección 2.3.2 de este mismo capítulo.

75 El SPB obstaculizó el despliegue del “Plan Estratégico de Salud Integral en el Servicio Penitenciario Federal 2012/2015”, del Ministerio de Salud de la Nación y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

universidades en ellas son ejemplos de estas prácticas que limitan o impiden otras políticas públicas. Por otro lado, incluso cuando logran insertarse ciertos profesionales provenientes de otras disciplinas y supuestamente poseedores de saberes diferentes del penitenciario, la propia burocracia penitenciaria los absorbe y permea sus prácticas. Esto se advierte en diversos casos en que profesionales médicos participaron de las dinámicas de maltratos a los detenidos, e incluso fueron señalados como cómplices de prácticas de violencia y torturas.

Este escenario se refuerza por la falta de políticas post-penitenciarias que faciliten la salida del encierro, colaboren en la inserción en programas de trabajo y/o educación, articulen en el exterior las experiencias de formación y trabajo o los tratamientos médicos que se iniciaron en el encierro y presten asistencia a los familiares de los ex detenidos.

Existen algunas instituciones encargadas de esta tarea, entre ellas el Patronato de Liberados de la Provincia de Buenos Aires. Este organismo depende del Ministerio de Justicia provincial y fue concebido como “la institución que se ocupa de toda persona que por disposición judicial deba estar bajo la tutela, asistencia, tratamiento y control judicial de este organismo”, además de ocuparse de “aquellos que han cumplido sus condenas y aún necesitan o requieren asistencia social o de tratamiento”.⁷⁶ En la práctica, el Patronato tiene serias limitaciones y aparece más ligado a las tareas de monitoreo y control que a las asistenciales. En los últimos años fue recortándose la cantidad de recursos en relación con la población que tienen que atender.

Trabajadores del Patronato de Liberados de la Provincia de Buenos Aires denunciaron su virtual parálisis y las condiciones laborales que les impiden realizar un acompañamiento real de los liberados más allá del mero control administrativo. Con el personal actual, cada uno de los trabajadores sociales debería, en promedio, acompañar la reinserción de 43 personas (número que en algunas zonas del Conurbano asciende a 70 u 80), cuando el artículo 212 de la Ley 12 256 de Ejecución Penal Bonaerense establece una proporción de 30 personas bajo supervisión por cada trabajador social, teniendo en cuenta “el riesgo, las exigencias éticas, intelectuales y físicas, y la dedicación que su misión social requiere”.⁷⁷ Frente a la protesta laboral, en lugar de aumentar los recursos y el personal el gobierno provincial propuso recortar la población destinataria de las acciones de Patronato, excluyendo a las personas con libertad condicional o suspensión de juicio a prueba, es decir, a más del 70% de los destinatarios. Los trabajadores rechazaron este ofrecimiento.

⁷⁶ Disponible en <www.plb.gba.gov.ar>.

⁷⁷ Citado en el “Proyecto de Trabajo” elaborado por las delegaciones de Lanús I y II del Patronato de Liberados de la Provincia de Buenos Aires.

Las deficiencias y limitaciones respecto del trabajo social con los ex detenidos son parte de las falencias estructurales de la casi inexistente política post-penitenciaria. Esto pone en jaque la inclusión de las personas que estuvieron detenidas y las expone a nuevas situaciones de riesgo y vulnerabilidad frente a la extorsión policial,⁷⁸ al tiempo que favorece la perpetuación extramuros de las lógicas de violencia carcelaria. Las mismas autoridades políticas provinciales que recortan recursos para el acompañamiento post-penitenciario –dimensión crucial para trabajar sobre el problema de la reincidencia– son las que en los debates públicos sobre temas de seguridad vinculan reincidencia y crecimiento del delito.

En el Servicio Penitenciario Federal, durante la experiencia de la gestión de Víctor Hortel (2011-2013) se introdujo en cierta medida la discusión sobre la posibilidad de extender hacia las políticas penitenciarias la impronta incluyente de muchas políticas del gobierno nacional. Esto se expresó a través de la incorporación de actividades culturales, laborales y educativas⁷⁹ y en el hecho de que, por primera vez, primó la idea del detenido y sus familiares como sujetos de derechos, por sobre la idea del “delincuente” que merece ser “castigado”.

Sin embargo, lo fugaz de esta experiencia da cuenta de los límites que impone la estructura a los intentos de incorporar nuevos paradigmas. Fue justamente la debilidad del gobierno político sobre la fuerza penitenciaria la que dificultó y finalmente dio por tierra con estas iniciativas. Durante la gestión de Hortel fue importante el cambio en el discurso, el reconocimiento y la denuncia institucional de las prácticas de tortura y la idea de promover derechos en el interior de la cárcel. Esto le valió también una fuerte presión mediática, a partir de casos como el de “Vatayón Militante”.⁸⁰ La experiencia de Hortel en el SPF mostró que cualquier intento de avanzar en un sentido democratizador que busque reducir los daños que la prisión produce en los detenidos requiere mucho más que cambios en la retórica. En el marco de instituciones totales y cerradas, con un corporativismo fuerte que impide cambios, parece poco probable la implementación de políticas de promoción de derechos sin que se avance al mismo tiempo en reformas institucionales que desactiven los entramados que las boicotean. El efectivo gobierno político de las fuerzas peni-

78 “El sistema de seguridad como ámbito...”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, ob. cit., pp. 133-275.

79 Por ejemplo, entre 2011 y 2013 aumentó casi un 25% la cantidad de detenidos que trabajaban en el SPF, mientras que la población total detenida se incrementó un 5%. Además, amplió el Centro Universitario de Devoto y promovió actividades culturales en las unidades que incluían la participación de los familiares.

80 Véase, por ejemplo, “Del Vatayón Militante a la renuncia: todos los escándalos de la gestión Hortel”, *Clarín*, 20 de agosto de 2013.

tenciarias, la democratización de sus estructuras y sistemas administrativos de control interno son condiciones ineludibles para la viabilidad de un programa sustentable de políticas sociales que apunten a un cambio de paradigma. Si bien esto requiere especialmente iniciativas de los poderes ejecutivos, el Poder Judicial y el Poder Legislativo tienen también mucho por hacer. La reforma de las leyes orgánicas, la limitación de la población carcelaria y respuestas judiciales que restrinjan el umbral de tolerancia al trato cruel e inhumano y envíen mensajes contrarios a la impunidad de los efectivos involucrados en hechos de violencia son fundamentales para la transformación de las estructuras penitenciarias.

5. CONCLUSIONES. COSTOS SOCIALES Y POLÍTICOS DE NO REFORMAR LAS ESTRUCTURAS DE SEGURIDAD

Las fuerzas policiales y penitenciarias autogobernadas tienen prácticas que implican graves violaciones a los derechos humanos, concentradas en especial sobre las poblaciones pobres y, más específicamente, sobre los jóvenes. Se trata de rutinas de hostigamiento, abuso, torturas y connivencia con redes delictivas que socavan las políticas de inclusión social y producen violencia en las calles y en las cárceles.

La gravedad de estas prácticas de violencia institucional quedó reflejada en la evaluación del Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU sobre el cumplimiento por parte de la Argentina de la Convención contra la Desaparición Forzada de Personas,⁸¹ difundida en noviembre de 2013. El Comité expresó su preocupación por casos de desaparición forzada que afectan “a personas jóvenes en situación de extrema pobreza y marginación social” y que “son realizadas aplicando métodos policiales violentos, haciendo un uso arbitrario de la detención y utilizando la desaparición como un método para encubrir los delitos cometidos y procurarse la impunidad”. Recomendó al Estado nacional que “promueva reformas institucionales en el seno de los cuerpos policiales para erradicar la violencia y asegurar que los policías responsables de estas violaciones sean debidamente investigados, enjuiciados y sancionados”.⁸² “Las desapariciones forzadas que se producen en la actualidad están, en gran medi-

81 Antes de la evaluación, el CELS presentó al organismo un informe que describe el patrón de hostigamiento policial a jóvenes pobres. Véase <www.cels.org.ar/common/documentos/CELS_Informe_Alternativo_CED2013.pdf>.

82 Véase <http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/ARG/INT_CED_COC_ARG_15779_S.pdf>.

da, relacionadas con detenciones administrativas que se practican de un modo arbitrario”, señaló el organismo, y expresó su preocupación por “la existencia de normas nacionales que permiten la detención administrativa, sin orden judicial previa o control judicial posterior y fuera de los supuestos de flagrancia”.

Distintos organismos internacionales mostraron preocupación por las violaciones a los derechos humanos producidas por los servicios penitenciarios. En este sentido, puede señalarse la vigencia de las mesas cautelares ante la CIDH, iniciadas en abril de 2012, en vistas de la continuidad de la situación de riesgo para la vida e integridad de las personas privadas de la libertad en el SPB (en las unidades 46, 47 y 48 del complejo San Martín). El Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (SPT) en su último informe dejó constancia de las múltiples denuncias recibidas contra agentes penitenciarios.

Las estructuras de seguridad autogobernadas son una amenaza a la gobernabilidad democrática que se activa cíclicamente. Las crisis policiales de diciembre de 2013 y los episodios extorsivos protagonizados por los servicios penitenciarios evidencian que la falta de penetración del gobierno político sobre los lineamientos estratégicos y las lógicas cotidianas de estas estructuras supone, en los hechos, la renuncia a tener políticas públicas para la gestión del delito y la violencia en los barrios y las cárceles y, además, implica un factor de desestabilización.

El análisis muestra una tercera dimensión a los problemas causados por el autogobierno de las estructuras de seguridad, aspecto crítico tanto para una mirada de derechos humanos como para un proyecto político inclusivo: los obstáculos que las prácticas cotidianas de estas fuerzas en los barrios y en las cárceles suponen para los esfuerzos de inclusión social implementados desde otras agencias estatales. La colisión entre políticas sociales y estructuras de seguridad manifiesta que las dos caras del Estado (inclusiva y punitiva) avanzan en sentidos contradictorios

Las lógicas policiales y penitenciarias presentan diferencias que se observan también en las distintas formas en que su accionar afecta a las políticas sociales. El control que los servicios penitenciarios ejercen sobre las poblaciones detenidas es más exhaustivo que el que despliega la policía en las calles. Los penitenciarios son mediadores entre la población carcelaria y las agencias del Estado, lo cual aumenta de manera exponencial las oportunidades que tienen para obstaculizar políticas y administrar la exclusión de quienes ya están excluidos. Sin embargo, existe una necesidad en común: democratizar estas estructuras. La democratización implica el fortalecimiento o instauración del gobierno político de las fuerzas, el desarrollo de herramientas de control y de saberes diferentes de los policiales y penitenciarios para gestionar estas poblaciones, y la articulación de abordajes integrales que multipliquen en los

barrios y en las cárceles la presencia permanente de las agencias del Estado encargadas de implementar políticas sociales.

Las respuestas que, frente a este conjunto de problemas, presentan el endurecimiento penal y la mayor presencia policial como soluciones ponen en evidencia los límites del modelo de desarrollo con inclusión desplegado en los últimos once años. El modo en que se problematizó la cuestión de la reincidencia es un ejemplo. Mientras que por un lado se debilitaron las políticas post-penitenciarias, por otro lado en los debates públicos se señala (sin datos concretos que lo demuestren) la reincidencia como una causa del crecimiento del delito. Este argumento se enfoca en casos individuales en los que se presenta la decisión de volver a delinquir como un rasgo esencial de la persona, sin incluir en el análisis los factores asociados a la reincidencia, entre ellos el hecho de que la policía extorsiona a los ex detenidos. En lugar de pensar políticas específicas para trabajar sobre el problema de la reincidencia se propuso ampliar el uso de la prisión preventiva y limitar las excarcelaciones, sin tener en cuenta que en las condiciones actuales la cárcel produce reincidencia.

La necesaria cooperación entre la nación y las provincias para democratizar las estructuras de seguridad debe ir más allá de una adopción retórica de la “seguridad democrática” o de presentar al “gobierno político” de las fuerzas como un hecho ya consumado cuando resulta evidente que, en mayor o menor medida, las prácticas cotidianas de las fuerzas de seguridad y penitenciarias escapan al escrutinio de la autoridad política. Se debe pensar en intervenciones concretas sobre estas estructuras, que permitan afectar su cultura institucional. Como dice la antropóloga Mary Douglas, las decisiones importantes (como matar o no matar, torturar o no torturar, extorsionar o no extorsionar) no son tomadas por cada persona en forma individual, sino que dependen de espacios institucionales que las habiliten y legitimen en uno u otro sentido.⁸³ Sin una afectación de este nivel institucional de las corporaciones policiales y penitenciarias no se puede hablar de gobierno político orientado a restituir derechos y modificar la histórica relación de las policías con los sectores populares.

Con estructuras de seguridad corporativas que mantienen intacta su autonomía puede haber pactos de gobernabilidad, siempre efímeros, pero nunca un gobierno político efectivo de las fuerzas. Desde el punto de vista del sistema político, la gobernabilidad supone alcanzar una estabilidad en la que las estructuras de seguridad y los niveles delictivos no impliquen un obstáculo para la subsistencia de ese sistema. A cambio, se otorga autonomía y se renuncia a

83 Mary Douglas, “Las instituciones toman decisiones de vida o muerte”, en *Cómo piensan las instituciones*, Madrid, Alianza, 1996, pp. 161-183.

diseñar y/o implementar políticas de seguridad, criminales, penitenciarias.⁸⁴ Estos pactos implican no afectar las lógicas violentas, autoritarias y corporativas de las fuerzas de seguridad y penitenciarias, y obstaculizan cotidianamente los esfuerzos por hacer efectivas otras políticas no punitivas y de mayor inclusión social. Se trata además de pactos que, cuando se rompen, redoblan la amenaza a la gobernabilidad. Por el contrario, el gobierno político de las estructuras de seguridad implica la capacidad de conducir estas estructuras en todos sus niveles, de integrarlas a una cadena de mandos efectiva y de convertirlas en instrumentos para implementar políticas dictadas por la autoridad soberana. Es decir, conlleva la capacidad de mandar y ser obedecido por las fuerzas, de moldear su cultura y modificar sus prácticas. Esto no se logra de un día para el otro, ni se alcanza sólo a través del ascendente que transitoriamente puedan tener sobre las fuerzas ciertos “hombres fuertes”. Supone una agenda de transformaciones institucionales para instalar y sostener el gobierno político en el mediano y largo plazo, y el desarrollo de instrumentos y dispositivos de gobierno específicos para las diferentes áreas de las diversas fuerzas. Exige, por ejemplo, la formación de una burocracia civil especializada en la conducción de la seguridad.

La consigna de reforma estructural de las policías y los servicios penitenciarios aparece en el contexto político actual como un ideal regulador. Puede ser productivo plantear un camino que, orientándose hacia el horizonte de esa reforma general, comience con modificaciones parciales que procuren afectar algunas zonas de las prácticas policiales y penitenciarias, para luego, una vez establecidas y legitimadas, buscar su institucionalización normativa. La experiencia del Ministerio de Seguridad de la Nación en sus primeros dos años de existencia logró modificar algunas prácticas y lógicas de intervención. No se encaró en esa gestión una reforma integral de las fuerzas federales, pero se apostó en algunas áreas a la construcción de saberes para la gestión de la seguridad distintos del saber policial, como forma de intervenir las estructuras de seguridad federales desde la generación de nuevas prácticas que podrían institucionalizarse en diferentes niveles (prácticas cotidianas, protocolos o principios de actuación, normativas, leyes orgánicas).

Pero aun en el caso de un escenario de reformas parciales, acumulativas e incrementales, el respaldo normativo y el apoyo político resultan decisivos para que esas intervenciones se sostengan y profundicen, y no sean fagocitadas

84 Marcelo Sain, “La regulación del narcotráfico en la provincia de Buenos Aires”, ponencia presentada en el seminario “*What Happens When Governments Negotiate with Organized Crime? Cases Studies from the Americas*”, organizado por el Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC, Estados Unidos, 30 de octubre de 2013.

por las estructuras tradicionales y la cultura institucional corporativa.⁸⁵ La trayectoria del Ministerio de Seguridad de la Nación ilustra también este último punto: cuando las prioridades se reorientaron hacia la presencia policial masiva en las calles y la Policía Federal volvió a definir las políticas de seguridad y los discursos, los intentos de producir ámbitos parciales de democratización y profesionalización de las fuerzas federales ya no recibieron apoyo político y no pudieron ser profundizados o sufrieron retrocesos.

Las iniciativas implementadas en los servicios penitenciarios también muestran, además, cómo medidas interesantes pero superficiales son absorbidas por la institución misma. La necesidad de una reforma se agudiza también frente a los problemas estructurales de las condiciones de vida de los detenidos. Cualquier intento de política de inclusión debe garantizar, como primera medida, el acceso a la salud y los derechos económicos, sociales y culturales. Sobre esta base se debe avanzar sobre políticas de prevención de la violencia institucional y entre detenidos.

La política debe construir una autonomía en relación con los poderes fácticos para obtener márgenes de maniobra. En el caso de las estructuras de seguridad, esto es aún más importante, ya que la decisión política de no afectar el autogobierno de las estructuras de seguridad tiene elevados costos políticos y sociales. Las estructuras de seguridad intocadas obstaculizan, limitan o impiden el desarrollo de políticas de inclusión social, y cíclicamente representan una amenaza para la gobernabilidad. Y en tanto siguen siendo el ámbito donde se registran las peores violaciones a los derechos humanos, su reforma es una deuda insoslayable de un proyecto que se quiere inclusivo y reconstitutivo de derechos.

85 Un ex funcionario del Ministerio de Seguridad de la Nación dio este ejemplo: la gestión política decidió encarar una línea de trabajo centrada en el control del uso abusivo de la fuerza y en capacitar a los policías en métodos para la resolución de conflictos. Desde la lógica policial, se entendía que la capacitación en el uso de la fuerza implicaba más prácticas de tiro. Se decidió entonces implementar un programa de capacitación que incluyera las prácticas de tiro en un contexto que permitiera introducir otros saberes. La falta de respaldo político llevó a que la lógica policial fagocitara la lógica de la iniciativa. Los policías decidieron mantener las prácticas de tiro, y el resto de las prácticas no tuvo continuidad.

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 contruidos 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

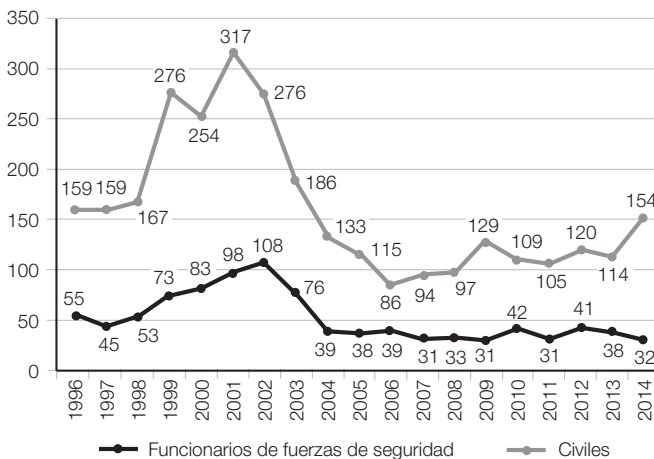
El número de personas muertas por las fuerzas de seguridad es un indicador no sólo de violencia institucional, sino de la eficacia y la eficiencia de la fuerza policial. Para un paradigma que considere la vida como valor supremo, un aumento de la letalidad policial no muestra mayor actividad, sino menor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

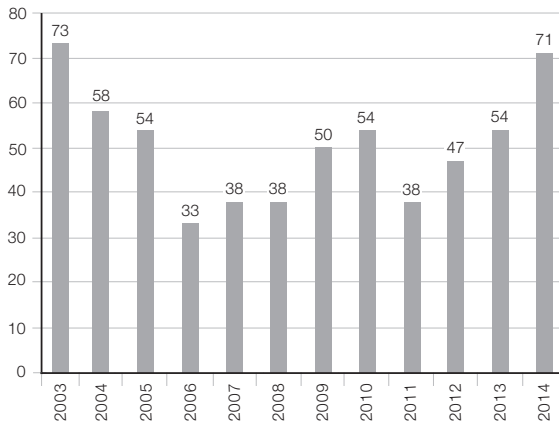
La presencia masiva de policías en las calles, los mensajes de promoción o tolerancia de la violencia policial, el uso de armas de fuego fuera de servicio y la ausencia o el debilitamiento de los mecanismos de gobierno y control son algunas de las hipótesis que podrían explicar el aumento del número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

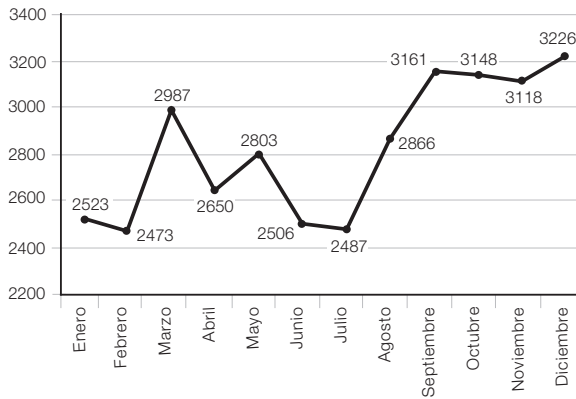
3.1.2. La “prevención” y su derivación en el aumento de las detenciones

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.

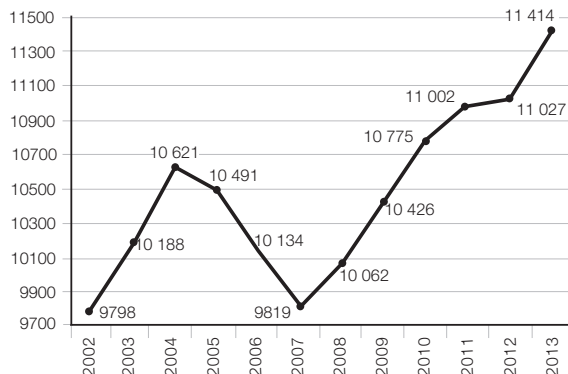
75 Véase CELS (2012), “El modelo de la prisión-depósito. Medidas urgentes en los lugares de detención en la Argentina”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012.

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

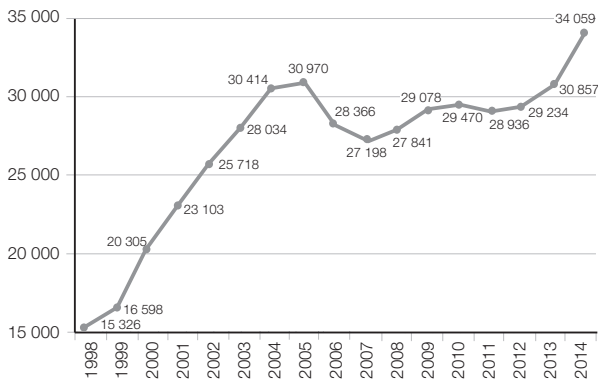


Fuente: CELS, a partir de Procuración Penitenciaria de la Nación y Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP).

- 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



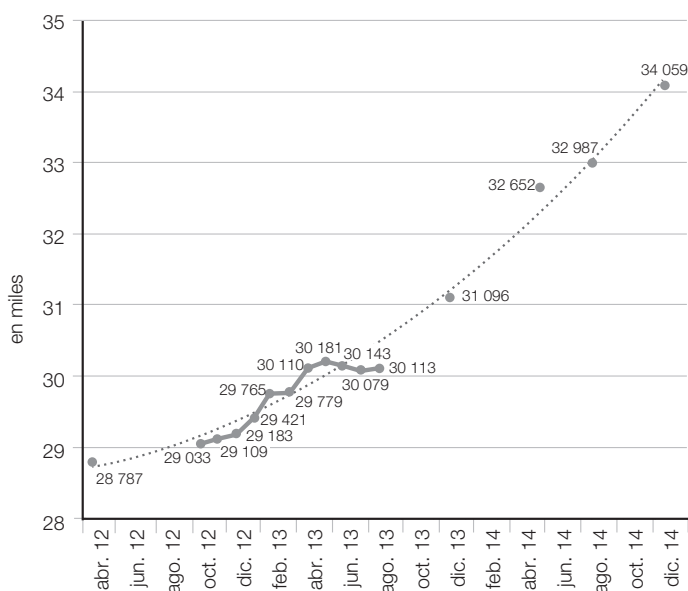
Nota: Los datos corresponden al mes de diciembre de cada año.

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 comisarías 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 comisarías y, en otros años, solamente en cárceles. En la última revisión corregimos esa distorsión desdoblando los datos de cárceles y comisarías 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 comisarías 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>.

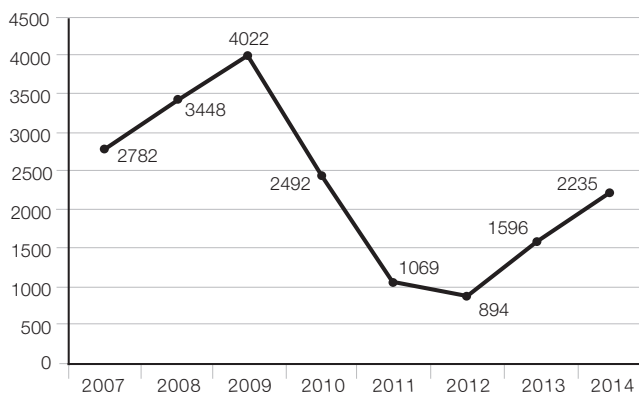
80 El SPF había bajado los niveles de sobrepoblación en los últimos años pero luego se modificó esa tendencia y en 2014 alcanzó el récord de población detenida. Si bien no alcanza los niveles del SPB, también muestra situaciones preocupantes de hacinamiento. La Procuración Penitenciaria de la Nación 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.

VII. Regresiones en la actuación del Estado ante los cortes de rutas y accesos*

1. INTRODUCCIÓN

El corte de vías de circulación como modo de protesta ha sido una cuestión de permanente controversia pública en la Argentina desde los años noventa. Los gobiernos y el Poder Judicial asumieron diferentes posiciones en cada etapa, algunas veces con mayor intolerancia a los cortes, expresada en represión y criminalización, otras, con atención a las problemáticas de fondo y una efectiva gestión de la conflictividad.

A partir de 2002 y, en especial, desde del inicio del gobierno de Néstor Kirchner en 2003, tuvieron lugar importantes transformaciones en las modalidades de abordaje de las protestas sociales en el espacio público.¹ En aquel contexto en el que todos los días se convocaban numerosos cortes de calles y rutas, el Poder Ejecutivo asumió y sostuvo algunos principios generales: legitimidad de las protestas, gobierno político de la actuación policial, estricta regulación del uso de la fuerza y mediación política de los conflictos. En 2004 todos los días en la ciudad de Buenos Aires había múltiples cortes simultáneos. Las mediciones de opinión pública señalaban que el manejo de la protesta social era un foco de las críticas al gobierno nacional. En ese contexto, el Poder Ejecutivo prohibió la portación de armas de fuego para todos los policías que

* Este capítulo fue escrito por Marcela Perelman, Guadalupe Basualdo e Ignacio Bollier, integrantes del CELS. Los autores agradecen la lectura y los aportes de Paula Litvachky y Diego Morales.

1 “El orden en la calle: los vaivenes de la política estatal”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2004*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004, pp. 245-276; “Los conflictos en el espacio público: desafíos para la democracia”, en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007, pp. 267-291; “Ejercicio de los derechos en el espacio público: políticas de seguridad y justicia frente a la protesta social, 2002-2007”, en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2008*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008, pp. 231-282; “Umbrales perforados. Muertos y heridos por la represión de conflictos sociales”, en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2011*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011, pp. 129-170.

actuaran en las manifestaciones y optó por fortalecer un modelo de disuasión, antes que uno represivo.

La opinión pública continuó siendo muy crítica de los cortes, pero a partir del relevo de la ministra de Seguridad Nilda Garré, a mediados de 2013 el gobierno nacional acompañó la impugnación de la legitimidad de diferentes protestas. Este cambio pudo verse en la interrupción de los procesos de elaboración de protocolos de actuación, en el impulso al debate legislativo que intentó regular las protestas sociales y, en el nivel más grave, en las regresiones en los operativos.

Durante 2013 y 2014 los operativos de seguridad de las fuerzas federales en diferentes cortes implicaron graves retrocesos respecto de los aspectos más trascendentes de esa política de no represión. Principios medulares como la prohibición de portar armas de fuego y de no utilizar munición de goma para dispersar a los manifestantes fueron incumplidos en diferentes oportunidades.

Distintas formas de autonomía, descontrol y abuso habían caracterizado la actuación de las fuerzas de seguridad en estas situaciones, como ocurrió de modo extremo el 19 y 20 de diciembre de 2001 y en los hechos conocidos como la “Masacre de Avellaneda”, el 26 de junio de 2002: fuerzas de seguridad que usaban desproporcionada e injustificadamente la fuerza letal contra manifestantes; efectivos con antecedentes de abuso funcional; detenciones masivas, arbitrarias y violentas.

Frente a esto, el modelo de disuasión sin violencia implicó que los operativos dejaran de ser una cuestión meramente policial, para incorporarse a una estrategia política más amplia de gestión de la conflictividad y las demandas sociales. Estas medidas se enmarcaron en transformaciones profundas de los modos de relación del Estado con las organizaciones sociales, en particular con las del movimiento de desocupados, para las que los piquetes eran una de sus estrategias principales de lucha. Entre otros efectos en materia de derechos humanos, entre 2003 y 2010 no hubo muertos ni heridos graves en manifestaciones públicas por parte de las fuerzas federales. Si bien la orientación hacia abordajes no violentos de la protesta irradió la actuación de policías provinciales desde 2003, su cumplimiento fue mucho más inestable y nunca dejó de haber importantes represiones en diferentes lugares del país, incluso con resultados letales, como el homicidio del docente Carlos Fuentealba en una protesta en Neuquén en 2007.²

2 Véase “Ejercicio de los derechos en el espacio público: políticas de seguridad y justicia frente a la protesta social, 2002-2007”, en CELS, *Derechos Humanos en Argentina, Informe 2008*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008, pp 231-282.

En 2010 las fuerzas federales volvieron a provocar muertes en el marco de protestas y mostraron cambios graves en su modo de actuar. El asesinato de Mariano Ferreyra a manos de una patota sindical en presencia de la Policía Federal Argentina (Policía Federal), en octubre de ese año, y los homicidios de Rossemery Chura Puña y Bernardo Salgueiro en la represión conjunta de la Policía Federal y la Policía Metropolitana a la ocupación del Parque Indoamericano, en diciembre, marcaron una nueva etapa tanto de los conflictos de fondo como de sus formatos y del tratamiento estatal que recibieron.

En esa coyuntura, el gobierno reivindicó los principios de la política de no represión, y aquellos acontecimientos dieron lugar a una crisis que implicó la creación del Ministerio de Seguridad y un cambio en el modo de gestionar las fuerzas policiales sostenido desde 2004. La presidenta Cristina Fernández designó al frente del nuevo ministerio a Nilda Garré, quien, como ministra de Defensa, estaba dedicada a la construcción de dispositivos de control civil de las Fuerzas Armadas. La meta propuesta fue afectar el autogobierno policial e instaurar un modelo de seguridad democrática. Esta orientación fue definida por la presidenta en el anuncio de la creación del Ministerio y Garré la reafirmó durante sus primeras declaraciones públicas.³

El Ministerio continuó una línea de trabajo que la Secretaría de Seguridad sostenía desde 2002: la elaboración por parte de funcionarios políticos de protocolos que establecieran las responsabilidades y obligaciones de los efectivos policiales y la manera en que debían ser cumplidos. La prescripción de pautas de conducta para operativos de seguridad durante manifestaciones públicas es una herramienta propia del gobierno político y del control del uso de la fuerza policial.

El resultado más importante de esta línea de trabajo se materializó en los Criterios Mínimos para el Desarrollo de Protocolos de Actuación de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad Federales en Manifestaciones Públicas⁴ y en la creación de una mesa de trabajo que elaboraría los protocolos operativos

3 El 10 de diciembre de 2010, al anunciar la creación del Ministerio de Seguridad, en el acto central por el Día Internacional de los Derechos Humanos, la presidenta Cristina Fernández afirmó: “Han querido hacernos aparecer que como creemos en los derechos humanos no nos importa la seguridad, como si las dos cosas no estuvieran íntimamente ligadas. Cada vez que se ha violado un derecho humano se ha creado más inseguridad y más violencia. Derechos humanos y seguridad son los términos de la misma ecuación que nos permite vivir en democracia”. Por su parte, la ministra Nilda Garré declaró que “la represión no es el recurso para la solución de conflictos”. Véanse “Cristina Kirchner anunció la creación del Ministerio de Seguridad”, *La Nación*, 10 de diciembre de 2010, y “Nilda Garré: ‘La represión no es el recurso para solucionar conflictos’”, *La Nación*, 15 de diciembre de 2010.

4 Aprobado por Resolución ministerial n° 210/11.

con base en aquellos criterios. La sanción de protocolos de actuación para las fuerzas y cuerpos de seguridad federales se presentaba como una forma estratégica y operativa de derogar las normas incompletas y contradictorias de cada fuerza, emitir un claro mensaje político sobre la vigencia del principio de gestión no violenta de las protestas y dar impulso a la modificación o creación de normas de las policías provinciales. La mesa avanzó en la elaboración de los protocolos, en consulta con las fuerzas de seguridad y organismos de derechos humanos. Sin embargo, aunque el Ministerio había informado que las distintas fuerzas federales habían elaborado sus aportes para que la autoridad política completara el proceso, esta línea de trabajo se interrumpió en 2013; como consecuencia, los mensajes políticos fueron contradictorios.

La interrupción de este desarrollo y la no sanción de un protocolo para las fuerzas federales, tras un valioso proceso de más de diez años de instancias de debate y elaboración entre múltiples actores, fue una señal regresiva para todos los involucrados en la discusión.

El cese de las reformas normativas tuvo su correlato en las prácticas. Ante diferentes protestas que implicaron cortes, durante 2014 las fuerzas de seguridad federales incumplieron cada uno de los estándares de actuación que durante más de una década se habían incorporado a sus normas internas y a su doctrina, si bien en forma despareja y volátil. Como veremos, en diferentes provincias también hubo represiones violentas a pesar de que muchas de ellas habían adherido a los Criterios Mínimos.

Protestas de distinto tipo tuvieron respuestas no violentas y gestiones políticas efectivas, pero los cortes fueron nuevamente un punto de controversia social y política. Su rechazo por una parte importante de la sociedad fue acompañado del discurso y la acción de funcionarios que los descalificaron como modos legítimos de protesta y los dispersaron con operativos de represión. El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y gran parte del Poder Judicial local se mantuvieron en la misma posición restrictiva del uso del espacio público que han sostenido sin variaciones.

Por parte del gobierno nacional, el rechazo oficial a los cortes no implicó el desconocimiento de los reclamos de fondo ni el cierre de vías de diálogo. Aunque el Ministerio de Trabajo mostró debilidades y presentó problemas, en algunos casos su intervención permitió que los trabajadores alcanzaran una resolución favorable.⁵ Las instancias de negociación política, como suele ocurrir, se habilitaron o se bloquearon de acuerdo con la evolución de las protestas, las represiones y su impacto social y político.

5 Véase “EMFER-Tatsa - ‘Se logró la estatización de los puestos de trabajo’”, disponible en <www.mas.org.ar/?p=4010>.

La oposición entre los derechos a protestar y a circular fue la clave general con que la cuestión de la protesta social llegó por primera vez a la agenda del Congreso nacional. En su discurso de apertura del año legislativo, la presidenta señaló como una de las falencias principales del Poder Judicial la forma en que los jueces respondían a situaciones de protesta social y convocó a los legisladores nacionales a

sacar alguna normativa de respeto a la convivencia ciudadana, porque no puede ser [...] que diez personas te corten una calle, por más razones atendibles que tengan. No puede ser. Y que no pase nada.⁶

El pedido se interpretó linealmente como una demanda de restricción de las protestas en el espacio público. Esa fue la agenda común de la gran mayoría de los proyectos presentados marcados por una fuerte sobrerrepresentación de la modalidad *corte* por sobre la variedad de manifestaciones, protestas y conflictos sociales.

El debate no incorporó como una dimensión los problemas de acceso a la justicia que enfrentan las víctimas y sus familiares como ocurre en los casos del 19 y 20 de diciembre de 2001, del Parque Indoamericano, de la represión a la comunidad Qom en Formosa o de los reclamos por vivienda en la ciudad de Ledesma, en Jujuy. En este capítulo repasamos el estado de algunas de estas causas emblemáticas, a la vez que marcamos el contraste con el avance de ciertos procesos de criminalización de referentes sociales.

La política de no represión fue un modo inédito de gestión política de las protestas que se extendió a otras situaciones de conflictividad. Representa uno de los principales capitales sociales y políticos alcanzados tras la crisis de 2001 y 2002 en materia de derechos humanos. Sus debilidades principales fueron, y aún son, su baja institucionalización normativa, la inestabilidad de su cumplimiento en el tiempo y en diferentes zonas del territorio nacional, y la desapareja incorporación de los principios en la formación de los agentes de seguridad. Esto, además, marcado por la falta de reformas más amplias de las instituciones de seguridad, que den un marco coherente con las otras formas de interacción de la policía en la comunidad.

Es necesario el repaso de más de una década de regulación de la violencia en las intervenciones sobre las protestas sociales para señalar la gravedad relativa de la regresión, según los mejores estándares que los últimos gobiernos

6 “Apertura el 132º período de sesiones ordinarias del Congreso nacional: palabras de la presidenta de la Nación”, disponible en <www.presidencia.gob.ar/discursos/27266-apertura-el-132o-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-nacional-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>.

alcanzaron en el ámbito de la seguridad de las manifestaciones públicas. Las regresiones obedecen a limitaciones estructurales y de prácticas, a la interrupción de laboriosos procesos de construcción política y técnica, a los mensajes políticos que habilitaron usos de la fuerza prohibidos por el propio gobierno y al regreso de prácticas de seguridad restrictivas del ejercicio de la protesta social y lesivas para la integridad de los manifestantes.

2. RETROCESOS EN LA CONDUCCIÓN POLÍTICA Y EN LA ACTUACIÓN DE LAS FUERZAS POLICIALES

Los operativos de 2013 y 2014 de las fuerzas de seguridad federales ante cortes presentaron graves retrocesos en materia de actuación policial. La peor represión fue efectuada por la Gendarmería Nacional para despejar la autopista Panamericana de las protestas de trabajadores de diferentes industrias, en especial contra los reclamos laborales de obreros de la fábrica autopartista Lear. La Policía Federal también realizó operativos con serias irregularidades en otros puntos de la Ciudad de Buenos Aires.

2.1. LA PROTESTA DE LOS TRABAJADORES DE LEAR

Lear es una compañía de capitales estadounidenses que posee una planta de producción de autopartes que provee a la automotriz Ford, ubicada en el kilómetro 31 de la Colectora Norte de la Autopista Panamericana, en pleno corredor industrial norte de la provincia de Buenos Aires. La fábrica se amplió durante la recuperación económica tras la crisis de 2001. En forma paralela los trabajadores produjeron varias transformaciones en su esquema de representación sindical. En los años anteriores sus reclamos habían estado asociados a las condiciones de trabajo, de salud y a la situación de los empleados con contratos precarios. En 2011 en Lear se conformó una comisión interna que se diferenció políticamente de la conducción nacional del Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA). En 2012 realizaron el primer corte a la Panamericana como parte de sus acciones de protesta. Tras una asamblea en 2013 en la que se había acordado luchar por un bono adicional y el pase a planta de los empleados precarizados, la empresa despidió a 16 trabajadores.⁷ Su reincorporación se logró luego de una serie de acciones de

⁷ “Protesta por despidos en la autopartista Lear”, *Página/12*, 6 de mayo de 2013.

protesta –el bloqueo de portones fue la principal– y tras la instancia de conciliación obligatoria dictada por el Ministerio de Trabajo.

El 27 de mayo de 2014 la empresa decidió suspender temporalmente a la mitad de la fuerza laboral de la planta, más de 300 personas, que recibirían el 75% del sueldo durante la suspensión. También comenzó a ejecutar un nuevo plan de retiros voluntarios, alegando una situación de crisis económica. Sin embargo, no activó antes el Procedimiento Preventivo de Crisis,⁸ exigido por la Ley de Empleo 24 013.⁹ El 24 de junio 250 trabajadores fueron despedidos y se prohibió el acceso a la planta de los integrantes de la Comisión Gremial Interna. El Ministerio de Trabajo elaboró un dictamen donde remarcó la necesidad de que la empresa siguiera el Procedimiento, pero no la intimó a revertir los despidos. Al menos una decena de fallos de la Justicia del Trabajo de la provincia de Buenos Aires ordenó a la empresa que reincorporara a los despedidos. Sin embargo, durante varios meses Lear se negó a cumplir la orden judicial. En el plano sindical, la conducción nacional del SMATA no sólo no adoptó una posición dirigida a la preservación de los puestos de trabajo, sino que a través de presiones, amenazas e incluso una asamblea considerada irregular por la justicia laboral reemplazó a los miembros de la comisión interna.¹⁰ Finalmente, a partir de una medida cautelar, los delegados fueron autorizados a reingresar a la planta, pero la empresa restringió sus movimientos dentro de la fábrica. Tras los despidos de junio, en una asamblea se decidieron acciones de protesta –bloqueo de los portones– con el doble objetivo de frenar la actividad de la fábrica y discutir la situación con los trabajadores que se acercaban al lugar. Además, el 26 de junio de 2014, en el duodécimo aniversario de los homicidios policiales de los jóvenes manifestantes Maximiliano Kosteki y Darío Santillán en la estación Avellaneda, los trabajadores de Lear acompañados por delegados de otras fábricas en conflicto como Paty-Quickfood y Donnelley corrieron las avenidas Callao y Corrientes, en el centro de la Ciudad de Buenos Ai-

8 De acuerdo con la Ley 24 013 este procedimiento establece que, ante situaciones que impliquen la suspensión o el despido colectivo de trabajadores, la empresa debe comunicar con anterioridad al Estado, que establecerá audiencias de negociación entre los empleadores y los representantes sindicales, con el fin de preservar las fuentes de trabajo.

9 Ley 24 013, título III, capítulo 6.

10 Sentencia del Juzgado del Trabajo de Feria de la Capital Federal. El juzgado ordenó al SMATA la reposición en su cargo de los miembros de la Comisión Interna bajo apercibimiento de sanción económica y al Ministerio de Trabajo que garantizara el cumplimiento del fallo. Véase “Delegados acusan a Trabajo de incumplir orden judicial y avalar despidos en Lear”, *iprofesional*, 5 de agosto de 2014.

res, y fueron reprimidos por efectivos de la Comisaría Tercera y del Cuerpo de Infantería de la Policía Federal con gases lacrimógenos y golpes de bastones.¹¹

En un contexto de amplia repercusión mediática del conflicto y con el reclamo de reincorporación, los trabajadores resolvieron cortar la Autopista Panamericana. Como respuesta, se implementaron operativos conjuntos de la Policía Bonaerense y la Gendamería. La Guardia de Infantería fue apostada en los portones de entrada para evitar acciones de protesta fuera o dentro de la planta y para impedir el ingreso de la Comisión Interna. Por su parte, el Ministerio de Seguridad desplegó a efectivos de la Gendamería pertenecientes al Destacamento Móvil n°1 para prevenir la interrupción al tránsito de la Panamericana.

El primer episodio de violencia policial en cercanías de la fábrica ocurrió el viernes 4 de julio. Por la mañana los trabajadores suspendidos junto a militantes de partidos de izquierda se reunieron en los portones de entrada de la fábrica e impidieron el ingreso de trabajadores y proveedores. Al atardecer, el juez Ricardo Costa y el fiscal Diego Molina Pico ordenaron a la Policía Bonaerense dispersar el corte. Ante la creciente convocatoria de allegados a los trabajadores y la poca cantidad de efectivos de infantería disponibles, el operativo debió suspenderse.¹² De allí en adelante, el rol de la Policía Bonaerense fue el de evitar el bloqueo del portón de acceso a Lear formando cordones de seguridad para permitir el ingreso del personal de la empresa que no se sumaba a la protesta. Los manifestantes denunciaron en varias oportunidades que efectivos de la Bonaerense los habían golpeado y amenazado. En una oportunidad, según contaron trabajadores de la empresa, varias personas vinculadas con la conducción nacional del SMATA se acercaron para intimidar a los trabajadores sin que la Bonaerense interviniera.

El 8 de julio alrededor de 200 personas, entre las que se encontraban empleados despedidos, militantes de partidos de izquierda, activistas de los derechos humanos y representantes de centros de estudiantes, se agruparon en la puerta de la fábrica a la hora de inicio del turno de la mañana e interrumpieron el tránsito de una de las vías de circulación de la autopista. El operativo de seguridad incluyó cerca de 80 gendarmes del Destacamento Móvil n° 1, a cargo del comandante mayor Juan Alberto López Torales. Los gendarmes iban vestidos con el uniforme propio de los cuerpos contra disturbios –casco, chaleco antibalas, rodilleras y botas de combate– y muchos de ellos estaban armados con escopetas, pistolas lanza gases y gas pimienta.

11 “Incidentes en Callao y Corrientes por trabajadores despedidos”, Minutouno.com, 26 de junio de 2014.

12 “Lear: sigue en pie la orden judicial para desalojar a trabajadores”, *Anred*, 5 de julio de 2014.

Torales intimó al desalojo de la autopista en el plazo improrrogable de diez minutos, sin que ningún funcionario policial o político entablara diálogo con los manifestantes. Cumplido el plazo, los gendarmes avanzaron con el carro hidrante al frente. Una de las mujeres que participaron de la marcha sufrió la perforación de un tímpano y otro manifestante fue lesionado en los ojos. La Gendamería empleó escopetas largas disparando munición de goma directamente hacia los manifestantes y avanzó con perros sin bozal. Con golpes de tonfas y bastones, se detuvo a participantes que ya habían abandonado el corte. Al menos siete personas resultaron heridas y hubo diez detenidos, que fueron liberados hacia el final del día.

Casi un mes después, el 31 de julio de 2014, una nueva acción de protesta consistió en una caravana de vehículos que pasaban a baja velocidad por la autopista a la altura de la fábrica haciendo sonar sus bocinas y arrojando volantes. Al mismo tiempo, en la Colectora Norte de la Panamericana, se concentró un grupo de personas entre las que se encontraban militantes de izquierda, diputados nacionales y provinciales, trabajadores y sus representantes legales.

Nuevamente fue desplegado el Destacamento Móvil n° 1 y en esta oportunidad la Gendamería movilizó más de diez grúas. Diferentes videos, difundidos días después por Internet, mostraron los abusos del operativo. En uno se ve a un hombre de civil caminar entre los manifestantes. Al reconocerlo como parte del dispositivo de seguridad, un grupo de manifestantes lo increpó como infiltrado para que abandonara la protesta y fue protegido por gendarmes. En otro video se ve a un gendarme interponerse en la trayectoria de uno de los autos de la caravana y arrojarse sobre el *capot* y el parabrisas obligando al conductor a detener la marcha. Varios gendarmes tomaron por la fuerza al conductor, bajo las órdenes del hombre identificado como infiltrado en el otro video (“dale, bajalo a palazos, carajo”). La detención se produjo con una violencia desproporcionada e injustificada.¹³ El conductor del auto, Christian Víctor Romero, fue trasladado a una dependencia de la Gendamería, donde estuvo diez horas detenido y luego fue imputado por el fiscal Diego Molina Pico de los delitos de atentado y resistencia a la autoridad y lesiones culposas en perjuicio de López Torales. Al cierre de este Informe, Romero aún no había sido desvinculado de la causa. El hecho entrelaza diferentes prácticas regresivas frente a la protesta, como el uso abusivo de la fuerza, la detención violenta de un manifestante y luego su involucramiento en una causa armada.

13 Ambos videos fueron publicados en YouTube el 31 de julio de 2014. En otro video conocido un mes más tarde y filmado desde un mejor ángulo se puede ver con claridad cómo López Torales se abalanza contra el auto y se escuchan las órdenes del infiltrado y la violenta detención del conductor. Este último video tuvo casi 200 mil reproducciones en poco tiempo y fue el detonante de la controversia pública. Disponible en <www.youtube.com/watch?v=pILVtMCXsC8>.

En conjunto dan cuenta de una secuencia institucional que, a través de la intervención de distintos poderes y funcionarios públicos, afecta gravemente diferentes derechos involucrados en la protesta.

El hombre de civil resultó ser el coronel retirado Roberto Ángel Galeano.¹⁴ En su última tarea como militar había estado a cargo de la Jefatura del Departamento de Contrainteligencia del Estado Mayor del Ejército.¹⁵ En 2010 fue retirado del servicio activo y en 2013 el secretario de Seguridad Sergio Berni lo había contratado como empleado de la Secretaría a su cargo.

Las imágenes de López Torales lanzándose contra el auto, la filmación de la violenta detención del conductor y las revelaciones respecto de la identidad y el perfil de Galeano tuvieron fuerte impacto mediático y político.¹⁶ La respuesta oficial fue contradictoria. En un primer momento, tanto el Ministerio¹⁷ como el secretario de Seguridad¹⁸ respaldaron y justificaron a Galeano y a López Torales.¹⁹ La defensa de la participación del militar retirado se centró en

14 Horacio Verbitsky, “Quién es el Canoso de Barba”, *Página/12*, 31 de agosto de 2014.

15 Egresado del arma de Caballería, fue destinado en puestos vinculados a la inteligencia militar. Con el grado de Coronel, Galeano fue Jefe del Batallón de Inteligencia 121 con asiento en Curuzú Cuatiá entre 2007 y 2008. Después de un paso por la Agregaduría Militar en la Embajada argentina en Canadá, fue designado como responsable del Centro de Reunión de Información del entonces III Cuerpo del Ejército con sede en Córdoba. Su última responsabilidad en ese ámbito fue asumir la Jefatura del Departamento de Contrainteligencia del Estado Mayor del Ejército.

16 Horacio Verbitsky, “La libertad del palo”, *Página/12*, 7 de septiembre de 2014.

17 Un comunicado oficial del Ministerio de Seguridad también respaldó la actuación de Gendarmería: “[El video busca] inducir a una inversión de la carga de responsabilidades, victimizando a las personas que violan la ley de tránsito y alteran el orden ciudadano en nuestras rutas [...]. El Comandante López Torales actuó en acuerdo con la ley y en cumplimiento de un procedimiento policial dispuesto para liberar las arterias vehiculares interrumpidas por un grupo de personas empeñadas en entorpecer el normal desarrollo del tránsito de todos los ciudadanos [...]. Los abogados de las personas imputadas de violar el art. 194 del Código Penal, interrumpiendo las rutas, intentan presionar a la opinión pública alentando lecturas conspirativas en las que sus defendidos, los obstructores permanentes del tránsito, serían en realidad víctimas inocentes”. Disponible en <www.minseg.gob.ar/sobre-video-incidente-con-gendarme>.

18 En un primer momento Berni justificó la presencia de Galeano y señaló que era asesor de la Secretaría de Seguridad, y que su función era revisar el accionar de la Gendarmería y escribir recomendaciones para corregir los protocolos. Véase “Berni justificó al gendarme que simuló ser atropellado por un manifestante de Lear”, *El Cronista Comercial*, 5 de septiembre de 2014.

19 Berni también avaló la actuación de López Torales y señaló que la Gendarmería no había querido armar una causa y que existen riesgos si hay vehículos que circulan a 5 km/h en un carril de alta velocidad.

referencias a que Galeano es “experto en operaciones” y “veterano de la Guerra de Malvinas”. Las declaraciones de la ministra de Seguridad Cecilia Rodríguez y del secretario suponían que la experiencia en operativos militares y en una guerra contra un enemigo externo eran indicadores de máxima idoneidad para coordinar la seguridad de una protesta de trabajadores. Pocos días después el Ministerio anunció que se había decidido rescindir el contrato de Galeano:

Su comportamiento en un operativo de control de cortes de rutas fue incompatible con los principios de profesionalidad necesarios para la supervisión del desempeño de los efectivos policiales.²⁰

También se difundió que el comandante mayor López Torales había sido desplazado de su cargo como Jefe del Escuadrón Móvil n°1. Ambas decisiones fueron ordenadas por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner.²¹

Luego de los episodios el gobierno nacional dio lugar a una solución negociada al conflicto de Lear. El 15 de agosto el entonces jefe de Gabinete de Ministros Jorge Capitanich y el ministro de Trabajo Carlos Tomada se reunieron con los directivos de la empresa, quienes se comprometieron a reincorporar a más de la mitad de los despedidos. Después de esa intervención, aún quedaron una treintena de trabajadores sin reincorporar, permaneció la conflictividad y hubo nuevos episodios de represión por parte de la Gendarmería. El más grave ocurrió el 22 de octubre: más de cincuenta personas fueron heridas con balas de goma, cinco de ellas de gravedad. En noviembre, la jueza Sandra Arroyo Salgado ordenó que la Gendarmería no participara más de los operativos de seguridad frente a Lear y que fuera reemplazada por otra fuerza que tuviera “capacidad de diálogo y contención, a fin de evitar futuras escaladas de violencia que agraven la conflictividad ya existente con fuerte impacto político y social”. En declaraciones a la prensa, la titular del Juzgado Federal n°1° de San Isidro dijo que no había dado directivas para reprimir el corte y aseguró que los funcionarios encargados de comandar a las fuerzas de seguridad y las propias fuerzas suelen ser selectivos a la hora de tolerar o impedir determinados cortes de calles, dependiendo de la naturaleza del reclamo o la bandera política de aquel que reclama.

En noviembre el CELS presentó un *amicus curiae* ante la Sala X de la Cámara Nacional del Trabajo, en donde resaltó la necesidad de conceder una medida cautelar que devolviera a los obreros despedidos sus puestos de trabajo hasta que culminara el Procedimiento Preventivo de Crisis (PPC). En el marco de la

20 Véase “Berni desvinculó a Galeano por ‘comportamiento incompatible’ con sus funciones”, *Télam*, 6 de septiembre 2014.

21 Horacio Verbitsky, “La libertad del palo”, cit.

cautelar, la Sala respondió de forma unánime, ordenando a la empresa la reincorporación de los trabajadores despedidos y que siguiera el PPC. Respecto del PPC, el Ministerio realizó tres audiencias con la empresa y el SMATA, sin participar a los trabajadores afectados. Con respecto a los despedidos, la empresa se negó a acatar el fallo, impidió el ingreso de los trabajadores a la planta y los suspendió. El Ministerio de Trabajo no activó los mecanismos necesarios para que la empresa cumpliera con las reincorporaciones. Ante este incumplimiento de Lear, el fiscal federal de San Isidro, Fernando Domínguez, respaldó la denuncia penal por desobediencia presentada por los trabajadores contra los directivos de la empresa. Al cierre de este Informe el conflicto continúa sin resolución y se produjeron nuevos cortes sobre la Panamericana.

2.2. REGRESIÓN EN MATERIA DE USO DE LA FUERZA POR PARTE DE LAS FUERZAS FEDERALES

2.2.1. *Portación de armas de fuego en protestas*

Las más serias regresiones en el uso de la fuerza en manifestaciones del último año fueron la portación de armas de fuego por parte de agentes de la Policía Federal en operativos de seguridad y las heridas con balas de goma causadas por la Gendarmería.

La prohibición de portar armas de fuego fue una orden de Néstor Kirchner a la Policía Federal en 2004 que derivó en el cambio del jefe de esa fuerza, del secretario y subsecretario de Seguridad y del ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Se trató de una decisión de trascendencia operativa, política y simbólica: no existían antecedentes de una acción semejante de gobierno político de la fuerza y de control del uso de armas. Su potencia simbólica radica en haber intervenido sobre una dimensión crítica de la relación entre muerte y política, de máxima sensibilidad en la historia argentina, como es el asesinato de manifestantes.

Luego de aquella decisión fundacional, la no represión se volcó en regulaciones más precisas y abarcadoras, se dictaron reglas internas de las fuerzas y algunas directrices ministeriales, como los mencionados Criterios Mínimos. En estos marcos normativos, aún vigentes, está prohibido el uso de “munición antitumulto” (balas de goma) salvo en casos extremos, con fines defensivos para preservar la integridad de alguna persona, ya sea manifestante o personal de seguridad, pero nunca se lo habilita para dispersar una manifestación. A partir de los principios de intervención progresiva, empleo excepcional de la fuerza, prevalencia del diálogo político para la solución de conflictos, preservación de la integridad física y reducción de los inconvenientes que puedan sufrir otras personas, el documento de los Criterios Mínimos prevé pautas con-

cretas para un abordaje no violento de la protesta social: la prohibición de portar armas de fuego, las restricciones al uso de pistolas lanza gases, agresivos químicos y municiones antiumulto, la exclusión de personal policial que se encuentre bajo investigación o que haya sido sancionado por irregularidades o por un uso excesivo de la fuerza en el marco de operativos de seguridad.²²

El apartado n° 10 de los 21 puntos que organizan los Criterios Mínimos dispone que los protocolos deben establecer

claramente la prohibición de portar armas de fuego para todo el personal policial y de las fuerzas de seguridad que por su función en el operativo pudiera entrar en contacto directo con los manifestantes.

Además, prohíbe la portación de municiones de poder letal. Sin embargo, durante 2014 se observó en reiteradas oportunidades a personal policial infringiendo el reglamento.

El 8 de julio, durante la jornada de lucha por los despedidos de Lear, una columna de manifestantes de partidos de izquierda se congregó en una de las bajadas del Puente Pueyrredón. En esa oportunidad, se fotografió a efectivos del Cuerpo de Guardia de Infantería de la Policía Federal que portaban armas de fuego. Los efectivos se encontraban en la primera línea de contención, con ropa de fajina y escudos, en presencia de sus superiores jerárquicos.

El 21 de agosto, en una marcha hacia la sede de la Cámara de Comercio de Estados Unidos, se hicieron presentes varias motocicletas del Cuerpo de Policía Motorizada. Los conductores portaban armas de fuego y sus acompañantes, escopetas largas.

El 23 de agosto, en una concentración de 200 personas en la esquina de Callao y Corrientes en reclamo por el fin de los despidos en las fábricas Gestamp

²² Entre los antecedentes, se cuenta el Mensaje de Tráfico Oficial de la Dirección Orden Público 1332/02 de la Gendarmería, emitido en vísperas del primer aniversario de los hechos del 19 y el 20 de diciembre de 2001. En este mensaje de tráfico, que se utiliza para comunicar distintas novedades en el interior de la institución, se prohibió la portación de "armas de fuego por parte de efectivos de Gendarmería que participen de los operativos de seguridad por manifestaciones públicas". En el ámbito de la Policía Federal, recién a partir de la Orden del Día Interna n° 184 del 2 de octubre de 2006 se plasmó en un texto escrito la orden dictada por las autoridades políticas a mediados de 2004 de prohibir al personal de la institución la portación de armas letales cuando se hallen ejecutando tareas de prevención en manifestaciones sociales.

y Lear, una decena de agentes de la Policía Federal, formados en la vereda y vestidos con chalecos naranja, portaban armas de fuego.

El 30 de septiembre, en una movilización convocada en reclamo por la reincorporación de los trabajadores despedidos de la imprenta Donnelley en la esquina de Callao y Marcelo T. de Alvear, al menos dos efectivos pertenecientes a la División Operaciones Urbanas de Contención y Actividades Deportivas (DOUCAD) portaban armas de fuego en cartucheras a la altura de la cintura. Los efectivos portaban escudos y estaban vestidos con el uniforme de fajina. Se ubicaron en la primera línea de la formación policial y, cuando hubo forcejeos entre los manifestantes y los policías, los efectivos armados estuvieron en contacto directo con los trabajadores despedidos.

2.2.2. Utilización de munición antitumulto y de agresivos químicos para dispersar a los manifestantes

El punto 10 de los Criterios Mínimos se refiere al empleo de las mal llamadas “armas no letales”,²³ cuya letalidad en verdad depende de sus usos. Las pistolas lanza gases fueron prohibidas. Los agresivos químicos y antitumultos, los gases lacrimógenos y los camiones hidrantes sólo pueden ser empleados en última instancia y una vez agotado otro tipo de medidas. Las postas de goma sólo deben utilizarse ante el peligro físico inminente para alguna persona y nunca para dispersar movilizaciones. Sin embargo, durante 2014 las fuerzas federales causaron serias heridas con postas de goma.

El 7 de julio en General Paz y Migueletes, frente a la Fábrica Emfer/Tatsa, la Policía Federal disparó balas de goma hacia los manifestantes cuando ya habían abandonado el corte. Los gases lacrimógenos afectaron a numerosas personas. Un día después, el 8 de julio, durante la primera jornada de lucha

²³ El concepto de “armas no letales” ha sido abandonado por las organizaciones de derechos humanos que trabajan el tema. No existen armas que *per se* sean no letales en todos los casos en que se emplean. Aun las municiones con un menor poder de fuego o de agresión como pueden ser los proyectiles de goma o las granadas de gases lacrimógenos pueden causar la muerte de una persona, dependiendo de la forma en que sean empleadas, como muestra el asesinato del maestro neuquino Carlos Fuentealba, muerto por una granada de gas lanzada a corta distancia por un policía provincial. La International Network of Civil Liberties Organizations (INCLÓ), de la cual el CELS es parte, ha recomendado aumentar los niveles de regulación de este tipo de armamento en poder de las fuerzas de seguridad especialmente en contextos de manifestaciones públicas para evitar su uso abusivo. Para más detalles consultar el documento “Recuperen las Calles. Represión y Criminalización de la protesta en el Mundo”, elaborado por la INCLÓ, disponible en <bit.ly/1xZn3JI>.

por los despidos en Lear se utilizaron escopetas con munición de goma para liberar la calzada interrumpida.

El 22 de octubre la Gendarmería reprimió una protesta en la colectora de la Panamericana, cerca de la entrada a Lear. En una nueva jornada de protesta, los trabajadores despedidos que mantenían un acampe en las puertas de la fábrica, acompañados por militantes políticos y estudiantiles de partidos de izquierda, realizaron un corte parcial de la autopista. La Gendarmería avanzó por el centro de la Panamericana y obligó a los manifestantes a bajar de la autopista hacia el área del acampe. Los escopeteros de la Gendarmería dispararon mientras avanzaban por la autopista. Varios policías tiraron directamente hacia el cuerpo de los manifestantes que intentaban huir. Al menos 50 personas, entre ellas el diputado Nicolás del Caño, sufrieron heridas múltiples por perdigones de goma lanzados desde corta distancia.²⁴

2.2.3. *Identificación del personal policial*

A partir de los hechos del 19 y el 20 de diciembre de 2001,²⁵ diferentes organismos de derechos humanos demandamos que todo el personal policial afectado a operativos de seguridad en manifestaciones se encuentre debidamente uniformado e identificado con placa visible. En aquella represión, muchas de las detenciones violentas fueron realizadas por personal vestido de civil mezclado entre los manifestantes. La presencia de policías sin identificación implica que puedan actuar como infiltrados y realizar inteligencia ilegal sobre organizaciones sociales o políticas.

La Orden del Día Interna n° 163 de la Policía Federal, del 7 de septiembre de 2004, dictada tras los hechos sucedidos en la puerta de la Legislatura porteña el 16 de julio de ese mismo año,²⁶ dispuso que “el personal policial que conformando brigadas participe de operativos de seguridad en ocasión de manifestaciones públicas [deberá] usar gorra y campera identificatoria”.²⁷

24 “Sandra Arroyo Salgado: ‘Hay cortes que se convalidan y que son acompañados por las fuerzas de seguridad y otros no’”, *La Nación*, 6 de noviembre de 2014.

25 Véase el apartado sobre el juicio que se lleva adelante sobre estos hechos en este mismo capítulo.

26 En la Legislatura se estaba por votar el articulado del Código de Convivencia porteño. Numerosos manifestantes organizaron un acto de repudio afuera del palacio legislativo. Cuando cerraron las puertas para impedir que presenciaran la sesión, comenzaron los disturbios.

27 Esta directiva fue luego ratificada en la ODI n° 184 del 2 de octubre de 2006.

En el documento de los Criterios Mínimos el punto número 11 establece la obligación de que todos los agentes que intervienen en los operativos porten una identificación clara que pueda advertirse a simple vista. El 18 indica que todos los vehículos policiales afectados al operativo de seguridad deben estar identificados con los emblemas correspondientes a la fuerza policial a la que pertenezcan.

Durante 2014 también se incumplieron estos principios. El coronel retirado Galeano participaba como “coordinador operativo” vestido de civil en las protestas de trabajadores de Lear sin identificarse como funcionario público. Su modo de caminar entre los manifestantes, la negación de su condición de funcionario de seguridad y su incentivo a la violencia de las detenciones confirman el riesgo de este tipo de participación. Sus antecedentes como ex integrante de los servicios de Inteligencia del Ejército y su formación en el área de la inteligencia operacional agravan las interpretaciones posibles sobre su rol.

También hubo policías federales de civil en los operativos durante las marchas convocadas en la esquina de las avenidas Callao y Corrientes por el conflicto en Lear.

2.3. HECHOS DE REPRESIÓN EN DIFERENTES PROVINCIAS

Los principios de no represión de la protesta social, de negociación política de los conflictos y de regulación del accionar policial nunca fueron completamente adoptados en la mayor parte de las provincias. El asesinato del maestro Carlos Fuentealba en Neuquén, el 5 de abril de 2007, luego de que le impactara una granada de gas disparada a corta distancia por el policía provincial José Darío Poblete y la represión policial en la que murieron dos integrantes de la comunidad Qom el 23 de noviembre de 2010 en la provincia de Formosa son ejemplos de la falta de políticas de seguridad provinciales que privilegien el abordaje no violento de las protestas sociales.

En marzo de 2011 el Ministerio de Seguridad de la Nación presentó un Acta Acuerdo con los Criterios Mínimos, en la reunión del Consejo de Seguridad Interior. A excepción de la Ciudad de Buenos Aires –Neuquén fue la última provincia en adherir en 2013–, el resto de las jurisdicciones suscribieron el acuerdo y se comprometieron a redactar normas provinciales que regulasen la participación de las fuerzas policiales en manifestaciones públicas de acuerdo con este marco. Sin embargo, la adopción de estos principios de actuación fue irregular a nivel normativo y de prácticas. Su incumplimiento reiterado en las provincias no tiene consecuencias. Al mismo tiempo, el Consejo de Seguridad Interior no realizó un seguimiento de la implementación del Acta, a pesar de que en sus facultades está la elaboración de la doctrina y los planes para coordinar las operaciones policiales nacionales e interjuris-

diccionales.²⁸ A continuación se relatan algunos hechos de represión de las fuerzas de seguridad provinciales en el período analizado.

2.3.1. Chaco

El 4 de julio de 2014 la multisectorial de movimientos sociales, organizaciones políticas, agrupaciones estudiantiles, campesinos y pueblos originarios llevó a cabo una jornada de lucha con movilización desde diversos puntos del territorio provincial hacia la ciudad de Resistencia, capital de la provincia del Chaco. Los reclamos más importantes eran el aumento de salario a los cooperativistas que dependen del gobierno provincial, la devolución de las tierras usurpadas a los pueblos originarios, la restitución de los planes sociales revocados y el establecimiento de un boleto educativo universal y gratuito.

El gobierno provincial del vicegobernador a cargo del Ejecutivo Juan Carlos Bacileff Ivanoff ordenó a la policía que dispersara a los manifestantes de la Plaza 25 de Mayo, en el centro de la ciudad. El operativo de las fuerzas de seguridad incluyó balas de goma, gases lacrimógenos y un vehículo hidrante. Los manifestantes denunciaron haber visto a policías que disparaban con pistolas nueve milímetros desde los patrulleros. En los videos que tomaron estado público se ve que algunos policías tomaron piedras y otros objetos contundentes y se los arrojaron a los manifestantes. La represión, encabezada por la policía montada y por tropas de infantería de la policía provincial, se extendió por unas 15 cuadras hasta la entrada del Parque 2 de febrero. Al menos 50 personas resultaron heridas y el jefe de la policía local denunció a uno de los delegados del sindicato Unión del Personal Civil de la Provincia por instigación a la violencia, tras alegar que el gremio era uno de los convocantes a la marcha.

28 El CELS ha considerado que la distancia entre los protocolos vigentes y las prácticas refuerza la necesidad de que el Acta Acuerdo y otras normas sean complementadas con medidas orientadas a su efectivo cumplimiento. Una de ellas es que el Consejo de Seguridad Interior emprenda un seguimiento de la implementación del Acta Acuerdo en todo el país. En forma análoga al modo en que los organismos internacionales evalúan periódicamente el grado de incorporación de los tratados internacionales en los países que los ratifican, el gobierno nacional podría mantener acciones de monitoreo sobre esta cuestión. El gobierno nacional puede disponer recursos humanos y económicos para ofrecer apoyo técnico a las provincias para la incorporación de los principios de actuación a su doctrina, normativa y prácticas, según lo habilita la Ley 24 059, art. 10, inc. b. Véase “El sistema de seguridad como ámbito de reproducción de violencias y desigualdades”, en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2013*, ob. cit.

Desde que Ivanoff asumió la gobernación al menos en cuatro oportunidades la policía causó heridas a los manifestantes. Importantes funcionarios provinciales declararon que no tolerarán las manifestaciones que ocupen la Plaza 25 de mayo –la principal de Chaco– o que interrumpan el tránsito.

2.3.2. Tucumán

El 10 de diciembre de 2013, sobre el final de un levantamiento policial, un grupo se congregó en la Plaza Independencia para exigir el control de las zonas liberadas. Cuatro o cinco personas lograron acercarse a una de las puertas laterales de la Casa de Gobierno y comenzaron a arrojar basura. Unos diez policías de la Guardia de Infantería, que minutos antes habían acordado con el gobierno provincial una mejora en sus haberes del orden del 35%, salieron a la calle y comenzaron a dispersarlos descargando un matafuegos. Se formaron con sus escudos en una de las esquinas y efectuaron disparos de escopeta intimidatorios. Finalmente, se trasladaron hacia el centro de la Plaza Independencia y emplearon gases lacrimógenos y balas de goma; 35 personas sufrieron golpes, laceraciones y heridas. Las tropas de la Gendarmería que habían sido movilizadas a la ciudad para reforzar la seguridad mientras transcurría la sublevación debieron intervenir para detener las escenas de violencia, formando un cordón entre los policías provinciales y los manifestantes.

Cinco meses después, el 13 de mayo de 2014, la policía tucumana utilizó bastones, balas de goma y gases lacrimógenos para dispersar una protesta por la reincorporación de 36 trabajadores bancarios despedidos de la Caja Popular de Ahorros, en una manifestación del sindicato La Bancaria, en las inmediaciones de la Plaza Independencia.

Los incidentes comenzaron cuando los trabajadores intentaron ingresar al edificio de la Caja para repartir folletos y volantes informativos. Un grupo de Infantería de la policía primero les impidió el ingreso y luego avanzó hacia los manifestantes que estaban en la plaza. Como resultado de la represión, 22 personas sufrieron heridas de diversa consideración.

2.3.3. Neuquén²⁹

La tardía adhesión de Neuquén al Acta Acuerdo en 2013 no tuvo efectos en la transformación de las prácticas policiales. El 28 de agosto de ese año, la Legislatura provincial celebró una sesión especial para tratar el convenio firmado entre el Poder Ejecutivo provincial e YPF, que extendía hasta 2048 dos concesiones que la

29 Los autores agradecen a María Esperanza Casullo la lectura de esta sección.

petrolera usufructúa en la zona de Loma Campana. Desde varios sectores políticos y sociales de la provincia se convocó a una marcha para repudiar la iniciativa: consideraban que la prórroga era una maniobra para beneficiar a la petrolera norteamericana Chevron, que poco tiempo antes había firmado con YPF un acuerdo –aún hoy– confidencial de exploración de yacimientos de dominio provincial.

Cerca de las once de la mañana cientos de personas se movilizaron a la sede de la Legislatura, ubicada en la intersección de las calles Leloir e Illia de la ciudad de Neuquén. Entre los manifestantes se encontraban partidos de izquierda, sindicatos de trabajadores y representantes de la comunidad mapuche. El edificio estaba vallado y se había programado un importante operativo policial. Las autoridades políticas ordenaron que los manifestantes no ingresaran al recinto, a pesar de que el art. 164 de la Constitución provincial dispone que las sesiones deben ser públicas. Cerca del mediodía, cuando la sesión ya estaba en marcha, intentaron sobrepasar el vallado policial y la policía respondió con gases lacrimógenos y balas de goma. Los manifestantes se vieron obligados a retroceder unos doscientos metros, y la intensidad del conflicto varió durante el día. En uno de los avances de la policía neuquina, el docente Rodrigo Barreiro, que observaba desde la cima de un terraplén, fue herido en el torso con un proyectil de plomo. La investigación determinó que la posta era compatible con la clase de munición que utilizaba para sus escopetas la fuerza provincial. A pesar de que existen suficientes indicios para considerar que a Barreiro le disparó la policía, la investigación judicial no avanzó en el esclarecimiento de los hechos ni en la atribución de responsabilidades por las lesiones y por la conducción del operativo de seguridad.

Los funcionarios políticos y los jefes policiales mostraron reticencias para colaborar con la investigación. Tempranamente promovieron la hipótesis de que el docente había sido herido por el proyectil de un “arma tumbera” disparada por otro de los participantes de la protesta. El CELS presentó en junio del 2014 un *amicus curiae* en la causa judicial donde se investiga la represión. El escrito destaca el derecho de Barreiro a obtener justicia y la obligación del Estado provincial de investigar una violación de los derechos humanos.

2.3.4. Ciudad de Buenos Aires

El abordaje de las protestas sociales que lleva adelante la Policía Metropolitana no se diferencia de las prácticas tradicionales de la Policía Federal. Las represiones del Parque Indoamericano de 2010 y del Hospital Borda y la Sala Alberdi en 2013 evidencian que el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ha privilegiado una orientación restrictiva del uso del espacio público y para ello optó por un modelo de intervención policial basado en la ostentación y en el uso desmedido de la fuerza. El estado de las investigaciones judiciales en las

que se debe determinar la responsabilidad penal de los policías metropolitanos que actuaron en esas ocasiones muestra las resistencias del Poder Judicial a revisar la actuación policial.

2.3.5. *Hospital Borda*

Uno de los hechos más violentos de intervención de la Metropolitana en el espacio público tuvo lugar el 26 de abril de 2013 dentro del predio que ocupa el Hospital Interdisciplinario Psicoasistencial José Tiburcio Borda.

Ese día el Ministerio de Desarrollo Urbano inició la demolición del Taller Protegido n° 19 para avanzar en la construcción del nuevo Centro Cívico porteño, a pesar de que una medida cautelar impedía cualquier tipo de desalojo o modificación del predio. Previendo la posibilidad de que los pacientes o los trabajadores del hospital pudieran resistir la demolición, el ministro de Seguridad Guillermo Montenegro y el de Desarrollo Urbano Daniel Chaín ordenaron a la Policía Metropolitana que se desplegara en el predio al amanecer.

En dos ocasiones, durante la mañana del 26 de abril, los metropolitanos intentaron dispersar a las personas que estaban cerca del taller protegido utilizando balas de goma, bastones y gas pimienta. En el segundo episodio de represión, cerca del mediodía, y con el jefe y el subjefe de la Metropolitana en el lugar –Horacio Giménez y Ricardo Pedace–, los policías hirieron a más de 40 personas. Trabajadores de prensa, médicos y pacientes del hospital fueron lesionados por proyectiles de goma disparados a muy corta distancia.³⁰

En la causa judicial en la que se investiga la responsabilidad por las lesiones durante la represión, el juez Jorge Alfredo López, a cargo del Juzgado de Instrucción n° 30, procesó únicamente al comisionado Martín Roth,³¹ jefe del

30 Un análisis detallado de todo el episodio y las reacciones oficiales que intentaron justificar la actuación policial puede consultarse en el informe sobre la Policía Metropolitana elaborado por el CELS, en octubre de 2013. Disponible en <www.cels.org.ar/common/documentos/Informe%20Metropolitana%202013%20v9.pdf>.

31 Desde su creación se presentó a la Policía Metropolitana como una fuerza nueva, de proximidad, cercana al vecino y desprovista de los vicios de otras fuerzas. Lejos de los anuncios, su política de incorporación masiva de miembros provenientes de otras fuerzas policiales o de las fuerzas armadas, así como la ausencia de políticas orientadas al trabajo con la comunidad, dan cuenta de sus limitaciones. El perfil profesional del comisionado Roth es un ejemplo de esta política: ex integrante de la Policía Federal, prestó servicios durante años en el GEOF, un cuerpo de elite que ejecuta operaciones policiales complejas, como por ejemplo ante tomas de rehenes, acciones contra el terrorismo y custodia de personalidades extranjeras. Para más información sobre el proceso de construcción y reclutamiento de la Policía Metropolitana, véase “Sistema de seguridad: una hipoteca para la

Área de Destacamento de Operaciones Especiales Metropolitanas, a cargo de los policías que estaban en el predio. Sobreseyó al jefe de gobierno, Mauricio Macri, a la vicejefa, María Eugenia Vidal, a los ministros Chaín y Montenegro y a los policías Giménez y Pedace. Sin embargo, en abril de 2014, la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional revocó los sobreseimientos y ordenó profundizar la investigación para determinar las responsabilidades de los jefes de la fuerza y de los funcionarios políticos.

En octubre de 2014, el comisionado Giménez fue procesado por los delitos de abuso de autoridad y lesiones leves en perjuicio de 32 víctimas. El juez López determinó que Giménez dio la orden de “golpear y disparar balas de goma en forma excesiva e indiscriminada a las personas que se hallaban en el lugar” y “no tomó a su cargo las medidas pertinentes a los efectos de que cesara o se evitara reprimir”. En la misma resolución López decidió el sobreseimiento de los demás funcionarios imputados. Los querellantes presentaron un nuevo recurso ante la Cámara para que se profundizara la investigación sobre las posibles responsabilidades penales de los sobreseídos. Sin embargo, en los primeros días de febrero, un nuevo fallo de la Sala IV, que meses antes había ordenado revisar los sobreseimientos, los confirmó y ordenó que se continuara la investigación solamente sobre el ministro de Desarrollo Urbano, Daniel Chaín.

2.3.6. Sala Alberdi

En la noche del 12 de marzo de 2013 efectivos de la Policía Metropolitana desalojaron en forma violenta a un grupo de personas que protestaba en el interior del Centro Cultural General San Martín,³² de la Ciudad de Buenos Aires. El conflicto se había iniciado en enero de 2013, cuando un grupo de artistas tomó la Sala Alberdi en protesta por las reformas edilicias y por diferencias en la gestión del complejo.

La Metropolitana recibió el orden de desalojar el espacio a pesar de que las partes estaban negociando una salida del conflicto en la sede del Ministerio de Cultura porteño. Según testigos de la mesa de negociación, la decisión de permitir el avance de la policía fue tomada por el ministro de Cultura Hernán Lombardi en coordinación con la fiscal Claudia Barcia.³³

democracia”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, ob. cit., pp. 73-75.

32 La Sala Alberdi funciona en el sexto piso del edificio del Centro Cultural General San Martín. Allí se realizaban talleres destinados a la formación de artistas y funciones teatrales.

33 “Sala Alberdi: Represión, batallas culturales y ladrones de bicicletas”, LaVaca.org, 14 de marzo de 2013.

La represión pronto se extendió a las calles cercanas. Dos trabajadores de prensa y un manifestante fueron heridos con postas de plomo. La investigación judicial determinó que los proyectiles eran compatibles con las escopetas que al menos siete miembros de la División de Intervenciones Complejas de la Policía Metropolitana portaban ese día. El mismo modelo de escopeta –que permite que sean utilizadas tanto con postas de goma como de plomo– fue empleado por policías en la represión del Parque Indoamericano en diciembre de 2010. Con estos datos, más los registros de video, el 25 de agosto de 2014, la jueza de Instrucción Wilma López decretó el procesamiento de tres policías metropolitanos por el delito de homicidio agravado en grado de tentativa. En octubre la Sala V de la Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional n° 5 confirmó los procesamientos y remarcó la similitud “entre lo investigado en estas actuaciones y el caso por los homicidios y lesiones que tuvieron lugar durante el desalojo de los terrenos del Parque Indoamericano”. Se espera que el juicio oral y público se realice en 2015.

3. EL DEBATE LEGISLATIVO SOBRE LA REGULACIÓN DE MANIFESTACIONES PÚBLICAS

El mencionado mensaje presidencial en la apertura de sesiones del Congreso nacional en 2014 inició un debate parlamentario sobre la protesta social con énfasis en la ilegitimidad de los cortes y en la falta de compromiso del Poder Judicial para desactivar estas situaciones. Tomando ejemplos incomparables de conflicto social, la presidenta descalificó tanto el formato de corte de rutas o autopistas como los reclamos de fondo. Su pedido de establecer legalmente una “regulación de la convivencia” fue interpretado por los legisladores como una demanda de restricción de las protestas en el espacio público. El debate puso en cuestión la forma de las protestas, la legitimidad de las demandas y las modalidades de intervención judicial, legislativa y ejecutiva. En un plano secundario quedaron cuestiones clave en términos de derechos humanos, como el principio de legitimidad de la protesta social, la necesidad de regular el uso de la fuerza por parte del Estado, la canalización política de los conflictos sociales como solución a las demandas de fondo y la no criminalización de la protesta.

La mayoría de los proyectos en debate partió del supuesto de que existe un uso abusivo del derecho a la protesta y que, por lo tanto, había que establecer límites. Lejos de fortalecer los avances sociales y estatales en esta materia, los planteos fueron en sentido contrario.

El CELS participó de una audiencia pública convocada por la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación para deba-

tir los proyectos.³⁴ Se subrayó con preocupación que las propuestas ampliaban los márgenes del control estatal sobre el derecho a la protesta, mientras persistían casos de represión violenta de manifestaciones y se mantenían impunes los asesinatos cometidos en represiones a conflictos sociales como los del 19 y 20 de diciembre de 2001, el del Parque Indoamericano, el de la comunidad Qom en Formosa o las movilizaciones en demanda de vivienda en la ciudad de Ledesma, en Jujuy. También se planteó que el debate era una oportunidad para establecer legalmente el abordaje no violento de los conflictos y la regulación de la actuación policial que, entre otros aspectos, incluyera la prohibición de utilizar armas de fuego. El Estado tiene el deber de proteger a las personas que participan en las protestas y es indispensable que se dé contenido a esta obligación estatal positiva, con directrices que orienten la intervención de las fuerzas de seguridad de acuerdo con los mejores estándares de protección.

El proyecto que inició el debate fue el del diputado del FPV Juan Manuel Pedrini, “Ley de convivencia en manifestaciones públicas”, firmado por integrantes de peso dentro del bloque kirchnerista como Carlos Kunkel, Diana Conti y Teresa García. La propuesta, que la prensa denominó “antipiquetes”, fue cuestionada por organizaciones sociales.³⁵ Luego, desde el mismo bloque, se presentaron otros proyectos que modificaron algunos puntos, como el de “Mediación obligatoria frente a los conflictos sociales”, de las diputadas Diana Conti y Alicia Comelli (MPN); el de “Movilización social pacífica. Régimen”, de Alicia Ferreyra, y el proyecto “Protección al Derecho a la Protesta Social Pacífica”, de Remo Carlotto y Adela Segarra. El debate se extendió a distintos bloques partidarios. Desde UNION PRO se presentaron el “Proyecto de Ley sobre convivencia ciudadana. Modificación del art. 194 del Código Penal”, de Federico Sturzenegger, y el “Proyecto de regulación de piquetes”, del diputado Pablo Tonelli. El Frente Renovador presentó el proyecto “Ley de consolidación

34 Paula Litvachky, directora de Justicia y Seguridad, y Marcela Perelman, directora del Área de Investigación del CELS participaron el 6 de junio de 2014 de la audiencia pública convocada por la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación para debatir los proyectos.

35 Entre otros, el dirigente social Luis D’Elía cuestionó la exclusión de las organizaciones sociales en la iniciativa parlamentaria. “Estamos dispuestos a discutirlo”, *Página/12*, 19 de abril de 2014. Desde el espacio Carta Abierta, Ricardo Forster presentó diferencias con los proyectos, en particular respecto de la restricción del derecho a la protesta: “No estoy de acuerdo con pedir permiso para protestar”, *Terra*, 20 de abril de 2014. Otras instituciones también expresaron diferencias, como la Junta de Carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, el 30 de abril de 2014 (disponible en <sociologia.sociales.uba.ar/index.php/sobre-la-ley-de-convivencia-en-manifestaciones-publicas>).

del derecho a la petición social y la convivencia ciudadana”, de Darío Giustozzi. El GEN y PTS-Frente de Izquierda presentaron un proyecto conjunto a través de la propuesta “Ley contra la criminalización de la protesta social”, de los diputados María Virginia Linares y Nicolás del Caño. Desde otra perspectiva, el Frente por la Inclusión Social presentó la propuesta de Ramona Pucheta “Ley de consolidación de la atención al público y de las peticiones sociales”.

Desde una perspectiva de derechos, los proyectos pueden ordenarse en torno de cinco dimensiones: el establecimiento normativo de la ilegitimidad o ilegalidad de determinadas protestas, la regulación de los modos admitidos para manifestar, cuestiones relativas a la criminalización de los manifestantes, la regulación del rol de la policía en estos contextos y la formalización de dispositivos políticos de mediación.

3.1. DEFINICIONES NORMATIVAS SOBRE LA ILEGALIDAD DE CIERTAS PROTESTAS

Los proyectos que iniciaron el debate alegaron un clima de intolerancia social respecto de las protestas –en particular hacia los piquetes– y compartieron el supuesto de que la protesta social representa un aspecto problemático a ser regulado. La idea de que existía una utilización abusiva del acto de manifestar en general y de los cortes en particular orientó los proyectos hacia definiciones –a la vez prescriptivas y vagas– que permitieran traducir en normas su grado de legalidad.

El proyecto del diputado Pedrini establecía que una manifestación es una reunión no violenta de personas con un interés común, sea prevista o espontánea, que se desarrolla por un período limitado de tiempo en el espacio público, con el objeto de reivindicar derechos o reclamar ante autoridades públicas o entidades privadas.

Introducía un conjunto de condiciones cuyo cumplimiento total se presentaba como condición de legalidad: no impedir el normal funcionamiento de servicios públicos, no impedir totalmente la circulación de personas y vehículos en una dirección determinada, permitir la libre circulación de grupos especialmente vulnerables, que los manifestantes no cometan delitos previstos por el Código Penal y notificar a la autoridad con 48 horas de anticipación. Estas condiciones, de muy difícil aplicación, pretendían emplearse como test de legalidad, sin contemplar los efectos diferenciales y discriminatorios que tendrían si se aplicaran sobre sectores y protestas sumamente desiguales.

El proyecto del diputado Tonelli diferenciaba entre protestas toleradas y no toleradas según algunos aspectos que fueron fuente de controversias de las protestas piqueteras en los últimos veinte años: el corte de rutas, el

uso de palos y de capuchas. Según esta propuesta, las manifestaciones sólo serían toleradas si los participantes llevan DNI, tienen la cara descubierta, no portan elementos contundentes, ni utilizan calles, avenidas u otros caminos para sentarse o estorbar el normal funcionamiento de los transportes. El proyecto de Giustozzi estaba directamente orientado al ordenamiento del transporte y la circulación, distinguía entre protestas programadas en espacios autorizados e irregulares y disponía sanciones (multas y trabajos comunitarios) para quienes incumplieran la ley. Por último, el proyecto de Sturzenegger distinguía entre protestas no punibles y punibles, cuando la conducta de los manifestantes implicara “violencia formal o material” sobre las personas y las cosas y cuando no se permitiera la libre circulación en la mitad de los carriles.

Con orientaciones disímiles, también otros proyectos distinguían sin precisión entre movilizaciones pacíficas y no pacíficas. El proyecto de Ferreyra recurría a esta distinción para eximir de responsabilidad penal a quienes participaran en movilizaciones pacíficas. El proyecto de Carlotto y Segarra también optó por la distinción entre protestas pacíficas y no pacíficas, aunque descartaba que el mero acto de cortar una ruta o la toma de un espacio público implicara un delito, a menos que existiera una intimación judicial fehaciente dictada por un juez.

La distinción entre manifestaciones pacíficas y no pacíficas y sus implicancias en las políticas estatales forma parte del debate internacional sobre protestas sociales. El CELS, junto a las otras organizaciones de diferentes países que integran la red INCLO, cuestionó estas definiciones en tanto son utilizadas por los gobiernos para desacreditar ciertas protestas, limitar derechos y justificar respuestas represivas. La caracterización de una manifestación como no pacífica no habilita a los Estados a desconocer sus obligaciones de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos fundamentales.³⁶

3.2. LA IMPOSICIÓN DE REGULACIONES A LAS PROTESTAS

Otra dimensión problemática fue la intención de imponer regulaciones a las modalidades de las protestas. En general, estas prescripciones son ajenas a las competencias del Congreso nacional ya que corresponden al ámbito de la

36 “Resolution on the Promotion and Protection of Human Rights in the Context of Social Protests”, enviada a Permanent Representatives at UN Offices in Geneva el 7 de marzo de 2013, disponible en <ccla.org/wordpress/wp-content/uploads/2013/03/Letter-HRC-22-Protests-Res.pdf>.

regulación de los usos del espacio público, una potestad no delegada por los gobiernos provinciales.

Algunos proyectos se orientaron a establecer la obligatoriedad de dejar un carril libre durante las manifestaciones; pretendieron prohibir el uso de calles, caminos y avenidas como espacios para manifestar (Tonelli) y retomaron la reiterada idea de crear “espacios públicos determinados para protestar” (Giustozzi). Estas posiciones, con matices, desconocen que en democracia las plazas y las calles no son solamente espacios de tránsito, sino también de reunión y de expresión. Otros contemplaron la obligación de realizar avisos previos ante autoridades policiales indicando lugar, tiempo, objeto y nombre de los delegados, con una antelación de 24 o, incluso, 48 horas (Sturzenegger, Pedrini), ignorando el carácter espontáneo o imprevisto de algunas manifestaciones. Desde esta perspectiva, las movilizaciones más importantes de los últimos años habrían sido caratuladas como ilegítimas. También se retomó una idea presente desde los primeros años de las protestas piqueteras: identificar a los manifestantes.

En conjunto, este ánimo por restringir formalmente las protestas implica una noción limitada de los usos del espacio público. Sostiene la pretensión de que unas reglas generales afectan por igual a situaciones de protesta de naturaleza y recursos incomparables. Supone, finalmente, que reparos meramente administrativos pueden imponerse por sobre los derechos constitucionales involucrados en el acto de protestar.

3.3. LA OPORTUNIDAD DE LEGISLAR CONTRA LA CRIMINALIZACIÓN

El debate en el Congreso sobre la regulación de las protestas sociales generó la oportunidad de discutir la sanción de amnistías y modificar normas que afectan los derechos de los manifestantes. Tres proyectos propusieron el desprocesamiento a militantes, luchadores populares o activistas imputados en el contexto de protestas sociales. La presentación de Linares y Del Caño propuso que fueran retirados los cargos penales a los imputados durante hechos de “reivindicación social”. En términos similares, Ferreyra propuso amnistiar a todas las personas investigadas o procesadas por hechos originados o derivados de su participación en protestas. El proyecto de Conti y Comelli planteó el desprocesamiento desde el 10 de enero de 2001 de todos los manifestantes imputados, excepto aquellos involucrados en delitos como homicidio, lesiones graves o que hubieran implicado violencia física. En las audiencias de debate, la referencia a las amnistías pareció congrega apoyos de diferentes bloques.

Respecto de la criminalización de manifestantes, el CELS planteó la importancia de modificar los arts. 181 y 194 del Código Penal, que tienen derivaciones criminalizantes sobre los cortes de ruta y diferentes conflictos asociados

al acceso a la tierra. Remarcó que se debe establecer con claridad los bienes jurídicos protegidos, ya que la amplitud de esas figuras permite que se los utilice para restringir derechos.

3.4. LA REGULACIÓN DE LA ACTUACIÓN DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD

La mayor parte de los proyectos desatendieron la regulación de la actuación policial en el contexto de manifestaciones. El debate sobre las formas de la protesta social constituía una oportunidad para dar rango legal al conjunto de políticas y principios que caracterizó la actuación del gobierno nacional durante la última década.

Las modificaciones que en este campo se produjeron desde 2002 –profundizadas en 2003– en materia de contención del uso de la fuerza mostraron la capacidad de controlar políticamente los operativos y reducir la violencia y los abusos que ocasionan heridos y muertos. El bajo nivel de institucionalización de esas políticas, tanto para fortalecer su sostenimiento a través de los gobiernos como para irradiar los estándares a todo el territorio nacional, hizo que el CELS señalara la importancia de que los principios de actuación policial tuvieran rango legal, a fin de regular la acción de la policía en la ejecución de órdenes judiciales, emitir un fuerte mensaje político de compromiso con el abordaje no violento de los conflictos y extender los mejores estándares a todo el país.

Los proyectos de Ferreyra, de Pedrini y el de Carlotto y Segarra incorporaron en diferente medida la perspectiva de regular la actuación policial. Este último fue el único que incorporaba los Criterios Mínimos establecidos por el Ministerio de Seguridad en 2011 y les daba jerarquía legal.

Por falta de acuerdos ninguno de los proyectos avanzó, en cumplimiento del pedido que la presidenta había planteado al abrir el debate en el comienzo del año legislativo. Coexisten así el efecto positivo de no imponer el peso de los bloques oficialistas en ambas Cámaras con el negativo de dejar la regulación de la actuación de las fuerzas de seguridad en estos contextos flotando en un limbo legal, hasta que un nuevo episodio conmocionante replantee la urgencia de legislar al respecto.

3.5. LA FORMALIZACIÓN DE CANALES DE MEDIACIÓN POLÍTICA

Otra dimensión importante de la experiencia de abordajes no violentos de la protesta social es la apertura de canales de mediación para los conflictos. Se trata de un aspecto de difícil regulación, ya que requiere intervenciones propias de la gestión política. De acuerdo con las características y demandas, hay manifestaciones que pueden resolverse a través de la presencia de un me-

diador. Los proyectos de Pedrini,³⁷ Pucheta³⁸ y Ferreyra³⁹ incorporaron de diferentes formas la necesidad de esa clase de dispositivo.

Sin embargo, para el abordaje de algunas protestas esta condición no es suficiente, sea por su extensión, por la complejidad que presentan los reclamos, o por la presencia de personas en situación de vulnerabilidad, entre otros elementos. Estas requieren un procedimiento diferente del propuesto para las manifestaciones que tensionan la situación del tránsito. El proyecto de Conti y Comelli tiene como eje la creación de una “comisión de negociación” integrada por los representantes de los ministerios que el Ejecutivo designe. Esta propuesta, que recupera el espíritu de algunas experiencias exitosas que el gobierno nacional realizó a través de la intervención multiagencial, faculta a la comisión a inhibir la acción penal contra los manifestantes. De discutible legalidad, esa facultad le otorgaría a la comisión un desproporcionado poder para criminalizar o no a los manifestantes.

Algunos modelos y experiencias de otros ámbitos, como el previsto en la Ley 25 877,⁴⁰ no se incorporaron al debate a pesar de que proponen dispositivos relevantes para establecer instancias formales de mediación en los conflictos.

37 Establece como interlocutor de cualquier tipo de protesta al Ministerio de Seguridad. El mediador debe negociar las condiciones para evitar que la manifestación perturbe derechos de terceros. También debe canalizar las demandas hacia las áreas correspondientes mediante la coordinación de reuniones y encuentros entre los manifestantes y representantes de agencias estatales o entes privados.

38 Propone que las propias fuerzas de Seguridad Pública sean las intermediarias entre los manifestantes y “operadores territoriales responsables de la atención al público”. El operador, sin facultades particulares, debe tomar nota de las peticiones.

39 Propone reforzar el rol de las autoridades judiciales que tienen la obligación de realizar una mediación con los manifestantes antes de decidir la intervención de las fuerzas de seguridad en la protesta.

40 La Ley 25 877 (promulgada el 18 de marzo de 2004) regula el ejercicio de huelga en los servicios esenciales. En su art. 24 establece que en los conflictos donde se adopten medidas legítimas de acción directa deben garantizarse los servicios mínimos. Si bien la norma define cuáles son los servicios esenciales para la comunidad, también establece la posibilidad de convocar una comisión que podrá calificar otras actividades como esenciales, de acuerdo con la duración y extensión territorial de la interrupción de la actividad, el riesgo para la seguridad o la vida que implica la medida, o porque sea un servicio público de importancia trascendental. Siguiendo el Decreto reglamentario 272/2006, esta Comisión de Garantías debe estar integrada por personas provenientes de distintas disciplinas, independientes del Estado, los partidos y las asociaciones sindicales. Está habilitada para determinar los servicios mínimos de funcionamiento en el supuesto de falta de acuerdo entre las partes. En tal caso, el Ministerio de Trabajo deberá limitarse a hacer propios los pronunciamientos de la Comisión, canalizarlos administrativamente y asegurar su inmediato conocimiento por las partes.

3.6. REFLEXIONES A PARTIR DEL DEBATE LEGISLATIVO

El Poder Ejecutivo y el Poder Judicial han sido actores involucrados en los debates, disputas e intervenciones sobre protestas sociales a lo largo de la democracia. Por el contrario, el Poder Legislativo ha sido un actor ausente, sin intervención sobre uno de los campos más críticos en términos de derechos humanos en la historia reciente del país. El ingreso tardío de esta cuestión en su agenda, el tratamiento que se dio a los proyectos y el hecho de que ninguno avanzara pusieron en evidencia una serie de debates no saldados.

En primer lugar, y como ocurre en muchos países del mundo, las protestas sociales son un aspecto controversial de la vida democrática. Las posiciones diversas en el Congreso nacional mostraron estar lejos de alcanzar consensos aun en aspectos muy básicos.

En segundo lugar, el universo de conflictos sociales abarcados en el debate fue heterogéneo y su agrupamiento en la categoría de “manifestaciones públicas” es problemático. Algunos proyectos estaban orientados meramente a restringir la modalidad de los piquetes, otros suponían que “la espontaneidad” o la falta de programación es el aspecto más crítico. En ningún caso se profundizó en la casuística y complejidad del campo vasto sobre el que se pretendía intervenir.

En tercer lugar, se trata de materias de muy difícil regulación. La intención de establecer criterios formales para definir la legalidad e ilegalidad de las protestas muestra una ordenación problemática. Aun cuando en algún caso se plantee esta distinción para proteger a los manifestantes, se trata de reglas que, en definitiva, habilitan normativamente la represión de protestas. Por otro lado, los intentos por formalizar dispositivos de mediación son complejos. Por su naturaleza política, se trata de un ámbito de difícil regulación, aunque algunas experiencias que surgen del derecho de huelga señalan caminos a explorar.

Finalmente, aunque diferentes actores del movimiento de derechos humanos reclamamos el tratamiento legislativo de cuestiones tales como la actuación policial en manifestaciones públicas, el debate presentó aristas adversas desde una perspectiva de derechos, especialmente si el marco de la discusión parte de una visión restrictiva de la protesta.

4. PODER JUDICIAL: ASIMETRÍAS ENTRE EL AVANCE DE LAS CAUSAS EN LAS QUE SE INVESTIGAN HECHOS DE VIOLENCIA Y LAS QUE CRIMINALIZAN A REFERENTES SOCIALES

El Poder Judicial es un actor decisivo y poco visible en el desarrollo de las protestas y otros conflictos sociales: puede activar hechos de violencia o impulsar la apertura de vías alternativas y reponer canales de interlocución. Su interpre-

tación de los derechos involucrados en esos contextos define la judicialización o no de una diversidad de prácticas así como la posibilidad de investigar o, por el contrario, de garantizar impunidad en los casos en los que las fuerzas de seguridad intervienen con violencia hacia los manifestantes.

En esta sección nos centraremos en hechos de protestas con cortes, que fue donde ocurrieron las regresiones más serias y las que tomó el debate legislativo. El objetivo es revisar decisiones judiciales que en ocasiones implicaron la criminalización de referentes sociales. No es posible hacer un diagnóstico general válido para las diferentes jurisdicciones del país y, como veremos, en algunos casos se avanza en el esclarecimiento de las responsabilidades policiales en homicidios ocurridos en situaciones de conflicto social. Sin embargo, en algunas causas emblemáticas de los últimos años, como aquellas en las que se investigan los hechos de represión a la comunidad Qom y a la toma del Parque Indoamericano, ambos ocurridos en 2010, es muy fuerte la asimetría en el avance de las investigaciones: mientras no se esclarecen las muertes y lesiones ocurridas, los referentes sociales son sometidos a largos procesos con pocas y débiles pruebas.

En diferentes sentencias de la Ciudad de Buenos Aires los jueces criticaron la investigación del Ministerio Público Fiscal porteño, que ha sostenido acusaciones, luego desmoronadas al momento del juicio. El señalamiento avanza sobre las motivaciones reales de los fiscales en estos procesos.

4.1. EL JUICIO POR LA REPRESIÓN DEL 19 Y 20 DICIEMBRE DE 2001: VERIFICACIÓN DE PRÁCTICAS ABUSIVAS Y RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES POLÍTICAS Y POLICIALES⁴¹

El 24 de febrero de 2014 comenzó el juicio oral y público por las cinco muertes y los 117 heridos que dejó la represión policial del 19 y 20 de diciembre de 2001.⁴² Luego de una larga y compleja instrucción, que incluyó fuertes resistencias políticas y judiciales, los 17 acusados comparecieron ante el Tribunal Oral en lo Criminal Federal n° 6. Entre ellos, se encuentran el ex secretario de Seguridad de la Nación, Enrique Mathov, y el ex jefe de la Policía Federal, Rubén Santos. Las audiencias se extenderán hasta la primera mitad de 2015.

Numerosos testigos relataron el alto grado de violencia que desplegó la Policía Federal contra los manifestantes y describieron el uso abusivo de la fuerza

41 El CELS participa como querellante en este caso, en representación de María Arena, viuda de Gastón Riva, y de la familia de Diego Lamagna, fallecidos a causa de la represión.

42 "Protestas y represión en diciembre", en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2002, pp. 66-98.

utilizado en las inmediaciones de la Plaza de Mayo en los últimos momentos del gobierno de Fernando de la Rúa. Muchas de las prácticas que se han identificado (la utilización de escopetas con cartuchos alternados de goma y plomo, la participación de funcionarios policiales de civil y sin identificaciones visibles) son aquellas que desde 2002 se intentó regular y modificar en el sostenido proceso que derivó en la resolución de los Criterios Mínimos, de 2011. El juicio es una oportunidad para que el Poder Judicial se pronuncie respecto de las conductas de funcionarios políticos y policiales inaceptables en la vida democrática.

Es central atender la decisión judicial que se adopte sobre los roles de Mathov y de Santos ya que puede sentar un precedente respecto de la responsabilidad de las autoridades políticas y policiales de garantizar operativos policiales respetuosos de los derechos humanos. El CELS presentó un recurso extraordinario –que se encuentra en trámite– ante la Corte Suprema para que se investigue la responsabilidad penal del ex presidente De la Rúa, encargado y garante del estado de sitio impuesto.

4.2. JUICIO POR EL DOBLE HOMICIDIO DE LA CÁRCOVA: QUEDÓ PROBADA LA RESPONSABILIDAD POLICIAL

Durante febrero y marzo de 2014 se celebró el primer juicio oral y público por los hechos ocurridos en José León Suárez en febrero de 2011, en el barrio de la Cárcova,⁴³ en los que los adolescentes Franco Almirón y Mauricio Ramos fueron asesinados cuando la Policía Bonaerense reprimió a un grupo de personas que retiraba mercadería de un tren que había descarrilado por accidente.

Declararon numerosos testigos, entre los que se encontraba la única víctima que sobrevivió al impacto de las balas policiales, vecinos, policías y peritos balísticos. Quedó demostrado que la Policía Bonaerense utilizó munición de plomo para dispersar al grupo de personas que se acercaron al tren, aun cuando todos los policías que declararon reconocieron que no era necesario el empleo de esa clase de munición. Los testigos señalaron a los acusados como los que efectuaron los disparos letales y las pericias balísticas probaron el origen policial de las descargas.

La querrela a cargo del CELS y del abogado Juan Carlos García Dietze solicitó que se condenara al sargento Gustavo Sebastián Rey de la Policía Buenos

43 Una descripción detallada de los hechos y un análisis de la situación social y de la relación entre los habitantes de La Cárcova y la Policía Bonaerense puede consultarse en <<http://bit.ly/1uSG30V>>.

Aires 2 a la pena de prisión perpetua por el homicidio agravado de Almirón y Ramos y al subteniente Gustavo Ezequiel Vega de la Comisaría 2 de San Martín a la pena de 17 años de prisión por la tentativa de homicidio agravado de Joaquín Romero. El Tribunal en lo Criminal n° 2 de San Martín, en cambio, decidió absolver a Rey en virtud del principio de duda razonable y condenar a Vega a 7 años de prisión por la tentativa de homicidio de Joaquín, por considerar que no actuó en abuso de sus funciones.

La sentencia fue apelada ante la Cámara de Casación Penal de la provincia de Buenos Aires y se espera el pronunciamiento de la Sala I de ese Tribunal en el primer semestre de 2015. Esta instancia de apelación debe servir para que los jueces reexaminen las pruebas que no fueron tenidas en consideración por los miembros del Tribunal. La absolución del sargento Rey, en particular, partió de la errónea interpretación del testimonio que prestaron varios sobrevivientes del ataque policial. En el caso del subteniente Vega, se le aplicó una calificación arbitraria a su conducta.

4.3. AVANCE DESIGUAL DE LAS CAUSAS POR LOS HECHOS DE VIOLENCIA CONTRA LOS QOM EN FORMOSA EN 2010

Hay un avance asimétrico entre las causas que deben esclarecer los hechos de violencia del 23 de noviembre de 2010⁴⁴ durante una protesta de la comunidad Qom La Primavera, en Formosa: mientras avanzaron las imputaciones contra el referente Qom Félix Díaz sobre la base de pruebas escasas y débiles, no se investigan las graves denuncias realizadas por la comunidad.

Dos decisiones judiciales marcaron el curso de las causas. Por un lado, la decisión de revocar el sobreseimiento a Díaz y, por otro, sobreseer a los policías acusados por el homicidio de Roberto López, integrante de la comunidad.

Cuando el juez de la Cámara Primera en lo Criminal de Formosa, Ramón Alberto Sala, revocó el sobreseimiento de Díaz, imputado por instigación a cometer delitos, atentado a la autoridad a mano armada y lesiones graves y leves, agregó la acusación de haber instigado el homicidio del policía Heber Falcón. El juez fundó livianamente su decisión en los testimonios de agentes

44 En la causa n° 1157/10 se investigan los hechos ocurridos el 23 de noviembre de 2010 por la tarde, cuando miembros de la Comunidad La Primavera fueron víctimas de una violenta represión policial en el momento en que intentaban desalojar el corte que venían realizando sobre la Ruta nacional n° 86. Numerosos miembros de la comunidad resultaron gravemente heridos, incluidos mujeres, niños y ancianos. Uno de ellos, Roberto López, murió por el disparo de un policía. También falleció el oficial principal Heber Falcón, de la policía de Formosa, por un disparo de escopeta.

que sostuvieron que “en todo momento Félix estaba con su celular”, como si ser organizador de una movilización social implicara instigar un homicidio. En contraposición, desestimaron las declaraciones de Díaz, funcionarios políticos⁴⁵ y miembros de la comunidad que explicaron la importancia que tuvieron esos llamados a distintas personalidades y funcionarios para denunciar y pedir ayuda ante la brutal represión que estaban padeciendo. Tampoco se tuvo en cuenta el peritaje antropológico, que indica que las formas de organización interna de la comunidad tienen una lógica asamblearia, que invalida los planteos de la querrela y la fiscalía.

El juez de instrucción a cargo del Juzgado de Instrucción n° 2 de Clorinda, Santos Garzón, sobreeseyó a los dos policías acusados por el asesinato de López. El fiscal que intervino en la causa por la misma jurisdicción, Arturo Lisandro Cabral, de la Fiscalía n° 2, no apeló esa decisión. De forma inversa, sí lo hizo cuando los sobreseimientos fueron dictados a favor de los Qompi.

En este marco, Erma Peteñi, viuda de Roberto López, solicitó ser parte querellante y apeló los sobreseimientos a los policías. Los jueces de la Cámara Primera en lo Criminal, Ramón Alberto Sala, y del Tribunal Superior de Justicia de Formosa, Guillermo Horacio Alucin, Eduardo Manuel Hang, Ariel Gustavo Coll, Marcos Bruno Quinteros y Ricardo Alberto Cabrera, desestimaron el derecho al acceso a la justicia y asumieron una interpretación restrictiva de su derecho a participar en el proceso penal: confirmaron el rechazo y el sobreseimiento de los policías imputados. La pretensión de Peteñi de ser tenida por parte querellante se encuentra hoy en la Corte Suprema de Justicia de la Nación. También fue rechazada la solicitud como querellante de Feliciano Sanagachi: su vivienda fue gravemente afectada por la quema que realizó la policía durante el violento desalojo de 2010, por orden del juez Julio Raúl Mauriño. Esta presentación se encuentra a la espera de una resolución del Tribunal Superior de Justicia de la provincia.

Díaz fue también imputado por los delitos de resistencia a la autoridad y lesiones; su procesamiento por el delito de robo de arma de fuego fue confirmado en la causa que investiga el ataque a la comunidad por policías y por los disparos de Luis Pedro Celías, que reclama la propiedad de las tierras.⁴⁶ Las

45 Como los testimonios de Claudio Morgado, en ese momento titular del INADI, la religiosa Marta Lomas y Rosa María Córdoba, defensora oficial del Juzgado Federal de Formosa.

46 En la causa n° 742/11 se investigan los hechos ocurridos la mañana del 23 de noviembre de 2010. Luis Pedro Celías denunció un supuesto corte perimetral de un alambrado de tierras que reclama como propias, y una comisión de policías fue hasta el terreno de la Comunidad. En ese contexto, Díaz se acercó para saber qué estaba ocurriendo y fue atacado por Celías, que le disparó. Los policías no hicieron nada para evitar ese ataque, al

únicas pruebas en contra de Díaz son las declaraciones de los propios agentes que intervinieron, de Celías y de sus acompañantes, entre las que existen serias contradicciones. La investigación también reveló que los testigos que suscribieron el acta de prevención policial resultaron ser el casero y un familiar de Celías.

Los procesos judiciales que analizamos, en los que se encuentran involucrados miembros de la comunidad Qom, muestran el sesgo discriminatorio que padecen a diario. Mientras las investigaciones contra los Qompi avanzan sin elementos que las respalden, las denuncias que ellos realizaron no son indagadas.

4.4. INDOAMERICANO: CUATRO AÑOS DE IMPUNIDAD⁴⁷

El 3 de diciembre de 2010 centenares de familias con dificultades para acceder a una vivienda ocuparon el Parque Indoamericano. Cuatro días después, la jueza Cristina Nazar ordenó el desalojo del predio. Un operativo conjunto de las policías Federal y Metropolitana reprimió con extrema violencia la toma y causó las muertes de Rossemay Chura Puña y Bernardo Salgueiro y graves heridas con balas de plomo a otras cinco personas. Durante los días del conflicto, también fue asesinado Emiliano Canaviri Álvarez.

La ocupación del Parque visibilizó diversas problemáticas, entre ellas la vulnerabilidad de las familias que alquilan en las villas de la ciudad, la imposibilidad del acceso a un hábitat digno y la respuesta violenta del Estado ante estos conflictos sociales.⁴⁸

La impunidad de la represión contrasta con la criminalización de referentes sociales a los que se intenta responsabilizar por los conflictos. En estos cuatro años, se pusieron constantes obstáculos para frenar la causa judicial por el operativo policial que causó la muerte de dos personas. Aunque los jueces de la Cámara que revocó los procesamientos consideran que los homicidios fueron cometidos por policías, los efectivos de las policías Federal y Metropolitana que estuvieron imputados por las muertes y lesiones fueron sobreesidos con el argumento de que no era posible atribuir responsabilidades individua-

contrario, comenzaron a agredir a miembros de la Comunidad. Como resultado de este episodio, se le imputan a Díaz los delitos de resistencia a la autoridad y lesiones. Además, tiene un procesamiento confirmado por el delito de robo de arma de fuego.

47 Esta descripción es parte del documento del CELS: “Cuatro años de la toma del Parque Indoamericano: impunidad por los asesinatos y falta de respuesta a los problemas de vivienda”, disponible en <bit.ly/1wy0tq4>.

48 Véase el capítulo XI: “Una perspectiva de derechos humanos sobre las políticas de desarrollo y acceso justo al hábitat”, en este Informe.

les. A pesar de que la investigación judicial determinó que la Policía Metropolitana había sido la autora de los disparos mortales, ninguno de los efectivos que participaron del violento operativo, ni siquiera los jefes, fue sancionado por haber incumplido obligaciones funcionales.

A nivel administrativo, el Ministerio de Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no removió ni sancionó a los efectivos que participaron del violento operativo por hacer un uso abusivo de la fuerza letal. En cambio, varios de ellos volvieron a participar en represiones de características similares como los mencionados desalojos de la Sala Alberdi y del Hospital Borda. A la falta de sanción judicial sigue la falta de condena política, lo cual equivale a una invitación para proceder del mismo modo criminal en el futuro.

La investigación permitió probar que los efectivos de ambas policías actuaron de manera coordinada. La Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, sin embargo, dictó el sobreseimiento y falta de mérito a 41 policías que participaron en la represión del 7 de diciembre de 2010. La Cámara reconoció que las muertes de Chura Puña y Salgueiro sólo podían explicarse como resultado del accionar de las fuerzas de seguridad. Los jueces dejaron de lado prueba relevante de la investigación y optaron por desestimar la acusación contra los policías en lugar de llevarlos a juicio.

La decisión de la Cámara de que las fuerzas de seguridad no rindan cuentas sobre su responsabilidad por las muertes y los heridos expresa la dificultad para juzgar hechos que involucran a integrantes de las instituciones de seguridad y es un mensaje negativo del Poder Judicial hacia esas fuerzas.

En agosto de 2014, el CELS recurrió los sobreseimientos ante la Sala I de la Cámara de Casación Penal, integrada por los jueces Luis María Cabral, Juan Carlos Geminiani y Ana María Figueroa. A pesar del tiempo transcurrido, todavía no se fijó fecha para la audiencia en la que escucharán los argumentos de las partes.

Mientras se demora el avance de la causa y el juzgamiento de los responsables, una nueva estrategia de la defensa sumó dificultades. En junio, el imputado Eugenio Burzaco solicitó separar a la jueza y transferir la causa a la justicia federal, afectando el cauce normal de la investigación. El juez federal Claudio Bonadío rechazó, sin ninguna justificación legal, la solicitud del CELS para acceder a esa presentación, limitando el derecho de los querellantes a controlar el desarrollo del proceso. El 27 de noviembre, con el objetivo de que la Cámara reordenase el trámite judicial, apelamos esta decisión. El 9 de febrero de 2015, la Cámara dio la razón al CELS y obligó a Bonadío a permitir el acceso del organismo a la causa. El juez, que debía resolver su competencia en la causa a los pocos días de hecha la presentación de la defensa, demoró casi ocho meses y sólo lo hizo cuando la Cámara de Apelaciones tomó intervención en el caso. En todo este tiempo, el juzgado produjo prueba que no pudo ser controlada ni conocida por el CELS.

4.5. ACUSACIÓN Y ABSOLUCIÓN DE REFERENTES SOCIALES DEL INDOAMERICANO

En estos cuatro años el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires continuó la investigación por la usurpación del Parque. Lejos de proporcionar información sobre los modos en los que se produjo la toma, se abocó a perseguir a personas que, en su calidad de referentes sociales, durante el conflicto se solidarizaron con los ocupantes y ayudaron a alcanzar una solución a la toma sin más muertos ni heridos. Tras dos sobreseimientos previos, el Ministerio Público Fiscal porteño insistió con su acusación y los llevó a juicio oral.

El fiscal general adjunto, Luis Cevasco, sostuvo que hubo personas que actuaron “previamente organizadas” que llevaron adelante la toma a través de una “acción coordinada”, y entendió que Luciano Nardulli –de la Corriente Clasista Combativa– y Diosnel Pérez Ojeda –del Frente Popular Darío Santillán– eran coautores de este hecho. En octubre pasado se demostró durante el juicio la falta de prueba que sustentó este proceso criminalizante y fueron absueltos.

La jueza Cristina Lara, titular del Juzgado en lo Penal, Contravencional y de Faltas n° 21, tomó esa decisión porque la investigación del Ministerio Público Fiscal no proporcionó pruebas de ningún acuerdo previo entre los imputados, ni entre estos y los ocupantes del parque. Durante las audiencias, ninguno de los testigos ofrecidos por la fiscalía reconoció a los acusados y ni siquiera los ubicaron en el lugar de los hechos. Ninguna de las declaraciones testimoniales los vinculó, directa o indirectamente, con la toma del predio. En la sentencia absolutoria la jueza cuestionó fuertemente la actuación de la fiscalía durante el proceso, por haber sostenido sin pruebas la acusación sobre los referentes que debieron soportar “el estigma de una acusación sobre sus espaldas durante todo ese tiempo”. Consideró que la fiscalía había intentado atribuirles el delito de organización de la toma por su condición previa de referentes sociales y que lo hizo desdibujando el rol que habían adoptado durante el conflicto como mediadores políticos. Indicó que, siguiendo la hipótesis del Ministerio Público Fiscal, no se comprende por qué la fiscalía otorgó penas alternativas a los otros acusados y se preguntó:

¿La necesidad de llevarlos a juicio residía específicamente en la necesidad de dilucidar en juicio oral su participación criminal en los sucesos, o se derivaba como consecuencia ineludible de sus sendas negativas a acceder a los métodos alternativos propuestos por la Fiscalía?⁴⁹

49 Sentencia del Juzgado en lo Penal, Contravencional y de Faltas n° 21 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 10 de noviembre de 2014, p. 114.

La jueza también cuestionó la falta de objetividad del Ministerio Público Fiscal al valorar las declaraciones que los imputados habían realizado en el momento de los hechos ante diversos medios de comunicación:

Sus posturas políticas, sus reclamos, sus conclusiones y razonamientos sobre la ocupación de tierras, no puede ni debe ser alcanzado por el derecho penal, pues hace [sic] a sus convicciones íntimas aun cuando las hicieran públicas.⁵⁰

Por el contrario, señaló elementos que estuvieron presentes en el debate y podrían haber orientado la investigación para determinar de qué modo se produjo la usurpación.

4.6. UNA PRÁCTICA SOSTENIDA: LA CRIMINALIZACIÓN DE LOS REFERENTES SOCIALES EN LAS TOMAS DE TIERRAS

Las problemáticas más graves que se hicieron evidentes en los hechos del Indoamericano persisten.⁵¹ La conflictividad por la falta de acceso al hábitat se reactualizó en diferentes hechos sucedidos durante 2014, entre ellos la toma de tierras y el posterior desalojo del barrio “Papa Francisco”, también en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires.

El accionar violento de las fuerzas de seguridad frente a este tipo de conflictos sociales también muestra continuidades. Una vez más, un operativo conjunto de las fuerzas de seguridad de la ciudad y de la nación mostró altos niveles de violencia contra las familias desalojadas. El desalojo se planificó durante más de seis meses entre representantes del Ministerio Público Fiscal, autoridades policiales y de los ministerios de Seguridad nacional y porteño, y no cumplió los principios mínimos de actuación. Tampoco se ofreció a las familias algún tipo de solución habitacional, su traslado fue a paradores y lugares transitorios, y sus bienes fueron a un depósito de forma caótica. Sólo asignaron a ocho personas del programa Buenos Aires Presente para gestionar la situación de 500 familias, sin ningún tipo de protocolo de acción. Los policías reprimieron violentamente a las personas de la toma y a quienes se acercaron a asistirlos.⁵² Quedó sin desalojar el sector más conflictivo de esta sobre el cual la propia fiscalía había estado investigando diversas denuncias.

50 Íd.

51 Horacio Verbitsky, “El techo”, *Página/12*, 2 de marzo de 2014.

52 Carlos Rodríguez, “A los palos, vaciaron el Papa Francisco”, *Página/12*, 24 de agosto de 2014.

Aunque la Metropolitana denunció públicamente que había bandas armadas que supuestamente repelieron el ingreso de la policía al barrio, esta versión nunca fue acreditada.

4.7. EL PROCESO JUDICIAL CONTRA REFERENTES SOCIALES DE LA TOMA DEL BARRIO PAPA FRANCISCO⁵³

Los mismos problemas que señaló la jueza Cristina Lara en la sentencia del Indoamericano aparecen en la investigación por la toma de Papa Francisco. El gobierno de la ciudad, como en el Indoamericano, desconoció las demandas de vivienda, incentivó la persecución penal, promovió la intervención de la justicia y se negó a cualquier tipo de negociación y diálogo que promoviera una salida política del conflicto. Por su parte, el Ministerio Público Fiscal agravó la gestión del conflicto al demorar su intervención, resistir el diálogo con los ocupantes y la participación de la defensa y, finalmente, centrar su investigación únicamente en los habitantes vinculados a organizaciones sociales o en los vecinos de la villa sin contacto con la toma. La intervención del juez Gabriel E. Vega en los primeros días permitió un acuerdo donde el gobierno de la ciudad se comprometió a presentar, ante la jueza Elena Liberatori, un listado de los ocupantes para que sean incluidos en el proyecto de urbanización previsto para ese predio, a cambio de que desalojaran. El incumplimiento de acuerdos estatales previos (tal como sucedió por parte de la Ciudad y de la Nación tras el desalojo del Indoamericano en 2010) hizo que los ocupantes desconfiaran y, por lo tanto, persistieran en la ocupación. Finalmente, el titular del Juzgado Penal Contravencional y de Faltas n° 10 dictó el desalojo, que no se llevó a cabo porque la Metropolitana adujo que no contaba con el tiempo suficiente para organizarlo.⁵⁴

El gobierno de la Ciudad y el Ministerio Público Fiscal intentaron instalar la idea de que el asentamiento se había transformado en un refugio de narcotraficantes. El Ministerio Público Fiscal creó una comisión especial para el caso conformada al interior de la Unidad Fiscal en lo Penal y Contravencional del distrito sur, e integrada por los fiscales Carlos Rolero, Luis Cevasco, Gabriel Unrein, Jorge Ponce y Martín López Zavaleta. El esfuerzo de esta comisión se concentró en identificar a aquellas personas que, según sus consideraciones, habían organizado la toma. Mientras que, en casos como el de la toma del

⁵³ Los autores agradecen la colaboración de Denise Sapoznik para la elaboración de esta sección.

⁵⁴ “Se demora el desalojo del predio en Lugano pese a la orden judicial”, *Ámbito.com*, 20 de marzo de 2014.

Club Albariño de 2010,⁵⁵ la investigación judicial tuvo un rol importante en el esclarecimiento de las tramas económicas que dan origen a algunas tomas, en el caso del barrio Papa Francisco la fiscalía se orientó a la persecución penal de las personas que se solidarizaron con los ocupantes acercando materiales de construcción o, incluso, comida y enseres.

Los fiscales solicitaron escuchas telefónicas y allanamientos dentro de la Villa 20 y pidieron la detención de once personas, algunas de ellas referentes sociales del barrio. La jueza María Gabriela López Iñiguez, titular del juzgado en lo Penal, Contravencional y de Faltas n° 14, autorizó los allanamientos y escuchas, pero sólo aceptó detener a Marcelo Chancalay, ex presidente de la Junta Vecinal y con fuertes contactos políticos en el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.⁵⁶ La fiscalía imputó a diferentes personas pero, del mismo modo que sucedió en la toma del Indoamericano, aún no presentó pruebas sobre una presunta asociación ilícita para tomar el predio. Los fiscales decidieron ignorar los elementos sobre el sector más problemático de la toma que algunos habitantes de la Villa 20 acercaron al juzgado. En cambio, profundizaron la investigación sobre los delegados y referentes que no pertenecían a ese sector. Como en el proceso judicial del Indoamericano, acusaron sin pruebas de organizar la toma con fines económicos a grupos familiares completos y luego a las organizaciones sociales presentes en el barrio.

4.8. PROCESOS POR CORTES CONTRA REFERENTES GREMIALES

Dos delegados de la Asociación Trabajadores del Estado (ATE) Capital también fueron procesados y absueltos. La acusación fue por la interrupción de dos horas del Metrobús en la avenida 9 Julio en octubre de 2013 durante una movilización de trabajadores del Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad, que demandaba mejores condiciones de trabajo luego de una serie de diálogos frustrados con las autoridades.

El fiscal pidió en su alegato la absolución del secretario adjunto de ATE Capital, Humberto Rodríguez, porque no había logrado comprobar su presencia en el lugar del corte. En cambio, solicitó cinco días de arresto para el delegado general de Promoción Social, Mariano Skliar, por considerarlo organizador de este. En sus últimas palabras los imputados inscribieron la pro-

55 "Umbrales perforados. Muertos y heridos por la represión de conflictos sociales", en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2011*, ob. cit., pp. 129-170.

56 Chancalay es una de las personas a las que la fiscalía había investigado por su participación en la toma del Parque Indoamericano y que luego fue sobreseída.

testa en la disputa contra las condiciones de tercerización laboral que padecen los trabajadores estatales y como una responsabilidad gremial por revertir esa situación. Señalaron que esta causa consistía en una persecución política del gobierno porteño con el fin de desalentar la sindicalización de los trabajadores de la ciudad.

En su sentencia absolutoria el juez Gabriel Vega también cuestionó la investigación realizada por la fiscalía porque no logró acreditar la presencia de ninguno de los delegados en los hechos. Sin embargo, su análisis del corte del Metrobús implicó una reprobación sobre la legalidad y legitimidad de las protestas que interrumpen arterias vehiculares. No consideró que se hubiera tratado de un proceso de discriminación o persecución política respecto de los delegados.

La actuación del Ministerio Público Fiscal en los procesos judiciales contra referentes fue cuestionada por los propios jueces. La falta de interés en esclarecer las tramas delictivas que se articulan en algunos de estos acontecimientos vulnera el derecho a la justicia de las víctimas, y resulta regresiva para la vida pública y política de la ciudad.

La excesiva duración de los procesos judiciales es en sí misma una forma de criminalización de referentes sociales y gremiales: pone en cuestión su legitimidad y desalienta la organización colectiva indispensable para atravesar conflictos asociados al acceso a la vivienda o a la lucha contra el trabajo precario. Con frecuencia, los funcionarios judiciales desconocen las problemáticas sociales de fondo y eso explica, al menos en parte, su falta de habilidad para guiar investigaciones eficaces y su perspectiva discriminatoria, que los lleva a sospechar de diferentes formas de organización colectiva propias de los sectores populares.

5. EL VALOR DE REGULAR LA ACTUACIÓN POLICIAL EN EL CONTEXTO DE PROTESTAS SOCIALES

Las consecuencias políticas de la represión del 19 y 20 de diciembre de 2001 y los homicidios de Kosteki y Santillán en 2002 pusieron de relieve la gravedad que tiene la muerte de manifestantes en la historia argentina reciente. Esta valoración no es natural, sino que fue forjada a través de una historia de luchas y constituye un importante capital social. Durante estos años, los movimientos sociales y los organismos de derechos humanos denunciaron los abusos policiales, protagonizaron la búsqueda de justicia y propiciaron el debate sobre cómo debe actuar el Estado en el contexto de manifestaciones públicas.

El ciclo de gobiernos que se inició en 2003 incorporó esta cuestión como un aspecto central de su agenda y, con decisiones muchas veces criticadas, sostuvo

una posición de gestión no violenta de la protesta social, a la vez que mantuvo intercambios con organizaciones de derechos humanos para mejorar el marco regulatorio de la actuación policial en esos contextos. Además de las heridas causadas a manifestantes, la gravedad de las regresiones analizadas en este capítulo radica en el debilitamiento de una de las más valiosas políticas en materia de derechos humanos. Aun cuando los Criterios Mínimos fueron incumplidos durante la violenta represión de Gendarmería en la Panamericana, la ministra de Seguridad Cecilia Rodríguez reafirmó su vigencia, luego de la intervención presidencial. Los Criterios Mínimos se sostienen como máxima referencia normativa, y su pertinencia no ha sido confrontada por el gobierno ni por otros partidos.

En las provincias, a pesar de la firma del Acta Acuerdo con la Nación, la adopción de estos criterios es aún débil. A nivel de las prácticas y las reglamentaciones, son muy pocos los cambios que se han hecho en las estructuras de seguridad y su incumplimiento no tiene mayores consecuencias. Se suman las limitaciones de jueces y fiscales para investigar abusos policiales y proteger los derechos de los manifestantes. En el período que hemos analizado en este capítulo ocurrieron represiones de extrema violencia, que exigen revisar la regulación de la actuación policial frente a manifestaciones así como las formas de interlocución política.

VIII. El Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires como engranaje de un sistema penal violatorio de derechos*

1. INTRODUCCIÓN

Año a año, analizamos el funcionamiento del sistema penal bonaerense con foco en la actuación de la policía y del servicio penitenciario. En la provincia queda a la vista la selectividad que caracteriza a los sistemas penales y la sobreexposición de los sectores sociales más vulnerables a la acción punitiva del Estado. Los habitantes de los barrios de menores recursos económicos están doblemente afectados por la forma de actuación de la Policía Bonaerense: no tienen acceso a los servicios de seguridad cuando los necesitan y son foco de hostigamientos y controles arbitrarios, en especial los jóvenes. Los grandes operativos que en estas zonas integran el repertorio de las prácticas policiales –allanamientos, razias, acciones de saturación– son ocasiones de abuso y violación de derechos.¹

Esta orientación de la punitividad es consecuencia de políticas de seguridad que apuestan al endurecimiento de la respuesta penal y se enfocan en la vigilancia de las zonas pobres y de la falta de estrategias de persecución de las estructuras criminales. Es también expresión de las prácticas violentas y discriminatorias de las fuerzas policiales, los funcionarios judiciales y la agencia penitenciaria.

* Este capítulo fue elaborado por Paula Litvachky, directora del área de Seguridad y Justicia del CELS, y Anabella Museri, coordinadora del Equipo de Justicia Penal y Políticas de Encarcelamiento, con la colaboración de Eva Asprella (coord.), Mariano Lanziano, Mariana García Acevedo y María Dinard, integrantes del mismo equipo. Los autores agradecen al Comité Contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria por el acceso a la información. También a Virginia Creimer, Julián Axat, Gabriel Bombini, Enrique Font, María Fernanda Mestrin, Juan Carlos García Dietze, Fernando Domínguez, Cecilia Boeri y a la Ayudantía Fiscal de Investigación de Delitos ocurridos en el Complejo Penitenciario de San Martín.

¹ Véase el capítulo V de este Informe: “Democratización de las estructuras de seguridad como condición para la gobernabilidad y la inclusión social”.

En la provincia de Buenos Aires, la forma de encarar el gobierno de la seguridad pública profundiza el modelo de delegación política en las cúpulas policiales, lo que se conoce como policialización. Al mismo tiempo, se sostiene un pacto de gobernabilidad que incluye la regulación de los mercados ilegales por parte de la Policía Bonaerense, como parte activa del negocio o como comercializadora de protección ilegal a organizaciones criminales.²

El sistema de justicia provincial no es ajeno a la configuración de la política criminal. En términos generales, acompaña este pacto político que cede el territorio a la Bonaerense y dirige todo su peso hacia los sectores sociales con menor capacidad de defensa y respuesta frente a los abusos.³ El funcionamiento del Ministerio Público provincial, a cargo de impulsar las investigaciones penales y de diseñar estrategias de persecución criminal, resulta central para entender el rol que le cabe al sistema de justicia en este entramado.

Mientras la responsabilidad de las agencias del Poder Ejecutivo provincial por los efectos de sus políticas en materia de derechos humanos, control del delito y niveles de violencia es denunciada con frecuencia por organismos de derechos humanos, activistas, políticos y funcionarios judiciales, la que le cabe al Ministerio Público suele pasar inadvertida.

En la provincia de Buenos Aires, el Ministerio Público está integrado por los fiscales y los defensores, ambos bajo la dirección de la Procuración General pese a que sus funciones son contrapuestas.⁴ Los primeros ejercen la pretensión punitiva del Estado al promover las investigaciones y la acusación, mientras que los defensores públicos representan a los imputados.⁵ Luego de la

2 Véase Marcelo Sain, “La regulación policial del narcotráfico en la Provincia de Buenos Aires”, ponencia presentada en el Seminario “What Happens When Governments Negotiate with Organized Crime? Cases Studies from the Americas”, Washington DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars, octubre de 2013.

3 Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2013.

4 La Ley 12 061 de Ministerio Público fue modificada por la Ley 14 442, que creó la figura del Defensor General pero aún no se implementó. Según el régimen anterior todavía vigente, el Procurador General fija las políticas generales tanto del Ministerio Público Fiscal como de la Defensa Pública, y puede dictar instrucciones generales y reglamentos para ambas instituciones. Además, preside y convoca los consejos de fiscales y defensores, administra los recursos humanos y materiales y posee potestades disciplinarias en ambos ministerios.

5 Funcionarios y organismos de derechos humanos promueven la autonomía de la Defensa Pública ya que, si bien no es garantía de un correcto funcionamiento, es una condición de posibilidad para desarrollar políticas específicas de protección de derechos, con capacidad para cuestionar el funcionamiento del sistema penal.

reforma procesal impulsada en 1997, las resistencias y las limitaciones políticas e institucionales hicieron que persistieran la defensa pública sin autonomía y vestigios significativos del régimen inquisitivo que se buscaba reemplazar. Los acuerdos políticos e institucionales a los que se llegó para lograr la reforma marcan hasta hoy el perfil de los funcionarios judiciales con roles jerárquicos en los órganos de la justicia provincial.

La resistencia de amplios sectores a la transformación de viejas prácticas del sistema penal bonaerense fue muy fuerte y no se logró cambiar su funcionamiento conservador atado a influencias políticas y policiales, sobre todo de los municipios de cada departamento judicial.⁶ El Ministerio Público quedó inserto en esa lógica aunque un conjunto de actores pretendió cuestionar aspectos clave del funcionamiento penal. Se trata de liderazgos disruptivos entre los defensores públicos y, con menor frecuencia, entre los fiscales que se oponen a las lógicas descriptas. Como consecuencia, en reiteradas ocasiones son acusados en trámites disciplinarios.

Definir la política de persecución penal provincial y velar por la vigencia de los derechos humanos es una de las funciones principales del Ministerio Público.⁷ Es un organismo de gran importancia, ya que puede romper la inercia del sistema penal con políticas y acciones específicas o no problematizar las cuestiones críticas y profundizar las situaciones regresivas de derechos.

En la actualidad, los lineamientos de política criminal del Ministerio Público bonaerense siguen las políticas promovidas desde el Ejecutivo, enfocadas en el encarcelamiento y la sobrecriminalización de determinados sectores sociales. Es difícil identificar políticas que distingan al Ministerio Público del enfoque de gestión del delito que proponen el gobierno provincial y la Policía Bonaerense. Son muy débiles las iniciativas dirigidas a la persecución de fenómenos de criminalidad compleja. Al mismo tiempo, su trabajo se concentra en un aceitado dispositivo judicial-policial para la gestión de los “casos sencillos”, es decir, los delitos etiquetados y procesados como flagrantes. En su gran mayoría, se trata de delitos contra la propiedad cometidos por los últimos eslabones de las redes o estructuras criminales a las que este tipo de intervención penal no afecta de manera estructural. Esto se acompañó con la política de

6 Para más información véase CELS, “Informe sobre el sistema de justicia penal en la provincia de Buenos Aires”, realizado en el marco del proyecto de “Seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina” del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), 2005.

7 La conducción del Ministerio Público Fiscal debe dar pautas concretas que orienten la función de los fiscales. Las directivas exceden la actividad meramente procesal y engloban una función política amplia (cfr. CELS, *Ejes para una reforma del Ministerio Público*, 1ª ed., Buenos Aires, 2005).

descentralización de las fiscalías en los municipios, que recibió fuertes críticas por las relaciones estrechas con esos gobiernos locales.

Pasados quince años de la reforma,⁸ el Ministerio Público no desarrolló políticas para modificar esta lógica de definición policial de la política criminal y de la persecución penal. Por esto mismo, tampoco logró reorganizar una estructura de investigación criminal (dentro o fuera de la policía) que le devolviera poder, ni romper con la delegación absoluta y ciega de la función de investigación en las divisiones viciadas de la Policía Bonaerense. No pudo convertirse en un actor institucional de peso para supervisar y controlar la actuación policial y disputar la forma de ejercicio del poder punitivo.

El impacto del endurecimiento de la política criminal de la provincia, centrada en el encarcelamiento pudo verse en el aumento sostenido de la cantidad de detenidos. Esta orientación se profundizó con la declaración del Poder Ejecutivo bonaerense, en abril de 2014, de la emergencia de seguridad pública.⁹ A partir de esta iniciativa, el gobierno aumentó los recursos policiales y las medidas para incrementar las detenciones. Asimismo tuvo su correlato en temas de justicia al pretender que se limitase aún más la concesión de excarcelaciones y que se creasen fiscalías sobre narcotráfico. En 2013, ya se había reformado la ley para restringir las excarcelaciones cuando los detenidos tuvieran armas de fuego.¹⁰ El Ministerio Público mediante la Resolución 567/2013 también dio directivas para que los fiscales sostuvieran las detenciones y sólo dispusieran libertades una vez que el imputado pasase por sede fiscal y se corroborasen sus datos, aun cuando el trámite se demorara por la burocracia.¹¹

8 Uno de los objetivos de la reforma del sistema penal de 1998 fue poner la dirección de la investigación penal en cabeza del Ministerio Público Fiscal. Se pretendió que la investigación estuviere a cargo del órgano que lleva adelante la acusación, para diferenciarlo con nitidez del rol del juez.

9 Para más información véase CELS, “A cuatro meses de la “emergencia en seguridad” de la provincia de Buenos Aires”, disponible en <www.cels.org.ar>, y “Más presos en peores lugares, ¿*déjà vu*?”, *Página/12*, 28 de mayo de 2014.

10 La Ley 14 517, sancionada el 13 de junio de 2013, señala como fundamentos para el dictado de la prisión preventiva situaciones que no tienen que ver con los riesgos procesales que la pueden justificar.

11 En la Resolución 567-513 la Procuradora señala: “Se advierte en la práctica que, en ocasiones, se disponen ligeramente tales libertades a término de una comunicación telefónica mantenida con las autoridades de prevención sin tener a la vista actuación judicial alguna, ni tomar los recaudos que la situación amerita. Que en tal sentido, entre otras medidas, correspondería que en cada caso se tome conocimiento directo de las actuaciones mediante las cuales se formalizó la aprehensión, que el domicilio del aprehendido se encuentre debidamente corroborado, que se hubiese constatado fehacientemente la identidad y la edad de este, la verificación de la inexistencia de requerimientos de captura como así también de antecedentes

Esta resolución impactó en la práctica de los fiscales, ya sea por convicción o por presión.¹²

En este contexto, la población privada de libertad pasó de 29 234 personas en diciembre de 2012 a 30 857 en 2013 y 34 059 en diciembre de 2014, la mayor cantidad en la historia de la provincia. La tasa de encarcelamiento llegó a 207 cada 100 mil habitantes, en comparación con la tasa de 2012, de 182 cada 100 mil.¹³

El incremento de los detenidos provocó un nuevo pico de personas alojadas en comisarías, convalidado por la Resolución 642/14 del ministro de Seguridad Alejandro Granados. En 2014, llegó a haber 2235 detenidos en estas dependencias, un aumento del 185% en relación con los 785 detenidos en comisarías que había en enero de 2013. Es decir que se revirtió la tendencia a no alojar personas en comisarías, que había sido consecuencia del fallo “Verbitsky” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2005.

Esto implicó una grave regresión en la propia política del Ejecutivo provincial, que no fue controvertida institucionalmente desde la Procuración General. Por iniciativa de algunos defensores generales se interpuso un hábeas corpus colectivo ante la Suprema Corte provincial para alertar sobre la sobrepoblación y la situación crítica que se estaba avalando normativamente. Esta presentación no fue apoyada por la procuradora ni por la Suprema Corte provincial, que la remitió a un juzgado de primera instancia. El CELS y el Colectivo de Investigación y Acción Jurídica (CIAJ) presentamos una denuncia pidiendo que se anulase la Resolución 642/14. El juez Luis Arias dictó una medida cautelar que suspendió su aplicación porque

tanto de los relevamientos efectuados por los peritos como [de] 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 cumplen con los estándares internacionales establecidos para la privación de la libertad.

condenatorios y o procesos en trámite; ordenando el traslado inmediato del aprehendido a la UFI interviniente o Ayudantía fiscal en su caso, conforme lo dispone el art. 155 del CPP”.

12 En contraste con la falta de control del cumplimiento de la normativa de protección de derechos humanos, la Procuradora dispuso que el cumplimiento de esta disposición fuera monitoreado por los fiscales generales y el área de control interno de la Procuración General. Res 567-513 del 23 de agosto de 2013.

13 Véase el capítulo VI: “Realineamientos punitivos en los debates sobre seguridad y las derivaciones en la política criminal”, en este Informe.

Por lo tanto, el juez consideró que 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 mismo tiempo señaló que la “emergencia de seguridad” había agravado la situación.

En la provincia de Buenos Aires, las políticas de encarcelamiento implican de por sí la reproducción de la violencia y la desigualdad. En los últimos años la situación de hacinamiento empeoró, y persiste la desatención en salud, la tortura, los maltratos y una situación estructural de corrupción que se traduce en lógicas extorsivas en la relación con los detenidos. En 2013 hubo 132 fallecidos en el sistema penitenciario bonaerense, 12% más que en 2012.¹⁴ Desde la dirección del Ministerio Público no se problematiza el trabajo policial ni el penitenciario y, por el contrario, existen serias resistencias para avanzar en investigaciones sobre las violaciones de derechos humanos del propio sistema de seguridad y penal.¹⁵

Por otra parte, la procuradora general María del Carmen Falbo resistió los cambios en la organización del Ministerio Público, como la implementación de la Policía Judicial y la ley de autonomía de la Defensa Pública. Cuando se sancionó la ley que, con deficiencias, se propuso avanzar en la separación de funciones de la fiscalía y la defensa, la procuradora general hizo una demostración de fuerza y pidió la suspensión de la ley con un planteo de inconstitucionalidad. Tampoco promovió otros debates con miras a la democratización de la justicia, cuestión que estuvo en el centro de la agenda política nacional y provincial en los últimos dos años.

En este capítulo mostramos las prácticas, dinámicas y políticas del Ministerio Público que lo ubican como parte de un engranaje provincial con serias deficiencias en las políticas de seguridad, judiciales y de derechos humanos. En la primera parte, analizamos tres de las características que definen su funcionamiento: la delegación ciega de las investigaciones en la policía, el trabajo centrado en los delitos de flagrancia y la debilidad de las investigaciones sobre estructuras y mercados ilegales. En la segunda parte, analizamos las decisiones organizacionales y el sistema de incentivos institucionales que dan forma al desempeño cotidiano de los funcionarios del Ministerio Público, aun de quienes buscan romper ciertos esquemas. Muchas de estas políticas de carácter conservador y punitivo repercuten no sólo en los fiscales, sino también en los defensores.

14 Este incremento no se explica sólo por el aumento de la población detenida. La tasa de muertes en el SPB pasó de 118 en 2012 a 132 en 2013. Y es de las tasas más elevadas de América Latina.

15 Véase CELS, *Cuando el Poder Judicial responde sin justicia. Prácticas y percepciones sobre la vida carcelaria*, en prensa.

2. EL MINISTERIO PÚBLICO Y LA DELEGACIÓN DE LA POLÍTICA CRIMINAL

Con la reforma del sistema penal bonaerense de 1997/8, se esperaba mejorar la capacidad de investigación criminal y reducir el margen de acción de la policía para cometer irregularidades y sostener prácticas de violencia institucional.¹⁶ Una de las claves fue prohibir que las investigaciones se delegasen a la policía, aunque no se avanzó en oralizar la primera parte del procedimiento penal, reforma que hubiera facilitado la supervisión y el control. A pesar de estos objetivos y de los años transcurridos, el vínculo entre el sistema de justicia y la policía sigue siendo muy crítico. Persiste un alto nivel de convalidación judicial de los modos en que esta controla el territorio y se vincula con las redes de ilegalidad y con la comunidad.

Las tramas de relación entre fiscales y policías pueden analizarse en torno de tres dimensiones: la delegación de las investigaciones en la policía, la persecución penal concentrada en los delitos de flagrancia y la incapacidad para delinear una política de persecución penal orientada a fenómenos de mayor complejidad y organización. Algunos aspectos de la relación con el Servicio Penitenciario completan la caracterización.

2.1. LA DELEGACIÓN DE LAS INVESTIGACIONES CRIMINALES EN LA POLICÍA

La Policía Bonaerense domina qué hechos ingresan al sistema penal, las investigaciones y la prueba que se produce. Los fiscales, en muchos casos, se limitan a confirmar formalmente la versión policial de los hechos en lugar de dirigir las investigaciones, siguiendo un esquema de división de tareas que les permite trabajar con tranquilidad. Los policías evaden a los fiscales que más los controlan seleccionando turnos en los que gozan de mayores niveles de autonomía.

Un informe de la propia Procuración General afirma que en las Investigaciones Penales Preparatorias (IPP) iniciadas en casos de homicidios hay “demoras en sus trámites, así como también, alta delegación en funcionarios de policía, lo cual debe ser sustancialmente revertido”.¹⁷ La Resolución 187/14 de la Procuración General del 25 de marzo de 2014 recomendó a los fiscales generales que extremasen los recaudos para desalentar la remisión de

16 Véase CELS, “Funcionamiento y prácticas del sistema penal de la provincia de Buenos Aires luego de la reforma procesal del año 1998”, disponible en <www.cels.org.ar/common/documentos/documento.pdf>.

17 Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires, “Caracterización de los homicidios dolosos y robos con armas. Primer semestre 2013. Estudio descriptivo de IPP”, abril de 2014.

las Investigaciones Penales Preparatorias a la policía. Esta medida, que reconoce el problema, no fue acompañada de ningún mecanismo para evaluar los resultados de la recomendación, ni tampoco de políticas institucionales concretas.

Los funcionarios bonaerenses explican que este tipo de delegación ocurre por comodidad burocrática, sesgos criminalizantes o intereses políticos y económicos. Más allá de las distintas explicaciones que puedan darse a los comportamientos individuales, el modo en que se plantea el trabajo cotidiano genera una dependencia entre la fiscalía y la policía que dificulta la conducción judicial de la investigación.

Esta crítica a la delegación de las investigaciones no pretende que los fiscales se conviertan en policías, que son los que realmente tienen la capacidad, las herramientas y el acceso al territorio para llevar adelante las investigaciones criminales. Pero sí remarcar el problema de que la conducción del Ministerio Público no trabaje para modificar la matriz de relación que existe con la policía. El modo en el que se delegan las investigaciones en la provincia de Buenos Aires implica entregar un cheque en blanco a la policía y esperar los resultados. Este es un componente fundamental del esquema político, que opta por dar altos márgenes de autogobierno policial con la promesa de que así se garantiza gobernabilidad y tranquilidad mediante la intervención de la fuerza en la regulación de los mercados ilegales y el delito.

La investigación del caso “Candela”¹⁸ mostró los problemas de una delegación absoluta en la Policía Bonaerense, que llevó al Ministerio Público a un papel desdibujado y cómplice de la desviación del caso hacia pistas falsas.¹⁹ La Comisión de Acompañamiento para el Esclarecimiento del Asesinato de Candela Sol Rodríguez en el Senado Provincial concluyó: “El fiscal interviniente dejó en manos de la policía la conducción de la investigación y consintió el armado de la causa”, lo que se verifica en “la vergonzosa investigación llevada a cabo por el fiscal y la policía”. Además, señaló que “la policía trabajó sin conducción estratégica y con superposición de mandos” y que “las acciones policiales estuvieron enderezadas principalmente al encubrimiento de los autores y de los móviles del asesinato”.

A pesar de los resultados del informe, la Procuración General no tomó ninguna medida ni hubo declaraciones que mostraran preocupación por la forma en que se desarrolló el Ministerio Público. Este caso es la expresión más acabada de la convalidación política institucional de ese entramado. También en esta

18 Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, ob. cit. capítulo II.

19 Véase Marcelo Sain, “La regulación policial del narcotráfico en la Provincia de Buenos Aires”, ob. cit.

oportunidad coincidió con la actitud del Poder Ejecutivo, que ratificó la confianza en el jefe de la Policía Bonaerense, cuya destitución encomendó el Senado.

Además de los problemas para el sistema político que importa este esquema de relación con la policía, la debilidad estructural de la función del Ministerio Público tiene serias consecuencias en materia de derechos. La frecuente convalidación de la versión policial genera que el armado de causas persista como una práctica que afecta a las personas de bajos recursos, desocupadas, enfermas o menores de edad. El análisis de estas causas muestra que recaen condenas a prisión sin pruebas o prisiones preventivas prolongadas a personas que luego son absueltas.²⁰ Casos como los de Luz María del Rosario Gómez y Diego Sebastián Romero,²¹ Alejandro Bordón²² y Facundo Goñi²³ son ejemplos claros.

La investigación judicial por la desaparición de Luciano Arruga es emblemática. Desde los primeros momentos se conocieron indicios sobre la posible participación de agentes de la Policía Bonaerense de Lomas del Mirador en el hecho. Sin embargo, la fiscal de La Matanza Roxana Castelli delegó la investigación en la policía durante los primeros y decisivos cuarenta y cinco días, a pesar de que la Resolución 1390 de la Procuración General impide darle la investigación a una fuerza de seguridad sospechada.²⁴ Luego de las denuncias de los familiares y de las organizaciones de derechos humanos, Castelli fue separada pero no se avanzó en una investigación sobre su responsabilidad funcional.²⁵ En este, como en otros casos, no existen controles ni consecuencias administrativas por el incumplimiento de la Resolución 1390, y por lo general pasa inadvertida su falta de aplicación.

En las investigaciones de hechos de violencia cometidos por el Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB) también está presente la delegación en el propio Servicio y la ratificación de la versión penitenciaria. En el caso de las

20 Lucía Eilbaum, *Los "casos de policía" en la Justicia Federal en Buenos Aires. El pez por la boca muere*, Buenos Aires, Antropofagia, capítulo 2, 2008.

21 Véase "Absolvieron a Luz y Diego: estuvieron presos casi dos años y eran inocentes", *Infojus Noticias*, 26 de noviembre de 2014.

22 Véase "La justicia desarmó una causa", *Página/12*, 6 de junio de 2012.

23 Véase "Absolvieron al militante social Facundo Goñi", *Agepeba*, 13 de diciembre de 2012.

24 Por ejemplo, un mes después de la desaparición de Arruga, la fiscal pidió la asistencia de la Policía Científica para el primer peritaje del Destacamento de Lomas del Mirador. El peritaje quedó trunco porque la Policía Científica sostuvo que no podía utilizarse Luminol por no poder oscurecer las dependencias policiales.

25 La fiscal Castelli fue denunciada por la familia Arruga, el CELS y la APDH La Matanza ante el Jurado de Enjuiciamiento provincial. El 25 de noviembre de 2014 fue admitida la denuncia y se abrió el trámite de juicio político.

torturas y el homicidio de Patricio Barros Cisneros, provocados por al menos diez agentes de la Unidad 46, el fiscal Carlos Insaurrealde dio por cierta la explicación de los penitenciarios que pretendieron encubrir el asesinato. El fiscal desoyó las palabras de familiares, detenidos y otros funcionarios judiciales. Tampoco incautó elementos centrales de la escena del crimen, ni ordenó la aprehensión de los agentes señalados como responsables en diversos testimonios. A pocos días del homicidio, cuatro de los agentes involucrados se fugaron (uno de ellos aún no fue encontrado).

Hay funcionarios que se apartan de esta modalidad general y buscan limitar la autonomía policial. En algunos casos se han realizado investigaciones diligentes. Por ejemplo, el 4 de diciembre de 2013 un grupo de penitenciarios fue acusado y detenido por torturar a tres internos que se encontraban alojados en la Unidad 47. La investigación fue realizada por la Ayudantía Fiscal de San Martín. A partir de una denuncia del director de la unidad sobre una agresión de tres detenidos a un agente penitenciario, la Ayudantía entrevistó a los supuestos agresores y descubrió que habían sido víctimas de una brutal represalia: los habían desnudado y los habían golpeado con puños, patadas y palos, mientras los obligaban a representar distintas posturas sexuales. La Ayudantía mantuvo en reserva la investigación durante casi seis meses, recolectó pruebas, testimonios y peritajes. Una vez acumulada la prueba, solicitó la detención de los responsables, incluido el jefe del penal. En la actualidad, cinco de los ocho agentes imputados se encuentran con prisión preventiva, a la espera del juicio.²⁶

Sin embargo, ante la ausencia de políticas institucionales que fortalezcan este modo de trabajo, su impacto se diluye en el extenso territorio bonaerense. La creación de la Policía Judicial ha sido una de las estrategias políticas pensadas para potenciar al Ministerio Público con una estructura de investigación propia que cambie estas lógicas y pelee contra la hegemonía de la Policía Bonaerense. Pero la ley de creación se promulgó en 2012 y nunca fue implementada, en lo cual confluyen la reticencia del Poder Ejecutivo y de la Procuración General.

26 IPP 15-00-030 091-013 a cargo de la Ayudantía Fiscal de Investigación de Delitos Acaecidos en Unidades Carcelarias del Departamento Judicial de San Martín. Están imputados los agentes penitenciarios: Federico Martín Albornoz, Ramiro Federico Garisoain, Ezequiel Matías Guereñu, Marcos Moriones, César Orlando Coles, Sergio Oscar Celedón, Jose Luis Juárez y Jorge Ruiz Díaz.

2.2. EL TRABAJO SOBRE LA FLAGRANCIA Y LOS DELITOS SIMPLES

En 2013 el 68% de las causas penales iniciadas²⁷ fueron por delitos simples o lo que la Procuración General denomina “casos sencillos”: lesiones culposas (7,25%), lesiones leves (10,67%), amenazas (14,26%), daño (3,07%), estafa (1%), hurto (5,42%), hurto agravado de vehículos dejados en la vía pública (6,33%), robo simple (9,38%), infracción a ley de drogas 23 737 (4,1%),²⁸ delitos contra la seguridad pública (0,78%), encubrimiento (1,13%), otros delitos contra las personas (1,25%) y otros delitos contra la administración pública (2,38%).²⁹ Esta concentración en los delitos simples refleja la decisión del Ministerio Público de enfocarse en los casos de flagrancia, es decir, detectados por la policía en el momento en que se producen.

En 2005, a través de un acuerdo entre la Procuración General, la Suprema Corte y el Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) de la OEA y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), se implementó un procedimiento para juzgar más rápido los casos en los que la policía sorprende a los sospechosos durante la comisión del delito. Mediante la Ley 13 811 se reformó el Código Procesal Penal y se introdujo el Sistema de Flagrancia con el objetivo de resolver en forma rápida los denominados “casos sencillos”. La idea era “resolver con celeridad, en el marco de audiencias orales, el 70% de los procesos con imputados detenidos, llegar más rápido a la condena e invertir la proporción de presos preventivos”. Basada en algunos lineamientos del modelo de justicia actuarial, la reforma se orientaba a lograr más velocidad de los procesos, incrementar la eficiencia (definida como capacidad para llegar a soluciones que cierran los casos) y profundizar los elementos del sistema

27 Sistema Informático del Ministerio Público (SIMP). Investigaciones Penales Preparatorias iniciadas en 2013 por tipo de delito.

28 Un informe de la Procuración General de la Nación muestra que desde la desfederalización de varios delitos de la ley de drogas (en diciembre de 2005) se duplicaron las causas iniciadas por tenencia simple y para consumo personal de estupefacientes en la provincia de Buenos Aires. El estudio muestra que, como contracara, disminuyeron las investigaciones de delitos más complejos. Para más información, véase Procuraduría de Narcocriminalidad del Ministerio Público Fiscal de la Nación, “Ley de desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes (Ley n° 26 052). Estudio preliminar sobre su implementación”, disponible en <www.mpf.gov.ar/procurar/files/2014/04/Informe_Ley_de_Desfederalizaci%C3%B3n_5-5.pdf>.

29 IPP iniciadas en la provincia de Buenos Aires en el fuero criminal y correccional durante 2013. Total Provincial. Del Sistema Informático del Ministerio Público de la Procuración General de la Provincia de Buenos Aires, disponible en <www.mbpa.gov.ar>, sección estadística.

acusatorio, sobre todo la oralidad y las audiencias contradictorias.³⁰ Buscaba, además, liberar recursos humanos y materiales para la investigación de casos de mayor complejidad.

En la actualidad, el procedimiento de flagrancia convive con el trámite procesal ordinario. El primero sólo alcanza a los casos en los que la expectativa de pena no supera los 15 años de prisión. Se trata de alrededor del 70% de los procesos con imputados detenidos que ingresan al sistema penal.³¹ Este dato concuerda con un estudio de la Universidad Nacional de Tres de Febrero³² a partir de entrevistas a mil detenidos condenados en el ámbito provincial y federal, según el cual casi el 70% de los entrevistados fue detenido el mismo día de la comisión del delito. El porcentaje se explica por la concentración del trabajo policial y judicial en este tipo de casos y la amplitud con la que el Código Procesal Penal de la provincia de Buenos Aires define el concepto de flagrancia. Hay flagrancia cuando el autor de un hecho es sorprendido en el momento de cometer un delito. Sin embargo, el Código provincial agrega “o inmediatamente después, o mientras es perseguido por la fuerza pública, el ofendido o el público, o mientras tiene objetos o presenta rastros que hagan presumir que acaba de participar en un delito”.³³

El procedimiento resultó eficaz para resolver los casos más simples que ingresan al sistema a través de la prevención policial y que llegan casi resueltos, con la prueba producida. La meta de este mecanismo rápido es cerrar la mayor cantidad de casos durante la etapa de instrucción antes de un juicio oral, a partir del uso del juicio abreviado o de la suspensión del juicio a prueba.

30 “Reformas procesales destinadas a acortar los plazos de prisión preventiva. Ley 13 811. Procedimiento de flagrancia oralizada”, disponible en la web del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, última revisión en junio de 2012, <www.mseg.gba.gov.ar/mjysseg/SubsecInvestig/flagrancia.html>.

31 Presentación del gobierno provincial en la causa 23 717 “Consejo de Defensores de la Provincia de Buenos Aires a favor de los detenidos alojados en jurisdicción de la Pcia. de Buenos Aires”, ante el Juzgado de Garantías n° 2 de La Plata.

32 Véase Centro de Estudios Latinoamericanos sobre inseguridad y violencia de la Universidad Tres de Febrero, “Delito, marginalidad y desempeño institucional en la Argentina: Resultado de la encuesta de presos condenados. Capítulo de Argentina”, junio de 2014, disponible en <celiv.untref.edu.ar>.

33 Véase Juan F. Tapia, *Procedimiento especial de flagrancia. La introducción de audiencias orales en la etapa de investigación*, publicado en el sitio web de Pensamiento Penal, 2014, <www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina34391.pdf>, y CELS, “El impacto del sistema de flagrancia en las prácticas judiciales sobre el uso de la prisión preventiva en la provincia de Buenos Aires”.

Se mide su impacto por las vías en que se concluyen los casos: suspensión del proceso a prueba, juicio abreviado, libertad por falta de mérito, archivo, entre otras. Según datos oficiales, entre 2008 y el primer semestre de 2013, de las causas que tramitaron por el sistema de flagrancia un 38% fue elevado a juicio, un 19% se resolvió por juicio abreviado y un 22,6% con la suspensión del juicio a prueba. Hubo un 6% de sobreseimientos, 7% de archivos y 6% salió del trámite de flagrancia para ser resuelto en el procedimiento ordinario.³⁴

Sin embargo, su aplicación tuvo un efecto paradójal. El sistema reforzó la punitividad sobre los delitos menos complejos sin reorientar el trabajo de los fiscales hacia otros fenómenos criminales más graves o hacia la investigación de los mercados o estructuras que regulan las distintas formas de criminalidad. A su vez, se procesan casos que antes se hubieran archivado, como resistencias a la autoridad, hurtos y amenazas.³⁵ El objetivo quedó centrado en resolver casos simples o identificados como fáciles, sin ponerlos en relación con fenómenos más amplios. El avance y juzgamiento de las causas tramitadas “por flagrancia” no están centrados en la investigación criminal, por lo que el sistema descansa en que la mayor parte de los casos que se procesan derivan de una actuación policial que no requiere el desarrollo de técnicas de investigación, producción de información o articulación entre agencias.³⁶

Los jóvenes de escasos recursos económicos pasan a ser los destinatarios principales de este sistema: están más expuestos al control territorial de la policía, tienen dificultades para defenderse de la acusación estatal y en muchas ocasiones son los eslabones más expuestos de las cadenas delictivas. Es el caso, por ejemplo, de un joven de 28 años que se opuso a que su hermano con un retraso madurativo fuera detenido en la puerta de su casa por la supuesta portación de un arma de fuego de fabricación casera. Por defender a su hermano,

34 CELS, elaboración propia sobre la base de datos presentados por la Secretaría de Planificación de la SCBA enviados el 13 de noviembre de 2013.

35 CELS, “El impacto del sistema de flagrancia en las prácticas judiciales sobre el uso de la prisión preventiva en la Provincia de Buenos Aires”. Además, Tapia sostiene que el sistema de flagrancia “redunda en un aumento de la reincidencia real, dada la cantidad de penas de corta duración sin tratamiento penitenciario”. Juan F. Tapia, *Procedimiento especial de flagrancia. La introducción de audiencias orales en la etapa de investigación*, ob. cit.

36 “En los procesos de flagrancia, el dispositivo por excelencia que enmarca los límites sobre los cuales se ha de negociar, alcanzar o discutir esa verdad resulta ser el acta policial, es decir que la versión policial de los hechos constituye el marco de lectura para la actividad judicial” (Siffa Caravelos, cit. en Tapia, 2014). En su análisis sobre la reforma, el juez Marcelo Madina señala que “en los casos de flagrancia la investigación es relativamente sencilla y la prueba se resume, generalmente, al acta de procedimiento y unas pocas diligencias corroborantes posteriores (cit. en Tapia, 2014).

fue detenido y firmó un juicio abreviado por resistencia a la autoridad sin más pruebas que el testimonio de los policías. Si hubiese decidido esperar el juicio oral para discutir su inocencia, hubiera tenido que permanecer en la Unidad Penal de máxima seguridad de Sierra Chica hasta el día de la audiencia.³⁷ Durante todo este proceso, su hermano con retraso madurativo estuvo alojado en la Comisaría 1ª de José C. Paz pese a que los mismos policías le decían a su madre que no estaba en condiciones de permanecer allí.

Como en este caso, el procedimiento de flagrancia se sostiene en la presunción de que el detenido fue sorprendido mientras cometía el delito. La aproximación al caso del fiscal y del juez parte de este supuesto, distinto del que rige en el procedimiento ordinario. En el sistema de flagrancia la presunción de inocencia y la defensa efectiva se ven muy comprometidas por un esquema que combina la asunción de que el acusado fue detenido mientras delinquía, un bajo cuestionamiento a la actividad policial, las dificultades para producir prueba de descargo por los tiempos acelerados del procedimiento y la falta de debate en las audiencias. La generalización de este procedimiento rápido de juzgamiento no ha sido acompañada de políticas institucionales que mitiguen el debilitamiento que implica para las garantías del imputado.

La práctica ha mostrado que, a pesar de las ventajas que podía traer la oralidad del trámite, la supervisión que debe ejercer el sistema judicial sobre la actividad de la policía se vio relajada aún más.³⁸ Durante las audiencias no se discuten las condiciones en las que la persona fue detenida, las pruebas policiales son validadas de manera automática y tampoco se discute la declaración de la flagrancia en sí. En muy pocas audiencias se debate la vinculación del imputado con el hecho. De este modo, las ventajas de un proceso oral tampoco se aprovechan para identificar posibles irregularidades de la policía.

Los defensores públicos no suelen cuestionar los elementos que produce la policía, y la fiscalía los presenta como producto de su propio trabajo. Los defensores no reciben directivas ni estrategias para cuestionar el contexto de la detención, la caracterización de los hechos como flagrantes ni para lograr acuerdos más beneficiosos para el acusado. Esto es una muestra de que la Defensa pública se ve debilitada por depender funcionalmente de la Procuradora General, que es jefa de los fiscales al mismo tiempo que de los defensores.

37 Si bien una condena tan corta podría haberse dejado sin cumplimiento efectivo, estuvo privado de libertad 45 días porque tenía antecedentes penales en otra causa en la que también aceptó un juicio abreviado.

38 Cfr. Juan F. Tapia, *Procedimiento especial de flagrancia. La introducción de audiencias orales en la etapa de investigación*, ob. cit., p. 35, disponible en <www.new.pensamientopenal.com.ar>.

En consecuencia, la implementación de este sistema consolidó el poder policial para definir la orientación de la persecución penal. Paradójicamente, le dio sustento legal e institucional a un modo de trabajo arraigado entre la policía y los fiscales. La impronta de la reforma procesal y el paso a la oralidad quedaron absorbidos por la dinámica propia de este trámite rápido.

El objetivo de acelerar el procesamiento de los casos simples para liberar recursos necesarios para las investigaciones complejas tampoco se cumplió. Los recursos no se redirigieron ni se generaron políticas específicas para el abordaje de redes o fenómenos criminales complejos.³⁹

2.3. EL ABORDAJE DEFICIENTE DE LAS REDES Y LOS MERCADOS ILEGALES

La persecución y desarticulación de redes y mercados ilegales debe ser uno de los objetivos prioritarios de los ministerios públicos. Esto implica desarrollar una perspectiva de organización institucional que coloque en el centro a los fenómenos criminales más complejos y a las estructuras (más o menos organizadas) a las que los delitos están asociados.⁴⁰ También requiere reconocer que el delito está asociado a formas de intervención de las propias fuerzas de seguridad y de las agencias judiciales. Considerar este tipo de vínculos es fundamental para entender e intervenir sobre las dinámicas que generan hechos de criminalidad y violencia graves.

El Ministerio Público, por complicidad o ineficiencia, es parte del pacto de gobernabilidad histórico entre las autoridades políticas y las estructuras de

39 En una entrevista radial en el programa “Crítica Penal”, el juez Marcelo Madina resumió estas críticas: “Uno de los aspectos fundamentales de la reforma procesal de 1998 fue tratar de evitar que se delegue la investigación penal en la policía. [...] Lamentablemente, esa tarea es hoy una asignatura pendiente. La investigación sigue estando en manos de la policía. Y no sólo eso, sino que son mínimas las funciones de control que ejerce el Ministerio Público Fiscal sobre esta fuerza de seguridad [...]. La calle sigue siendo de la policía. [...] Hoy seguimos investigando aquellos delitos torpes, que la policía se lleva por delante. Y hay una gran deuda en materia de investigación compleja”, disponible en <www.pensamientopenal.org.ar>.

40 Alberto Binder explica que “los fenómenos criminales más comunes (y respecto a los que algo se puede hacer) responden a estructuras reconocibles. Por ejemplo, muchas de ellas responden a estructuras de mercado, tales como el robo de vehículos, robos de mercaderías, incluso la pequeña rapiña, robo de ganado, hasta llegar a los mercados más complejos, tales como el mercado ilegal de capitales, el mercado de personas, etc.”. Cfr. Alberto Binder, “Tensiones político-criminales en el proceso penal”, ponencia presentada en el XXVIII Congreso Colombiano de Derecho Procesal, realizado en Bogotá, del 5 al 7 de septiembre de 2007, organizado por el Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

seguridad, ya sea la Policía Bonaerense o el servicio penitenciario. Esto ha implicado incapacidad para resolver crisis de seguridad así como para detectar e intervenir en forma autónoma sobre estructuras criminales y mercados, como los asociados a drogas, robo de automotores o armas. Al mismo tiempo, aparece incapaz de modificar sus prácticas y estrategias ante cambios en las formas de criminalidad y conformación de nuevas relaciones y lógicas de regulación, asociación o cooptación de agencias o funcionarios del propio Estado.⁴¹

En este sentido, la Procuración General provincial aparece centrada en políticas que mantienen el statu quo y la forma tradicional de tramitar las investigaciones penales. Los fiscales dejan los casos librados a la actuación policial, los trabajan en forma aislada y con información compartimentada. No se orientan esfuerzos a generar líneas de persecución penal sobre estructuras de mayor complejidad.⁴² Esta forma de proceder capta a los eslabones más débiles de las redes u organizaciones criminales, aquellos que pueden ser sustituidos fácilmente sin amenazar la estructura de negocios que la sostiene. Los propios operadores del sistema explican que este modo de tramitar los casos se debe a comodidad burocrática, mala formación, y al hecho de que los recursos tecnológicos y la información son herramientas que están en poder de la policía.

En este sentido, la incapacidad de investigar se combina, muchas veces, con el interés por encubrir cuando están involucradas estructuras delictivas protegidas. Esto deja en una situación de debilidad a aquellos fiscales que pretenden avanzar en investigaciones que requieren apoyo institucional, en las que muchas veces tocan a sectores de las fuerzas de seguridad o penitenciarias.

En relación con economías delictivas vinculadas al comercio de drogas, la provincia optó por suscribir el convenio para la desfederalización de ciertas figuras delictivas de la ley de estupefacientes,⁴³ una demanda de la Policía Bonaerense para justificar su actuación territorial en el tema. La separación de la competencia, federal para los delitos más graves y provincial para los

41 Marcelo Sain, "La regulación policial del narcotráfico en la Provincia de Buenos Aires", *ob. cit.*

42 En este mismo sentido, Binder afirma que "frente a la persecución penal estatal organizada de un modo ciego caso por caso, pretendemos construir una persecución penal estratégica (PPE) que integre la acción del ministerio público con otras acciones en distintos niveles y esté guiada por la consecución de un objetivo claro de control de la criminalidad. ¿Qué sentido tiene perseguir cada robo de vehículo en particular si nada se hace con los acopiadores, intermediadores y vendedores de los otros segmentos del mercado?" *Cfr. Alberto Binder, ob. cit.*

43 En 2005, la provincia adhirió a la Ley Nacional 26 052, que establece que algunos de los delitos previstos en la Ley 23 737 sean investigados y juzgados en la órbita provincial.

más leves, diversificó las estrategias, orientó esfuerzos a los eslabones más débiles de la cadena e hizo que los fiscales provinciales quedaran atados al esquema de intervención territorial de la policía. Según un informe de la Procuraduría de Narcocriminalidad (Procurar) del Ministerio Público Fiscal de la Nación,⁴⁴ las causas iniciadas por tenencia simple y para consumo personal se incrementaron casi en un 200%⁴⁵ desde que la provincia pasó a encargarse de la investigación de estos delitos. Al mismo tiempo, las investigaciones de delitos complejos vinculados al narcotráfico se redujeron significativamente.⁴⁶ La procuradora Falbo en los primeros momentos se mostró en desacuerdo con aquella ley, pero durante los últimos años ha convalidado y acompañado su aplicación sin la menor crítica.⁴⁷ Esto ha representado un claro apoyo a la política de drogas del gobierno provincial. Según los responsables de la Procurar, la desfederalización puede aumentar la cantidad de allanamientos e incautación de droga sin significar una mejora en la capacidad de investigación o un real impacto sobre el mercado de estupefacientes. En general, esta orientación termina en la atomización y fragmentación de las estrategias de persecución.⁴⁸

44 “Ley de desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes (Ley 26 052): Estudio preliminar sobre su implementación”, Procuraduría de Narcocriminalidad, Ministerio Público Fiscal, Procuración General de la Nación, 2014, disponible en <www.mpf.gob.ar>.

45 Antes de la implementación de la ley, se iniciaban 2500 causas. Después de la desfederalización, las fiscalías provinciales iniciaron 7484 causas (Datos del informe “Ley de desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes [Ley 26 052]: Estudio preliminar sobre su implementación”).

46 La tenencia con fines de comercialización se redujo de 2315 causas en 2005 a 270 en 2008; el comercio simple, de 1181 en 2005 a 126 causas en 2008; el comercio agravado por intervención de tres o más personas, de 25 causas en 2005 a 7 causas en 2008; el almacenamiento simple, de 23 causas iniciadas en el año 2005 a 4 causas en 2008; la organización y financiamiento de tráfico, de 23 causas en 2005 a 5 causas en 2008; y el transporte agravado por intervención de funcionario público desciende de 1 causa en el año 2005 a ninguna iniciada durante el año 2008 (Datos extraídos del informe “Ley de desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes [Ley n° 26 052]: Estudio preliminar sobre su implementación”).

47 Véase “Se duplicaron los casos de venta de droga en la provincia”, *La Nación*, 1° de marzo de 2014.

48 Véase Juan Carlos Garzón Vergara, “Cómo responder al crimen organizado y dejar atrás la ‘guerra contra las drogas’. Qué funciona, qué no funciona y cómo arreglarlo”, documento preliminar del Woodrow Wilson Center, marzo de 2014.

Según explica Marcelo Sain,⁴⁹ las políticas provinciales de lucha contra el narcotráfico estuvieron siempre atadas a la forma en que la propia Policía Bonaerense reguló ese mercado ilegal y a la necesidad de encubrir los lazos de altos funcionarios policiales con organizaciones delictivas, de mayor o menor alcance, instaladas y que operan en el Conurbano bonaerense. Lo que pudo saberse del caso “Candela”, un posible secuestro y homicidio producto de la pelea entre “bandas narcos”, fue encubierto por la propia policía para evitar que se conocieran estas relaciones. Este entramado de relaciones es de larga data en el partido de San Martín, pero aun así la estructura del Ministerio Público fue incapaz de articular una investigación. Por el contrario, fue cómplice del encubrimiento.

Del mismo modo, aparece la Fiscalía General de San Isidro, a cargo de Julio Novo, como parte de un esquema que pretendió tapan la existencia de estas redes. Los hechos pudieron conocerse a partir de una investigación de la justicia federal de San Isidro sobre las maniobras de la Fiscalía General para impedir que avanzara la investigación del caso conocido como “doble crimen de Unicenter”, relacionado con un ajuste de cuentas narco. La jueza Sandra Arroyo Salgado junto con el fiscal federal Fernando Domínguez llevan adelante una causa en la que se investiga el encubrimiento de los homicidios en el centro comercial en 2009. Después de una serie de allanamientos, el fiscal general Novo fue imputado por el fiscal Domínguez por encubrimiento agravado, atentado a la autoridad por estorbo al acto funcional, abuso de autoridad y violación de sus deberes. La investigación judicial permitió ver la vinculación entre el asesinato de Sebastián Forza, Leopoldo Bina y Damián Ferrón (llamado el “triple crimen de General Rodríguez”), el tráfico de drogas, la detención del narcotraficante colombiano Jesús López Londoño (“Mi Sangre”), el lavado de dinero a través de emprendimientos inmobiliarios y el contrabando de grandes cantidades de cocaína a España por el que fueron condenados en ese país Gustavo y Eduardo Juliá.

El fiscal federal Fernando Domínguez sostuvo en su dictamen que Novo y sus colaboradores serían responsables del “entorpecimiento y la frustración dolosa” de la investigación y que pretendían “ocultar la red de narcotráfico que subyacía a los crímenes”. La investigación pudo reconstruir un entramado de funcionarios judiciales que sostenía relaciones personales y profesionales con personas involucradas en estas redes criminales. Domínguez agrega que

49 Marcelo Sain, “La regulación policial del narcotráfico en la Provincia de Buenos Aires”, cit.

estas acciones se produjeron “no sin la aquiescencia de altos funcionarios de la Procuración General de la Provincia de Buenos Aires”.⁵⁰

Las lógicas de trabajo del Ministerio Público también han constituido un problema estructural para enfrentar violaciones a los derechos humanos, como las prácticas arraigadas de violencia institucional contra varones jóvenes de barrios pobres. En estos casos, las detenciones sistemáticas y el hostigamiento forman parte de las rutinas policiales que difícilmente son investigadas por los fiscales aunque toman contacto cotidiano con estas prácticas, subyacentes a los casos que sí tramitan. A su vez, estas formas de actuación policial expresan muchas veces cierto nivel de participación en redes ilegales con alguna organización en los barrios. Esto tampoco ha llevado a la promoción de investigaciones que apunten a desentrañar esos delitos. El caso de Luciano Arruga es significativo. Sus familiares y otros testigos brindaron datos sobre una red ilegal, que contaba con participación de la policía de La Matanza, para reclutar jóvenes en actividades delictivas. Las fiscales Castelli y Celia Cejas obviaron seguir esta línea de trabajo.⁵¹

En 2008 el defensor penal juvenil Julián Axat y el juez Luis Arias denunciaron que en la provincia de Buenos Aires niños y adolescentes eran reclutados por organizaciones criminales, con vínculos directos o apañados por sectores de la Policía Bonaerense para participar en actividades delictivas. El reclutamiento policial de jóvenes está vinculado a mercados ilegales de drogas (que los utilizan para traficar y/o defender territorios), de armas, de autopartes y/o robos a casas o negocios particulares. El uso de niños y jóvenes para cometer delitos fortalece la impunidad de estas estructuras, ya que los reclutadores no quedan expuestos. A pesar de las evidencias acumuladas sobre este fenómeno, el tratamiento de los casos penales se limita a la criminalización de los chicos caso a caso, y no se avanza en una mirada estructural sobre el problema, ni sobre las responsabilidades institucionales que lo habilitan.⁵²

50 Véase Horacio Verbitsky, “La puerta giratoria”, *Página/12*, 11 de enero de 2015.

51 Véase CELS, “La justicia provincial vigiló en secreto a la familia de Luciano Arruga”, disponible en <www.cels.org.ar/common/documentos/DocArrugasept13.pdf>.

52 Los robos de automotores y de casas marcadas han sido las modalidades de reclutamiento juvenil más usuales, como fue evidente en el caso “Urbani”, en el que se condenó por primera vez a un reclutador. Carlos Stornelli, entonces ministro de Seguridad, reconoció ante la justicia que “se hizo un reclutamiento de menores y mayores de edad en asentamientos de emergencia... les encomendarían tareas delictivas, bajo patrones criminales comunes”. Véase Luis Arias y Julián Axat, “¿De qué hablamos cuando hablamos de reclutamiento de jóvenes para el delito?”, 9 de septiembre de 2013, disponible en <perio.unlp.edu.ar/node/3592>.

Otro ejemplo es la indiferencia del Ministerio Público para investigar al Servicio Penitenciario Bonaerense, un actor central de la violencia en el encierro, asociada frecuentemente a formas de extorsión y corrupción.⁵³ La corporación penitenciaria está en condiciones de encubrir su responsabilidad en hechos de violencia mediante diferentes estrategias, como la adulteración de pruebas y la coerción para evitar denuncias.⁵⁴ En los “partes” administrativos y los informes penitenciarios se asientan versiones falsas de los hechos, se adulteran los libros de novedades, las filmaciones y las escenas del crimen, y los penitenciarios amedrentan o amenazan a víctimas y testigos de hechos de violencia, entre otras prácticas. Sin embargo, los fiscales con frecuencia investigan cada hecho en forma aislada y se resisten a ubicar a los agentes penitenciarios en el banquillo. Por el contrario, en general se limitan a imputar a los detenidos. En los pocos casos en los que se logra avanzar en la imputación de agentes penitenciarios, se omite investigar al personal jerárquico.⁵⁵

La corrupción penitenciaria tampoco ha sido abordada en las investigaciones como un fenómeno sistémico. El caso de las unidades penitenciarias de Campana es ilustrativo. En los últimos años hubo denuncias de detenidos sobre la venta de espacios dentro de los pabellones. Es un secreto a voces que en las cárceles “todo se compra y todo se vende”. Esta trama de corrupción se hizo visible a partir de las denuncias contra el cura Julio Grassi sobre el desvío de alimentos y donaciones desde la Fundación Felices Los Niños hacia la unidad penitenciaria de Campana, donde cumple su condena.⁵⁶ Estos bienes eran intercambiados por privilegios en sus condiciones de detención. Las unidades carcelarias funcionan sobre la base de estos esquemas de recaudación ilegales, basados también en la extorsión a los detenidos. Este episodio hizo visible la incapacidad del Ministerio Público para canalizar las denuncias de otros detenidos sobre las redes ilegales reguladas por sectores del servicio penitenciario.

53 Véanse los Informes anuales del CELS desde 2002 en adelante y del Comité Contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria desde 2004.

54 Véase “Sobre las vidas precarias. Tortura, abandono y muerte en las cárceles argentinas”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, ob. cit.

55 La falta de investigación de las responsabilidades funcionales caracteriza al trabajo judicial en las causas por las muertes de Juan Romano Verón (Unidad Fiscal de Instrucción N° 5 de San Martín, a cargo de Marcelo Sendot) y de Alexis Ceteyche Romero (Ayudantía Fiscal de San Martín) y por el homicidio de Walter Guillermo González Rosales, detenido en la U46 de San Martín. Véase CELS, “Sobre las vidas precarias. Tortura, abandono y muerte en las cárceles argentinas”, ob. cit.

56 Para más información, véase “Apartaron al jefe de la cárcel de Campana tras el escándalo de las ‘donaciones’ de Julio César Grassi”, *La Nación*, 28 de julio de 2014.

Ante las demandas y críticas a la falta de profundidad en el abordaje de este tipo de hechos ocurridos en el sistema penitenciario bonaerense, se crearon Ayudantías Fiscales especializadas. Sin embargo, por la falta de directivas centralizadas y el perfil de muchas de las personas designadas para coordinarlas, estos espacios replican las prácticas deficientes del resto de las fiscalías. La Ayudantía Fiscal de San Martín es una de las más activas por estar a cargo del seguimiento de las medidas cautelares concedidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para resguardar la vida y la integridad física de los detenidos en las Unidades del Complejo Penitenciario de ese departamento.⁵⁷ Sin embargo, no ha logrado aún tener un abordaje estructural para enfrentar, por ejemplo, la gran cantidad de denuncias que recibe como “autolesiones” y “peleas entre internos”. No las analiza en conjunto, ni cuestiona la versión penitenciaria de los hechos de violencia de los que toma conocimiento, sino que reproduce caso por caso la clasificación del propio servicio penitenciario “peleas entre detenidos”, “intentos de suicidio” y “autolesiones”.⁵⁸

Una excepción muy destacada fue la intervención que tuvo en el caso de torturas a detenidos en la Unidad 47 mencionado en el apartado 2.1, por el que un grupo de penitenciarios fue detenido y acusado de torturar a tres internos. La Ayudantía descubrió, tras una maniobra de encubrimiento de los responsables del penal, que los detenidos habían sido víctimas de una brutal represalia⁵⁹ y así logró perforar la versión penitenciaria que pretendía incriminar a uno de los detenidos por haberle pegado a un agente.

Ante la grave situación penitenciaria y los altos índices de impunidad, la Suprema Corte provincial llamó la atención de la Procuradora General y le solicitó:

57 En abril de 2012 la CIDH hizo lugar a las medidas cautelares solicitadas por el CELS y la CPM para la protección de los detenidos alojados en las unidades del Complejo San Martín (MC 104-112). En el marco de este trámite, por iniciativa de la Secretaría de Derechos Humanos se conformó una “Mesa de trabajo de seguimiento de las medidas cautelares”, que aún se sostiene. En este marco fue creada la Ayudantía Fiscal de San Martín.

58 Este abordaje se ve incluso en el porcentaje de causas archivadas en esta Ayudantía. Según los datos obtenidos en un relevamiento realizado por el CELS surge que de las 562 causas iniciadas por la Ayudantía en el período que va desde su creación en diciembre de 2011 hasta el 15 de agosto de 2013, sólo 6 (1%) fueron elevadas a juicio mientras que 447 casos (80%) fueron archivados.

59 IPP 15-00-030 091-013 a cargo de la Ayudantía Fiscal, cit.

Se analice in totum y de manera macro el fenómeno delictual que se denuncia (venta de drogas dentro del Penal; tenencia de elementos punzo-cortantes; abusos sexuales entre personas privadas de la libertad; falta de contralor de la autoridad de custodia al respecto; actuación tardía y deficiente en materia de seguridad; ineficaz sistema de salud y de derivación de pacientes), y se adopten las medidas adecuadas en el marco de su competencia específica, con periódica información a esta Corte.⁶⁰

De todos modos, aún no se conocen nuevos informes de avance sobre el punto.

3. LA POLÍTICA DE LA PROCURACIÓN GENERAL: MENSAJES, PRIORIDADES Y AUSENCIAS

Es poco lo que se ha escrito y estudiado sobre la gestión de este organismo, central para entender la relación del sistema político con el de justicia, así como para pensar la agenda de derechos humanos en la provincia.

La gestión de la procuradora Falbo diseñó y puso en marcha dos sistemas de información estadística, el Sistema de Información del Ministerio Público (SIMP) y el Registro Único de Detenidos (RUD). Aun con falencias, problemas de carga y atrasos, estos datos son de relevancia para la gestión y el análisis.⁶¹ Sin embargo, la información que surge de estos sistemas no es utilizada para diseñar la política de persecución del organismo.

60 Resolución de la SCBA, del 20 de agosto de 2014, en el Expte. SDH n° 28/10.

61 El SIMP y el RUD son sistemas de información que se crearon en la Procuración General en 2007 y aún presentan serias limitaciones. Estos sistemas no brindan información cruzada que combine datos sobre causas judiciales y detenidos. El Sistema de Información del Ministerio Público (SIMP) presenta sólo datos sobre causas iniciadas pero no hay datos sobre la resolución de los casos, ni otro tipo de análisis que dé cuenta de la orientación y los logros de la política criminal. El RUD publica informes anuales con datos sobre detenidos en la provincia. Es el único registro que tiene datos básicos sobre cantidad total de detenidos en la provincia en unidades del SPB y alcaldías, comisarías, monitoreo electrónico y arresto domiciliario sin monitoreo electrónico. Tienen errores en la carga y en la actualización de la información. En el informe presentado en mayo de 2014 señalaron que "los datos no pudieron ser sometidos a proceso de validación y, por lo tanto, deben considerarse provisorios. Y agregan que habría un margen de error estadístico del 3% sobre el total de detenidos en la provincia. Los operadores judiciales no completan información básica como, por ejemplo, el egreso del sistema de un detenido, por lo cual al momento

Las decisiones de política institucional de la actual procuradora general no han sido explicitadas en un plan institucional ni en ningún documento oficial. A diferencia del Ministerio Público de la Nación⁶² que publica informes anuales y documentos de gestión, según lo establece su ley orgánica, su par provincial sólo ha difundido algún informe estadístico o temático.

En el gobierno del Ministerio Público deberían cumplir un rol importante los Consejos de Fiscales y Defensores Departamentales que acompañan la gestión de la procuradora general. Estos espacios no han tenido un papel relevante para definir líneas estratégicas ni lograron dar discusiones para contrarrestar las inercias institucionales que señalamos.⁶³ Los fiscales y defensores generales, con pocas excepciones, comparten esta configuración del Ministerio Público, se muestran de acuerdo con las decisiones de la Procuración y son los responsables operativos de lo que sucede en cada jurisdicción.⁶⁴

En este capítulo nos centramos en las cuestiones vinculadas a la política criminal del Ministerio Público pero es parte de este perfil institucional la carencia de iniciativas de interés público en materia no penal. Ha sido realmente pobre su actuación en estos temas cuando no regresiva. Desde esta instancia, no se realizaron acciones colectivas que promovieran derechos económicos, sociales y culturales, ni referidas a cuestiones ambientales de la provincia, ni tampoco en relación con la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

de difundir información se debe hacer una depuración del dato con cada uno de los juzgados y fiscalías.

- 62 La Procuración General de la Nación creó áreas estratégicas para la persecución de fenómenos específicos, como las procuradurías sobre crímenes contra la humanidad, trata y explotación de personas, narcocriminalidad, delitos económicos y lavado de activos y violencia institucional. Además, está desarrollando el programa Atajo para coordinar acciones en materia de acceso a la justicia y un esquema de organización regional que pueda coordinar el trabajo de los fiscales federales con las justicias y gobiernos provinciales. Véase <www.mpf.gov.ar> y <fiscales.org>.
- 63 Por ejemplo, desde el Consejo de Defensores, se elaboró un informe sobre la situación de salud en el SPB. Los resultados son contundentes respecto de la violación sistemática de derechos y el colapso del sistema sanitario en las unidades. Sin embargo, este informe no se aprovechó para discutir con el Poder Ejecutivo, promover acciones de litigio colectivo ni para denunciar el problema.
- 64 Como excepción, la Defensoría de Casación Penal y las defensorías generales de Mar del Plata, Campana, La Matanza, y Gabriel Ganón, cuando era defensor general de San Nicolás, han promovido acciones judiciales colectivas y otro tipo de iniciativas que cuestionan el funcionamiento del sistema penal y promueven el resguardo de derechos.

3.1. LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE PERSECUCIÓN Y CAMBIOS ORGANIZACIONALES

En primer lugar, respecto de la estructura y disposición de recursos, una de las principales medidas de reorganización tomadas a partir de 2004 fue avanzar en la descentralización de fiscalías y defensorías de las cabeceras de los departamentos judiciales de la provincia, con el objetivo declarado de “acercar la justicia a la gente”. La presencia del Ministerio Público en el territorio aparecía como una posibilidad para que el Estado tuviera presencia en los barrios –con una agencia penal– y disputara el control policial. Según esta lógica, conocer el territorio permitiría desentrañar redes y mejorar la capacidad de investigación de las fiscalías. Sin embargo, fue muy poco lo que se avanzó en este sentido. La iniciativa se limitó a la descentralización administrativa y no hubo políticas que facilitaran el acceso a la justicia, ni investigaciones que tomaran provecho de esa cercanía.

En muchos casos, las fiscalías descentralizadas quedaron vinculadas al poder político local, con funcionarios jerárquicos cercanos a los intendentes. En algunos, el financiamiento de los recursos humanos y materiales de estas fiscalías es aportado por los gobiernos locales, lo que restringe su autonomía. Además, la expansión de las fiscalías descentralizadas no fue acompañada por la multiplicación equivalente de las defensorías. Esto produjo un debilitamiento relativo de la defensa pública, que no recibió recursos adecuados a su rol de contraparte para defender las garantías y los derechos de los imputados, un desequilibrio que se agrava por la dinámica del sistema de flagrancia.

Por otro lado, la implementación del sistema de flagrancia dio lugar en sus inicios a un proceso de reingeniería institucional que implicó la elaboración de estadísticas, la construcción de consensos y el monitoreo del proceso.⁶⁵ Sin embargo,⁶⁶ el diseño institucional, promovido por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) para toda Latinoamérica, se replicó sin adaptarlo a los problemas de las instituciones locales, como la debilidad y la falta de autonomía de la Defensa Pública, el perfil burocrático y poco comprometido de los operadores judiciales y la violencia y la corrupción estructural de la institución policial. Como consecuencia, a pesar del potencial de algunas de sus características, se convirtió en un reproductor de los vicios del sistema. La

65 Véase Juan F. Tapia, *Procedimiento especial de flagrancia. La introducción de audiencias orales en la etapa de investigación*, cit., disponible en <<http://new.pensamientopenal.com.ar>>.

66 La implementación del sistema de flagrancia ha sido promovida por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) de la Organización de Estados Americanos, siguiendo el modelo chileno. Para más información sobre el sistema de flagrancia, véase CEJA, Informe de Evaluación del proceso de fortalecimiento del sistema acusatorio en la Provincia de Buenos Aires, Plan de Flagrancia, disponible en <www.cejamericas.org>.

evaluación oficial de la implementación del sistema de flagrancia se redujo a la producción de datos cuantitativos sobre audiencias celebradas, causas finalizadas y sus formas de resolución.⁶⁷ No se avanzó en análisis cualitativos sobre el impacto en las prácticas de los funcionarios, la calidad de las discusiones en las audiencias orales, la función del nuevo procedimiento rápido a nivel de la política criminal provincial o el resguardo de las garantías de los acusados.

Este despliegue de recursos no se tradujo tampoco en políticas orientadas a organizar el Ministerio Público para la persecución de fenómenos de criminalidad particularmente graves de la provincia. Pudieron advertirse dos líneas de trabajo. Por un lado, la colaboración con las instancias nacionales para avanzar en estrategias de lucha contra la trata de personas. En este caso, la Procuración General creó la Comisión de Coordinación y Seguimiento para la Investigación de los Delitos Conexos de la Trata de Personas y pautas de actuación para los fiscales. Por otro lado, la elaboración de estudios sobre las características de los homicidios en la provincia. Se trata, sin embargo, de investigaciones dispersas que no dieron lugar a criterios o políticas institucionales centralizadas.

En algunos departamentos judiciales, los fiscales generales formaron fiscalías especializadas en delitos complejos o narcotráfico, pero es poco el resultado a nivel agregado que puede observarse. Esto fue impulsado también por el gobierno provincial en el marco de la “emergencia en seguridad”. Según diversas fuentes, la raíz de estas fiscalías temáticas fue un acuerdo con la DEA para producir información sobre el tránsito de droga hacia Europa. Tampoco se han dispuesto equipos especializados que colaboren con esas estructuras, por lo que dependen casi en su totalidad de las investigaciones de la Policía Bonaerense.

También ha sido desarticulada la Dirección de Coordinación de Institutos de Investigación Criminal y Ciencias Forenses dentro del Ministerio Público provincial, que estaba a cargo de la perito Virginia Creimer. Desde esta área se trabajó en el desarrollo de institutos periciales especializados en distintas localidades de la provincia, que permitieran asistir a los fiscales en investigaciones de distinta complejidad. Desde esta dirección, se creó también un sector especializado en derechos humanos, que realizó varias intervenciones periciales en casos de violencia institucional que dejaron al descubierto la irregularidad de peritajes que encubrían el accionar ilegal de funcionarios de seguridad.⁶⁸ En octubre

67 Esto se advierte en las estadísticas de flagrancia presentadas por el gobierno provincial en su sitio web <www.mjus.gba.gov.ar/SubsecPolitica/flagrancia.html>.

68 La dirección intervino en el caso de la muerte Damián Sepúlveda, quien apareció ahorcado en una comisaría de General Madariaga. La primera autopsia realizada por el Instituto de Ciencias Forenses de

de 2013, la procuradora general decidió desarmar esa Dirección por considerar que su actividad “no resulta imprescindible”.⁶⁹ Los institutos de ciencias forenses pasaron a la órbita de los fiscales generales de los departamentos judiciales, por lo que los recursos científico-periciales quedaron descentralizados e insertos en las estructuras locales, que en muchos casos mostraron ser más proclives al encubrimiento de casos graves de violencia institucional o connivencia con estructuras ilegales (fácticas, políticas y/o económicas).

3.2. DOS LEYES RESISTIDAS: CREACIÓN DE LA POLICÍA JUDICIAL Y AUTONOMÍA DE LA DEFENSA PÚBLICA

La procuradora general presentó como prioritaria la puesta en marcha de la Policía Judicial en la provincia, creada por la Ley 14 424, el 8 de noviembre de 2012.⁷⁰ Lograda luego de una fuerte pelea política e institucional, la creación de la Policía Judicial fue pensada como una herramienta para separar las tareas de la policía de seguridad de las de investigación criminal y dotar de una nueva estructura de investigación a la provincia que diera peso al Ministerio Público frente a la policía y corrigiera las prácticas de delegación ya descriptas. Sin embargo, por resistencias políticas, judiciales y policiales aún no ha sido puesta en marcha.⁷¹

Tras la promulgación de la ley, el compromiso de la Procuración General fue empezar en 2013 una prueba piloto en los municipios de Mar del Plata y Junín, para ponerla en funcionamiento progresivamente en el resto de los departamentos judiciales. Sin embargo, para el momento del cierre de este Informe, ni siquiera se había designado a las autoridades de la Policía Judicial.⁷² Según trascendió, parte de las resistencias está relacionada con

Lomas de Zamora dijo que se había tratado de un suicidio. Luego de la intervención de los familiares de Sepúlveda junto a la CPM, pudo realizarse una segunda autopsia, a cargo de Creimer. Este nuevo peritaje reveló traumatismos que indicaban la posibilidad de un homicidio. Véase <blog.comisionporlamemoria.org/archivos/10817>.

69 Resoluciones Generales 780/13 y 781/13 de la Procuración General.

70 La promoción de esta iniciativa surgió luego de que la CPM y otras organizaciones presentaran un proyecto de creación de la Policía Judicial en 2012. Para más información véase “Una propuesta de la CPM: Se aprobó la creación de la Policía Judicial”, disponible en <blog.comisionporlamemoria.org/archivos/9719>.

71 Véase Julián Axat, “Diez tesis sobre la democratización del Poder Judicial”, disponible en <www.appnoticias.com.ar/desarro_noti.php?cod=4401>.

72 El art. 55 de la Ley 14 424 establece que “el director general, el subdirector general y los secretarios deberán ser nombrados en un plazo que no exceda los seis meses desde la sanción del proyecto”.

que los cargos tienen un límite temporal y no son vitalicios como los judiciales. Esta disputa es importante, porque el objetivo fue que los integrantes de la Policía Judicial no reprodujeran el perfil burocrático de los funcionarios judiciales (como sucedió con los instructores previstos en la reforma de 1998), sino que pudieran desarrollar una carrera de investigación asimilable a la policial.⁷³

La otra ley que está pendiente de implementación por resistencias políticas e institucionales es la que le da autonomía a la defensa pública provincial. Las discusiones sobre la necesidad de separar la estructura de los fiscales de la de los defensores son de larga data y están cruzadas por cuestiones presupuestarias y de manejo institucional. El diseño vigente ha llevado a la falta de identidad y especificidad del trabajo de la defensa pública provincial y ha impactado en serias restricciones para el acceso a la justicia y la defensa técnica de los imputados. La función de los defensores se debilita frente a las de los fiscales y la policía, por la falta de lineamientos y apoyos institucionales. Esto les quita la posibilidad de impulsar políticas y estrategias propias para enfrentar las regresiones en materia político-criminal y los graves problemas de funcionamiento del sistema judicial bonaerense.

La Ley 14 442, sancionada a fines de 2012, aun con deficiencias⁷⁴ modificó de plano la estructura de la Ley Orgánica del Ministerio Público 12 061 para garantizar el principio de autonomía funcional. Esta ley fue producto de una larga disputa política y social para lograr la separación de la defensa pública de la dirección de la Procuración General, responsable primaria de la actuación de los fiscales. Luego de la sanción de la ley y antes de su puesta en marcha, la procuradora general interpuso una acción de inconstitucionalidad y una medida cautelar para frenar su implementación. En instancias públicas Falbo

73 El diputado Marcelo Sain señaló la importancia de que sea un cargo similar a un administrativo policial. Véase <infocielo.com/nota/58758/sain_desafia_a_falbo_y_anuncia_que_se_va_a_inscribir_para_jefe_de_la_policia_judicial>.

74 El proyecto implicó un avance en el camino hacia la autonomía, aunque el diseño que se aprobó tiene deficiencias importantes. Se creó la figura del Defensor y Subdefensor General, pero fue poco ambicioso en el armado de la estructura y las funciones de la defensa pública. Se sostuvo un esquema en espejo del Ministerio Público Fiscal, sin dividirlo, y principios que son sólo específicos para los fiscales. No se previeron principios de actuación propios, ni directivas en materia de derechos humanos o acceso a la justicia ni herramientas para impulsar estrategias colectivas de protección de derechos. Tampoco se contemplaron reglas para el monitoreo de los lugares de encierro ni se incluyó a la defensa no penal ni a los defensores juveniles. Por otra parte, sostuvo una fuerte estructura jerárquica y funciones muy limitadas para el defensor oficial.

sostuvo que la reforma no era “viable ni necesaria” y que los defensores “tienen amplia libertad” en el esquema actual.

La Suprema Corte provincial adoptó una resolución sui géneris por la que, sin hacer lugar a la cautelar, dispuso que la procuradora continuara con las tareas de superintendencia relativas a la defensa pública para asegurar el normal funcionamiento del organismo.⁷⁵ Si bien esta resolución no suspendió la puesta en práctica de la ley, tampoco fue clara en las acciones o plazos que debían cumplirse para garantizar su realización. Aún hoy no se ha avanzado con el concurso para elegir al defensor general provincial ni se han tomado decisiones para comenzar a separar las funciones. Salvo algunas excepciones, el Consejo de Defensores Generales tampoco ha tomado a su cargo una actitud proactiva para lograr la implementación de la ley, ya que sigue reconociendo a la procuradora general como su autoridad máxima.

La modalidad de resistir reformas legislativas que afectan su gestión también fue usada por la procuradora para frenar la implementación de las leyes que establecieron el nuevo sistema de protección de la niñez provincial y el régimen penal juvenil,⁷⁶ y constituye una anomalía bonaerense que se extiende a otros campos, como el de la ley de hábitat. Ante una Legislatura que sancionó reformas importantes,⁷⁷ el Poder Ejecutivo y la

75 Resolución de la SCBA, 11 de marzo de 2013, en la causa “Procuradora General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires c. Provincia de Buenos Aires s. incons.”, n° 72 447.

76 En febrero de 2005, tras la sanción de la Ley 13 298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños, Falbo presentó una acción ante la SCBA. Se suspendió su aplicación con una medida cautelar (Causa “Procuradora General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires s/inconstitucionalidad de los arts. 2º, 35 incisos f) y h) y 37 de la Ley 13 298”, causa I.68 128” ante la SCBA). Luego de la sanción de la Ley 13 634 de Régimen Penal Juvenil, complementaria de la anterior, la Suprema Corte provincial revocó la medida cautelar que había dictado por entender que el planteo original de Falbo se había vuelto abstracto. Para evitar la puesta en marcha de esta nueva legislación, Falbo presentó otra acción, que fue rechazada dos meses más tarde por el máximo tribunal provincial. Véase Silvia Guemureman y Julieta Azcárate, “Informe sobre la cuestión legislativa en Provincia de Buenos Aires (2005)”. Para más información, véase Ana Laura López, “Los largos y sinuosos caminos de la reforma: Acerca de la transformación legislativa e institucional de la Provincia de Buenos Aires. Poder, resistencias, desidia y, por último, derechos de la infancia”, disponible en <observatoriojovenes.com.ar/nueva/wp-content/uploads/Reforma-legislativa-PBA.pdf>.

77 El 17 de diciembre de 2014 la Legislatura aprobó el proyecto que crea fiscalías especializadas en violencia institucional en la provincia de Buenos Aires impulsado por la senadora Mónica Macha. La forma que adquiera la implementación de la ley será muy relevante para las discusiones que estamos presentando en este capítulo.

Procuración General han desarrollado una técnica de resistencia por omisión, que demora y termina por anular cualquier modificación a las prácticas consuetudinarias.

3.3. AUSENCIA DE UNA AGENDA DE DERECHOS HUMANOS

EN MATERIA DE VIOLENCIA POLICIAL Y CARCELARIA

La falta de liderazgo del Ministerio Público en los debates sobre violencia policial y carcelaria en la provincia tiene su correlato en su escasa disponibilidad para investigar al personal de las fuerzas de seguridad. Según los últimos datos actualizados a los que pudimos acceder, de las 6221 causas por torturas y apremios ilegales que se iniciaron entre 2009 y 2011, 64 se elevaron a juicio y 4174 se archivaron.⁷⁸ Durante el mismo período, hubo 57 sentencias por estos delitos.⁷⁹ La carencia de datos oficiales recientes es otro síntoma de la falta de políticas institucionales.

Los hechos de violencia institucional se inscriben generalmente en tramas delictivas que no pueden explicarse sólo por la “desviación perversa” de policías, penitenciarios o judiciales, sino que expresan problemas institucionales serios y prácticas arraigadas que los sostienen y encubren. Desentrañar los casos exige la voluntad de avanzar con investigaciones que pueden involucrar a funcionarios de jerarquía y del poder político provincial. Requiere también una mirada sistémica del problema y técnicas específicas de investigación.

El Ministerio Público tiene la obligación de investigar y sancionar las violaciones de derechos humanos. Al mismo tiempo, debe desarrollar una dimensión institucional de esta agenda que implica producir información e implementar políticas específicas. Su respuesta se ha limitado a dictar resoluciones o normativas excesivamente débiles frente a la profundidad del problema, al encubrimiento corporativo y la connivencia –por naturalización, omisión, empatía, intereses o incapacidad– con los agentes penitenciarios y policiales.⁸⁰

78 CELS sobre la base de datos del Sistema Informático del Ministerio Público de la Procuración General de la provincia, enviados a partir de un pedido de información el 12 de noviembre de 2012.

79 CELS sobre la base de datos de la SCBA entre 2007 y 2012 (114 causas).

Incluye las causas caratuladas como privación o restricción ilegal de la libertad por funcionario público (simple y agravada), severidades, vejaciones y/o apremios ilegales, torturas (incluye agravadas y seguida de muerte). Información enviada a partir de un pedido de información el 10 de mayo de 2013.

80 Por ejemplo, la Resolución 1390, que prohibió que participen en investigaciones de casos de violencia institucional las fuerzas de seguridad sospechadas. La instrucción establece que se deben priorizar los hechos que “generan mayor conmoción social y de importancia político-institucional” como los vinculados con hechos de torturas, apremios ilegales y delitos

Hasta el día de hoy no existen estudios sobre el impacto que pudieron haber tenido estas resoluciones en el funcionamiento del Ministerio Público ni se realiza un adecuado control de gestión y aplicación. En 2011, a diez años de la Resolución 1390, la Resolución 361 reiteró la necesidad de que los fiscales la cumplieran. Según se observa en la actuación cotidiana de los fiscales, la investigación de las torturas, los apremios y los delitos económicos que afectan intereses colectivos no han sido prioritarios.

La investigación de la muerte de José Luis Burela Sombra en el Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB) es un ejemplo de la falta de control del cumplimiento de esta resolución. El caso está entre los que ocasionaron el dictado de medidas cautelares sobre el Complejo Penitenciario de San Martín por parte de la CIDH. Burela Sombra fue asesinado en la Unidad 45, tras ser trasladado sin autorización judicial por el SPB, acusado de haber asesinado a otro detenido en la Unidad 48. El fiscal Álvaro Garganta imputó al director de la Unidad 45 del SPB por su responsabilidad funcional al haber autorizado que Burela ingresara sin legajo y en un pabellón en el que tenía problemas. El juez de garantías Juan Pablo Masi sobreseyó al director y limitó las causas de la muerte a la violencia entre detenidos.⁸¹ Por la falta de impugnación del fiscal de Cámara, esta resolución quedó firme. La Procuración General no hizo un seguimiento del caso, a pesar de su centralidad en el proceso de cautelares de la CIDH, ni tomó medidas para investigar por qué el fiscal de Cámara promovió la impunidad de una de las pocas investigaciones en las que se podía avanzar sobre la responsabilidad del director de una unidad penitenciaria.

La creación de las Ayudantías Fiscales de Investigación de Delitos Acaecidos en Unidades Carcelarias en los departamentos judiciales de La Plata, Azul y San Martín con la función de apoyar a los fiscales implicó un avance en el diseño institucional orientado a investigar estos temas.⁸² Sin embargo, su peso en la estructura general sigue siendo muy débil, ya que no existe un nivel de apoyo centralizado ni cuentan con personal especializado ni recursos tecnológicos y materiales.

La Ayudantía Fiscal de San Martín ha sido la más activa, y es positivo que se haya convertido en la UFI que investiga todos los delitos cometidos en las Unidades Penitenciarias de San Martín hasta la elevación a juicio. Sin embargo, su impacto aún no resulta diferencial. Las investigaciones tienden a un tra-

económicos que afecten el interés colectivo" (Res. 1390 del 19 de diciembre de 2001, art. 1).

81 Resolución del Juez de Garantías en lo Penal n° 4 de La Plata, del 26 de agosto de 2013.

82 Resoluciones PG n° 362/11 del 27/05/2011, y PG n° 269/12, del 17/05/2012.

tamiento particular de cada caso y permanece vigente la tendencia a clasificar a las torturas como apremios y severidades. Persiste también la desconfianza en los testimonios de los detenidos y la poca capacidad para identificar la responsabilidad funcional de los penitenciarios jerárquicos.⁸³ Ante esa inhabilidad para investigar los hechos de los que toma conocimiento, archiva la mayoría de las denuncias.⁸⁴

El Área de Derechos Humanos de la Procuración General careció de iniciativas concretas para enfrentar las graves situaciones de violencia institucional y los altos niveles de impunidad denunciados. La participación de sus representantes en la Mesa de Trabajo de Seguimiento de las Medidas Cautelares de la CIDH mostró la falta de coordinación de una política general sobre el tema y de un control de gestión sobre el trabajo de los fiscales. Resultó sintomático que, frente a un pedido de información sobre los avances de las causas tramitadas en el marco de la Resolución 1390, entregaran un archivo con poca información sin sistematizar. No existe un solo informe de análisis sobre estas causas que muestre dónde están los problemas y los posibles avances en las investigaciones.

En la Mesa de Trabajo se discutió también la necesidad de que se investigaran todas las muertes que ocurren en el encierro (en cárceles, comisarías o institutos), incluidas las que el SPB presenta como “muertes naturales”. La falta de atención médica y los problemas de salud son la primera causa de muerte en el SPB.⁸⁵ Se trata de personas jóvenes que fallecen por enfermedades infecciosas, en una situación en la que dependen totalmente de la asistencia del Estado. Se ha corroborado reiteradamente que las formas de clasificar las muertes por el SPB son una manera de encubrir negligencia y falta de atención médica, en gravísimas condiciones de detención. En marzo de 2013, se dictó una resolución que ordenaba que se investigaran todas las

83 De las 562 causas iniciadas por la Ayudantía desde su creación en diciembre de 2011, hasta el 15 de agosto de 2013, sólo un 1% –6 casos– fue elevado a juicio, mientras que el 80% –447 casos– fue archivado.

84 Por ejemplo, la investigación sobre la muerte de Alexis Ceteyche. La IPP estuvo promovida por la Ayudantía Fiscal y hasta la redacción de este Informe se había focalizado en señalar al autor material del hecho, a pesar de que existen elementos para involucrar al personal penitenciario por su responsabilidad funcional. De la causa surgen testimonios que dan cuenta de que el origen de la pelea que terminó con su vida estuvo directamente ligado a la actuación del SPB. A pesar de la tensión, los penitenciarios expusieron a los detenidos hasta que se inició una pelea. También se desprenden de la causa las deficiencias de la requisa, que permitieron la circulación de facas.

85 Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, cit., capítulo III, “Sobre las vidas precarias. Tortura, abandono y muerte en las cárceles argentinas”.

muerres de personas privadas de libertad. A dos años de esta disposición, no existe aún un registro que permita hacer un seguimiento de la investigación de estas muertes.

Otra de las iniciativas de la Mesa de Trabajo fue la elaboración de un Protocolo de Investigación para los fiscales en casos de tortura. Desde 2012 se impulsó una propuesta entre el CELS y la Comisión Provincial por la Memoria que buscaba mejorar la actuación de los fiscales en la investigación de hechos de violencia en contexto de encierro. No fue aceptada por la Procuración General. Los fiscales generales elaboraron un borrador propio que mostró una preocupante incomprensión del problema. Por ejemplo, establece que los fiscales al iniciar una investigación sobre torturas deben entregar los nombres de las víctimas y los testigos a las autoridades penitenciarias o policiales, lo cual refuerza la capacidad de extorsión penitenciaria sobre las víctimas.⁸⁶ El tratamiento de este protocolo, aún pendiente de aprobación, es un ejemplo del lugar que ocupan las investigaciones sobre violencia institucional en la agenda de la Procuración General y de las graves deficiencias de la perspectiva de los fiscales de la provincia en este tema.

La falta de resultados en las investigaciones y la ausencia de políticas efectivas que ayuden a cambiar las prácticas de los fiscales se combinan con el reiterado maltrato que sufren las víctimas directas o sus familiares por parte de los funcionarios o empleados de las fiscalías. Cuando se acercan para exigir una investigación de los hechos, no se toman los menores recaudos para dar un trato cuidadoso a personas que esperan una respuesta del sistema de justicia, por haber perdido a un familiar, haber sido torturado o maltratado o sufrir amenazas. Los familiares de Luciano Arruga, de Alejandro Bordón, de Luz Gómez, de Patricio Barros Cisneros y muchos otros podrían dar testimonio al respecto.

El sistema internacional de protección de los derechos humanos reafirmó la obligación de los Estados de actuar con diligencia para cumplir con el deber de investigar y sancionar “la desaparición forzada de personas, la ejecución

86 El texto propuesto por los Fiscales Generales establece que “Salvo caso de reserva de identidad o supuestos de excepción, [...] deberá entregar a la autoridad penitenciaria o policial, una nómina con el nombre de los internos víctimas/testigos, que resultan actores en las Investigaciones Penales Preparatorias formadas al efecto, a fin de que informen al Magistrado eventuales traslados”. Punto B.5 del proyecto de “Protocolo de actuación en la investigación de casos de severidades, vejaciones, apremios ilegales y torturas ocurridos en ámbitos de encierro”, elaborado por el Departamento de Derechos Humanos, Política Penitenciaria y Denuncias de la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires en el marco de la mesa de seguimiento de las medidas cautelares CIDH.

extrajudicial y la tortura”. En estos casos, el Estado tiene un deber especial de evitar y combatir la impunidad. En la provincia de Buenos Aires, es fácil detectar el incumplimiento de estas obligaciones.

3.4. OBSTÁCULOS, PERSECUCIONES Y PROCESOS DISCIPLINARIOS

En 2003, el intendente de Malvinas Argentinas, Jesús Cariglino, denunció a los fiscales Edgardo Ledesma y Fernando Domínguez por supuestas irregularidades en una causa en la que se lo investigaba por hechos de corrupción. Los dos fiscales habían reunido pruebas suficientes como para ordenar la detención del intendente. El fiscal Luis Armella hizo lugar a la maniobra de Cariglino y promovió la denuncia contra los funcionarios. Como resultado, la causa contra Cariglino se paralizó y Domínguez fue castigado con una sanción disciplinaria de la Procuración General.⁸⁷

En una segunda oportunidad, Domínguez fue sancionado por la procuradora general por enviar a la Asociación de Magistrados una nota de preocupación por una denuncia anónima que había recibido por irregularidades en la selección de tres jueces provinciales. Más adelante, Domínguez fue desplazado del cargo de fiscal general adjunto de San Martín y se lo ubicó como fiscal de primera instancia para delitos culposos.⁸⁸ Ambas decisiones fueron revocadas. En el primer caso, el 3 de febrero de 2014 el Juzgado en lo Contencioso Administrativo N° 2 de La Plata anuló las resoluciones impugnadas por considerar violados el derecho de defensa y el principio de legalidad, insistiendo en los límites de la facultad disciplinaria de la Procuración General.⁸⁹ La segunda sanción la revocó la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata por considerar que no está dentro de las facultades de la Procuración General juzgar las acciones que un fiscal realiza por fuera de su función.⁹⁰

87 Resolución 555, del 25 de octubre de 2006, del subprocurador general Juan Ángel de Olivera, en el Expte. P.G. 093/05, que le impone una sanción correctiva de apercibimiento y Resolución 384/07 del mismo funcionario, que la confirma.

88 Para más información sobre la investigación del caso Cariglino y las consecuencias para los funcionarios judiciales que intervinieron, véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2007*, 1ª ed., Buenos Aires, Siglo XXI, 2007, capítulo V: “Crisis de las justicias provinciales: entre la afectación de la independencia y la negación de derechos”, pp. 160-175.

89 Decisión del 3 de febrero de 2014 del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 2 de La Plata en Expte. 14 068 “Domínguez Rodolfo Fernando c/ Procuración General de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires s/ pretensión anulatoria”.

90 Decisión del 12 de noviembre de 2012 de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo en la causa n° 13 587 “Domínguez Rodolfo

El sistema disciplinario emite mensajes institucionales. Las arbitrarias decisiones de la Procuración en el caso de Domínguez representaron obstáculos para evitar el avance de la investigación contra Cariglino y justificar su traslado a otra fiscalía, de modo de desactivar su trabajo en la Fiscalía Departamental.

Otras veces, son los fiscales generales los que ponen trabas a la investigación de casos graves. Los fiscales a cargo de los departamentos judiciales en los que se divide la provincia tienen contacto directo con la Procuración General y son centrales en la definición de la política de persecución penal del organismo.

En el caso de San Isidro, los fiscales Diego Grau y Luis Manuel Angelini se encontraron con serias resistencias de la Fiscalía General a cargo del Julio Novo para investigar el doble homicidio de Unicenter.⁹¹ La investigación de estos crímenes comenzó en la justicia provincial, y los obstáculos aparecieron ante la evidencia de que se trataba de un caso vinculado al narcotráfico.

A las trabas burocráticas y el maltrato⁹² le siguió la separación de Grau de la investigación, para ser trasladado a las fiscalías descentralizadas de Tigre que tramitan casos de flagrancia. Angelini continuó con la hipótesis de la vinculación del crimen con el narcotráfico pero, al poco tiempo, la Fiscalía General le impidió continuar al quitarle herramientas necesarias para investigar, como medios electrónicos, espacio físico y recursos humanos. Ante esta situación, Angelini denunció en la justicia federal a Novo por el encubrimiento de estos crímenes (véase supra, el apartado 2.3, “El abordaje deficiente de las redes y los mercados ilegales”). Por su parte, Novo demandó civilmente a Angelini por daños y perjuicios y el CELS asumió su defensa. Dado que la demanda se centra, principalmente, en señalar como injuriosos los argumentos vertidos por Angelini en su denuncia penal, es claro que su verdadero objetivo es continuar amedrentando al fiscal para lograr su silencio.

Novo cuenta con antecedentes de hostigamiento y presión sobre fiscales y jueces de su jurisdicción. En 2007, la Cámara de Apelaciones de San Isidro en un acuerdo plenario denunció que no promovía la persecución de delitos de funcionarios políticos por malversación de fondos públicos y que perseguía a jueces y funcionarios para domesticar y disciplinar.⁹³ Dos años después, fue

Fernando c/ Procuración General de La Suprema Corte s/ Pretensión Anulatoria - Empl. Público”.

91 “NN. s/ doble homicidio calificado, Víctimas Quinteros Gartner, Jorge Alexander y Duque Ceballos, Héctor” (causa 73 658/11).

92 “Te tienen meses intervenido, te tiran las cosas, no te dejan trabajar, y todo eso hecho por matones de la Fiscalía General, simples secretarios que hasta llegan a escupir al funcionario, es una humillación terrible”, nota de *Página/12*, <www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-225-996-2013-2008-04.html>.

93 Cfr. Acuerdo Extraordinario de la Cámara de Apelaciones y Garantías en lo Penal de San Isidro, del 30 de agosto de 2007.

denunciado ante la procuradora general por trece fiscales de su departamento judicial, por distintas agresiones definidas como “maltrato, angustia, presión, humillación”, junto a la “obstaculización en el avance de las pesquisas”. A pesar de la entidad de las denuncias, la procuradora general decidió archivarlas.⁹⁴ En mayo de 2014 varios fiscales de instrucción presentaron otra nota a la procuradora general reiterando las irregularidades que se cometen en la Fiscalía General de San Isidro y los hostigamientos a los que son sometidos. Allí se denunciaba la creación de un área de capacitación, a cargo de los fiscales generales adjuntos Marcelo Vaiani y Rodrigo Caro, pero dirigida a realizar tareas de monitoreo sobre la actividad de los fiscales del distrito e impartir directivas sobre la orientación de las investigaciones que desarrollan.⁹⁵

Por el caso de Unicenter, Novo fue denunciado ante el jurado de enjuiciamiento por el diputado provincial Marcelo Sain. A pesar del paso del tiempo, la denuncia todavía no fue formalmente admitida dado que el presidente de la SCBA que preside el jurado no convocó a la audiencia que da inicio al trámite. La conformación original del tribunal debió modificarse porque los legisladores sorteados terminaron su mandato sin que el trámite avanzara.

En el caso de la histórica inundación de abril de 2013 en La Plata, la procuradora general y el defensor del Departamento Judicial de La Plata, Omar Roberto Ozafrain, en clara afectación de sus funciones, dispusieron que el defensor penal juvenil Julián Axat debía apartarse de las causas judiciales que había promovido para que se investigaran las irregularidades de los registros del gobierno provincial relativos a las muertes causadas por la inundación.⁹⁶ A pesar del apartamiento de Axat, el trámite de la causa ante el Juzgado en lo Contencioso Administrativo n° 1 continuó y se pudo acreditar que la cantidad

94 Cfr. Resolución 523/12, del 30 de julio de 2012.

95 En la denuncia, los fiscales sostuvieron que “la verdadera finalidad de la resolución en crisis tiene por norte el sometimiento del Agente Fiscal, mediante la neutralización de su libertad de criterio e independencia funcional, teniendo como verdadero objetivo conducir al Agente Fiscal al aislamiento y a la impotencia funcional”. La resolución es tan absurda, que Falbo debió dejarla sin efecto, señalando que “no es el ámbito de capacitación el ajustado para merituar responsabilidades disciplinarias, y mucho menos aún, para aplicar nuevas directivas específicas” (fs. 71) como consecuencia de la “creación de un esquema correctivo transparente que permit[a] controlar las disfuncionalidades” (fs. 72). Resolución de la Procuración General de la SCBA, del 20 de octubre de 2014, en la nota nr. 13 818/14. Las fojas corresponden a citas textuales de la respuesta enviada por Novo a la denuncia de los fiscales.

96 InfoGei, “La duhaldista Falbo desplazó a Axat de la causa por las víctimas de la inundación”, 20 de abril de 2013, disponible en <infogei.com.ar/cable/1192/la_duhaldista_falbo_desplazo_a_axat_de_la_causa_por_las_victimas_de_la_inundacion>.

de muertes era superior a la cifra hecha pública por el Ejecutivo.⁹⁷ La resolución que decidía arbitrariamente el apartamiento de Julián Axat fue anulada por la justicia contencioso administrativa, a partir de una acción interpuesta por el defensor y el CELS.⁹⁸

Estos ejemplos se contraponen con la ausencia de directivas internas que promuevan o exijan un fuerte compromiso de los fiscales en casos de relevancia como las violaciones de derechos humanos, las investigaciones de fenómenos criminales que generan violencia o graves perjuicios económicos. En el caso de la desaparición de Arruga, las dos fiscales intervinientes, Roxana Castelli y Celia Cejas, fueron denunciadas por la familia, el CELS y la APDH La Matanza ante el jurado de enjuiciamiento por las irregularidades cometidas durante la investigación. La Procuración General también inició actuaciones administrativas, pero les dio un mero trámite formal y no las impulsó. No se pudo avanzar para determinar sus responsabilidades funcionales. En este caso quedaron a la vista graves falencias y violaciones a los deberes de contención y protección de la intimidad de la familia, así como de control de la actuación de la Policía Bonaerense de Lomas del Mirador, denunciada desde el primer momento por hostigar y torturar a Luciano. La causa judicial permitió conocer innumerables irregularidades policiales anteriores y posteriores a la desaparición, que tampoco fueron investigadas por las fiscales.

En general, la Procuración General ha dejado de promover investigaciones para determinar la responsabilidad de los fiscales que no investigaron o encubrieron casos de violencia institucional. Entre otros, por ejemplo, no se sancionó al fiscal de Cámara de La Plata, Héctor Ernesto Vogliolo, por desestimar la investigación del jefe del penal de la Unidad 45 en la que fue asesinado José Luis Burela Sombra. Lo mismo sucede en los casos de fiscales que mantuvieron a personas privadas de su libertad durante tiempos prolongados en causas armadas por la policía, por ejemplo, el de Luz Gómez y Diego Romero.

Los procesos disciplinarios son elocuentes respecto de las decisiones institucionales que sostienen el funcionamiento del Ministerio Público. La Procuración General los ha utilizado para reprimir intentos de cambio y paralizar procesos que cuestionan prácticas arraigadas, lo que ayuda a sostener una cul-

97 Véanse <www.clarin.com/ciudades/Scioli-aseguro-muertos-inundacion_0_898110211.html>; <www.lanacion.com.ar/1570721-scioli-la-plata-denuncias-muertes-en-la-plata>; <www.lavoz.com.ar/noticias/politica/scioli-plata-hay-otros-37-muertos-pero-no-causa-temporal>; <www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-217359-2013-2004-05.html>.

98 Resolución del Juzgado Contencioso Administrativo N° 1 de La Plata, en la causa "Axat Della Croce Julián c/ Poder Judicial –Procuración General– s/ Pretensión Anulatoria", n° 27 952, del 7 de octubre de 2014.

tura conservadora del funcionamiento institucional y deficiente en su rol de defender los derechos humanos. No existe acompañamiento institucional en aquellos casos en los que se trata de romper el statu quo y desafiar la inercia de indiferencia o complicidad con redes ilegales. Por el contrario, se promueven acciones contra aquellos que con su activismo buscan promover el ejercicio de derechos.⁹⁹ Algunas decisiones tomadas en conjunto con el gobierno provincial para la designación de funcionarios en nuevos cargos responden a los mismos criterios.

4. PALABRAS FINALES

La procuradora María del Carmen Falbo señaló en una entrevista en la que se le preguntó sobre la selectividad del sistema penal:

Hay delitos donde ingresan personas mucho más vulnerables y hay delitos en los que ingresa cualquier ciudadano. Imaginate que a veces hay delitos en los que se maneja una suma importante de dinero, y suele ser cometido por gente que no es tan vulnerable. Yo creo que el sistema penal no es selectivo. En todo caso, lo es la sociedad que componemos, y el sistema penal está dentro de esa sociedad.¹⁰⁰

Mientras el sistema penal es selectivo por definición, la función de conducción del Ministerio Público es, precisamente, dirigir esa selectividad. En sus definiciones político-institucionales y en su funcionamiento cotidiano, es parte de un sistema penal que profundiza la desigualdad y la reproducción de la violencia. Convalida las detenciones arbitrarias y las causas armadas y no cuestiona ni investiga hechos de arbitrariedad y violencia institucional. No disputa el dominio que la policía tiene del territorio y la utilización del sistema penal para manejarlo. El énfasis en la prevención situacional y el trabajo basado en pruebas aportadas por la policía aumentan la sobrecriminalización de los va-

99 En años anteriores hemos denunciado procesos disciplinarios que se iniciaron contra el ex defensor general de San Nicolás Gabriel Ganón, por haberse dirigido en forma agravante hacia los jueces al llamar la atención sobre su rechazo constante de los hábeas corpus en los que los detenidos denuncian torturas, maltratos o agravamiento de las condiciones de detención.

100 Para más información, véase <www.pensamientopenal.org.ar/falbo-hay-falta-de-recursos-economicos-en-quienes-requieren-defensa-oficial/#sthash.zvauxP6t.dpuf>.

rones jóvenes de los barrios pobres y debilitan las garantías de los imputados. Si la investigación de los mercados y las redes ilegales no avanza y el sesgo se orienta hacia los componentes más débiles de estas estructuras, se habilita la subsistencia de la criminalidad y la reiteración de hechos de violencia. No es, como dice la procuradora general, que las instituciones penales sólo reflejan las desigualdades sociales. Las profundizan y las sostienen. Depende de los objetivos que se plantee como jefa de los fiscales si se direccionan esfuerzos en revertir este funcionamiento violento y desigual.

Por su capacidad de intervención en la definición de políticas sobre protección de derechos, acceso a la justicia, persecución penal y derechos humanos, el Ministerio Público podría ocupar un papel protagónico en la reforma judicial desde una perspectiva inclusiva. Esto exige una mirada estructural de los fenómenos que enfrenta y la promoción de grandes líneas de transformación que estuvieron ausentes en estos años de gestión.

IX. Nuevos embates al principio de demarcación entre seguridad y defensa

Lecciones de la historia de la Argentina y de la región*

Durante 2013 y 2014, diferentes iniciativas pusieron en cuestión un principio consolidado en los años de democracia: la separación tajante entre las esferas de seguridad interior y defensa nacional. A partir de las intervenciones punitivistas y de la política de “mano dura” en las discusiones sobre seguridad, estos años han estado marcados por los embates contra el “principio de demarcación”.

Durante más de tres décadas, este principio primó en las políticas de los gobiernos democráticos y se mantuvo relativamente estable, con la salvedad de algunos intentos militaristas en la segunda mitad de los años noventa, que se extendieron hasta después de la crisis de 2001-2002.¹ Las apelaciones a un posible rol de las Fuerzas Armadas en la contención de la protesta social o en el combate del terrorismo o del narcotráfico no lograron abrirse camino para modificar las leyes de Defensa Nacional (promulgada en 1988 por el presidente Raúl Alfonsín), Seguridad Interior (de 1992, durante el gobierno de Carlos Menem) e Inteligencia Nacional (promulgada en 2001 por Fernando de la Rúa), que impiden su participación en las actividades de seguridad interior. El consenso suprapartidario sobre la demarcación se sostuvo pese a un ambiente regional que iba en otra dirección.

En los últimos años, asistimos a nuevas iniciativas que relativizan o pretenden modificar ese principio. Por un lado, desde 2007, y con mayor fuerza desde 2011, algunas políticas implementadas por el Poder Ejecutivo –como los operativos Fortín I, Escudo Norte y Fortín II, y el envío de militares, en 2013, a patrullar las fronteras del norte del país por “la amenaza del narcotrá-

* Este capítulo fue escrito por Luciana Pol, integrante del equipo de trabajo del CELS. El caso de Colombia fue elaborado junto con Andrea Rocha, también integrante del equipo. El trabajo es producto de debates sostenidos en el CELS y de discusiones públicas ante anuncios de políticas relacionadas con el involucramiento de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior.

1 Paula Canelo, *¿Un nuevo rol para las Fuerzas Armadas? Políticos y militares frente a la protesta social, los derechos humanos y la crisis presupuestaria: Argentina, 1995-2002*, Buenos Aires, CLACSO, 2010.

fico”– implicaron nuevas tensiones. En segundo lugar, en el curso de debates públicos aparecieron propuestas que pretenden disolver esa separación para asignarles a las Fuerzas Armadas funciones de seguridad. Es el caso, por ejemplo, de la intención de legalizar el derribo de aviones cuando se sospeche que transportan sustancias prohibidas. De hecho, se presentaron diferentes proyectos que proponían avanzar en una ley de derribo como las que existen en algunos países de la región.² Al mismo tiempo, referentes de distintas fuerzas políticas se posicionaron a favor de sumar a las Fuerzas Armadas a “la lucha contra el narcotráfico” y la inseguridad.³ Estos hechos de diversa relevancia pusieron un signo de interrogación a la vigencia de la categórica división entre defensa y seguridad que primó en las últimas décadas, en los marcos normativo y discursivo, y en la gestión política.

Desde hace ya varias décadas, existe una tendencia regional en América Latina favorable a involucrar a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interna debido a una serie de razones, entre las que se destaca la agenda de “lucha contra el narcotráfico”, fomentada y alentada por los sucesivos gobiernos de Estados Unidos. Si bien en los ámbitos regionales de defensa se promueve este tipo de políticas para los países latinoamericanos, dentro de su territorio Estados Unidos sostiene un principio claro de separación de funciones, de acuerdo con la ley *Posse Comitatus*, vigente desde 1878. A diferencia de la Argentina, la mayoría de los países latinoamericanos no tiene establecida claramente en sus leyes la demarcación entre las funciones de seguridad y las de defensa. Varios de ellos involucran a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior para cuestiones diversas, como la lucha contra el narcotráfico, la política hacia “grupos insurgentes”, la defensa de los recursos naturales, o para sumarlas a funciones sociales o de infraestructura.

Las acciones de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interna han tenido diferentes objetivos en cada país, pero un paneo de la situación actual sugiere que los resultados han sido negativos en múltiples aspectos: el fracaso en la solución del problema de seguridad que originó la medida excepcional, junto con el aumento de los niveles de violencia en el conflicto y graves viola-

² Proyectos 4817-D-2013 y 7185-D-2013.

³ *La Nación*, “Envían 4000 gendarmes a la provincia de Buenos Aires”, 1° de septiembre de 2013; *Clarín*, “Anuncian más gendarmes para el Conurbano en plena campaña”, 22 de agosto de 2013; *Clarín*, “Gendarmería seguirá en el Conurbano”, 1° de octubre de 2013; *La Nación*, “Iniciativa contra el narcotráfico”, 28 de octubre de 2013; *La Nación*, “El derribo de aviones narcos, una propuesta que comparte la oposición”, 8 de octubre de 2013; *La Nación*, “Candidatos con propuestas contra la droga”, 15 de septiembre de 2013; *El Cronista*, “Macri coincidió con Scioli en rever el rol de las Fuerzas Armadas frente al narcotráfico”, 17 de septiembre de 2014.

ciones de derechos humanos; la desprofesionalización de las Fuerzas Armadas respecto de sus funciones primarias; el incremento de hechos de corrupción; su eventual politización y consecuente involucramiento en las dinámicas de política interna. Si bien en la actualidad las Fuerzas Armadas no representan una amenaza directa para las democracias en la región, en general conservan importantes grados de autonomía y peso político, por lo que la superposición de funciones militares y de seguridad puede implicar el fortalecimiento de un actor con capacidad desestabilizadora.⁴

En este capítulo analizaremos el principio de demarcación entre seguridad y defensa en tres niveles. En primer lugar, la racionalidad que supuso asumir en la Argentina el principio de demarcación, y cómo se reflejó en sus leyes. En segundo lugar, las medidas y los debates que en los últimos años cuestionaron ese límite. El tercer nivel se refiere a las tendencias regionales que durante los años noventa alentaron a los Estados a emplear a las Fuerzas Armadas como si fueran el refuerzo de la seguridad. Sobre este último aspecto, revisamos cómo, con qué objetivos y con qué resultados se avanzó en este sentido en países vecinos, así como las consecuencias que tuvo ese desplazamiento, sus impactos en las poblaciones afectadas y algunas de las consecuencias para las propias Fuerzas Armadas y los sistemas políticos.

1. EL TRAZADO DE UNA LÍNEA DE DEMARCACIÓN ENTRE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA ARGENTINA

A partir de 1983, el rol de las Fuerzas Armadas estuvo determinado por la necesidad de consolidar institucionalmente a la democracia y, para ello, de apuntalar la subordinación militar al gobierno civil. Uno de los aspectos más importantes del proceso de reinstitucionalización de las Fuerzas Armadas fue la cuestión del rol, las misiones y funciones que debían tener. La existencia de acuerdos políticos amplios sobre principios mínimos resultó una condición necesaria para el avance y sostenimiento de iniciativas democráticas en materia de seguridad.

Desde el primer momento y debido a las características de violencia extrema que había asumido el terrorismo de Estado, se estructuró un acuerdo político mayoritario en favor de la no intervención castrense en los asuntos de seguridad interior, principio que se constituyó en una de las bases del nuevo

4 Francisco Rojas Aravena, "El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad", *Revista Nueva Sociedad*, n° 213, 2008, pp. 37-38.

sistema político. Este acuerdo se plasmó en tres leyes y un decreto, que fueron sancionados en cuatro gobiernos diferentes.⁵ La Ley 23 554 de Defensa Nacional fue sancionada en 1988 por el gobierno de Raúl Alfonsín, producto del acuerdo entre las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso. Un arco similar se estableció en 1991 para la aprobación de la Ley 24 059 de Seguridad Interior, sancionada por el presidente Carlos Menem. Finalmente, la de Inteligencia Nacional fue aprobada también con gran acuerdo, en 2001, en los últimos días de la presidencia de Fernando de la Rúa. Las tres normas precisaron el marco regulatorio, y establecen que la defensa nacional es el ámbito exclusivo de injerencia de las Fuerzas Armadas y desarticulan el conjunto de prerrogativas que tenían en materia de seguridad interior. Años más tarde, en 2006, el armado legal se completó con el decreto reglamentario de la Ley de Defensa, firmado por el presidente Néstor Kirchner.

En la primera de esta serie de leyes ya se establecía que se “deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la defensa nacional de la seguridad interior”. La Ley de Seguridad Interior mantuvo esa clara diferenciación, con la previsión de que la participación de las Fuerzas Armadas sólo se admitiría en determinadas circunstancias excepcionales: para proveer apoyo logístico a requerimiento del Comité de Crisis y con el acuerdo del/los gobernador/es,⁶ o por decisión presidencial, previa declaración del estado de sitio⁷ y sin afectar su doctrina, organización, equipamiento y capa-

5 Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011, pp. 77-80.

6 Ley 24 059, art. 26: “El Consejo de Seguridad Interior establecerá los contactos necesarios con el resto de los organismos nacionales y provinciales cuyos medios se prevea emplear en las operaciones de seguridad interior o situación de desastre, según las normas que reglan la defensa civil, a fin de coordinar su asignación en forma y oportunidad”. Y art. 27: “En particular, el Ministerio de Defensa dispondrá en caso de requerimiento del Comité de Crisis que las Fuerzas Armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación a solicitud del mismo, de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones, para lo cual se contará en forma permanente con un representante del Estado Mayor Conjunto en el Centro de Planeamiento y Control, de la Subsecretaría de Seguridad Interior”.

7 Ley 24 059, art. 31: “Sin perjuicio del apoyo establecido en el art. 27, las Fuerzas Armadas serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior descrito en esta ley resulte insuficiente a criterio del presidente de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el art. II”. Y art. 32: “A los efectos del artículo anterior, el presidente de la Nación, en uso de las atribuciones contenidas en el art. 86, inc. 17, de la Constitución nacional, dispondrá el empleo de elementos de

citación. Se trata de circunstancias excepcionales, que requieren mecanismos institucionales que reconozcan de manera formal la existencia de coyunturas críticas en el marco de acuerdos políticos. Por ejemplo, la conformación del Comité de Crisis se limita a supuestos como el peligro de la vida, la libertad y el patrimonio de los habitantes de una región, o cuando derechos fundamentales se vean gravemente amenazados.⁸

Tras dieciocho años, durante el gobierno de Néstor Kirchner se avanzó en la reglamentación de la Ley de Defensa. El decreto reglamentario establece con mayor precisión la demarcación y las funciones específicas de las Fuerzas Armadas, y limita su ámbito de actuación a los casos de agresiones armadas por parte de otros Estados.⁹

Este límite no sólo hace referencia a sus acciones directas, sino también a todas aquellas actividades previas, o aledañas, como la formación y el entrenamiento, la compra de materiales y equipos. Así, el artículo III establece:

El Sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior, conforme la misma aparece delimitada en la Ley 24 059 de Seguridad Interior.

El decreto desestima de forma explícita las tendencias internacionales que podrían invocarse para justificar la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior:

Deben rechazarse enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación de “nuevas amenazas”, responsabilidad

combate de las Fuerzas Armadas para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior, previa declaración del estado de sitio”.

8 En los últimos años, en algunas ocasiones se convocó al Comité de Crisis. Por ejemplo, ante los hechos acaecidos en Santa Cruz, luego de la muerte de Jorge Alfredo Zayago, a principios de 2006. Véanse *Infobae*, “El gobierno forma un comité de crisis por los desmanes de Santa Cruz”, 7 de febrero de 2006; *La Nación*, “Mataron a un policía en una protesta”, 8 de febrero de 2006. También fue convocado a pedido de la provincia de Buenos Aires; véase *El Día*, “Enviaron gendarmes policiales”, 7 de febrero de 2006.

9 Decreto reglamentario 727/06.

de otras agencias del Estado, organizadas y preparadas a tal efecto, toda vez que la intervención regular sobre tales actividades supondría poner en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades, distintas de las típicamente policiales.

Sin embargo, en distintas ocasiones, voceros de las fuerzas políticas intentaron militarizar la seguridad interior o presentaron a las Fuerzas Armadas como una solución posible para la contención del orden público. Esto ocurrió sobre todo en períodos de fuerte conflictividad social, como los piquetes realizados en Cutral Co y en Plaza Huincul en 1996. Asimismo, las apelaciones a su involucramiento funcionaron a través de la identificación del narcotráfico como una “amenaza externa” y, por lo tanto, dentro del radio de intervención de las Fuerzas Armadas.¹⁰ Estos intentos nunca lograron construir acuerdos suficientes para desarmar la estructura legal existente, porque una posición mayoritaria la defendió, incluso en los peores momentos de la crisis de diciembre de 2001:

“Si el Ejército sale a la calle es para tirar, y si el Ejército tira, mata. La situación actual (anoche, a las 22) no da para usar el último recurso del Estado.” Un general con peso interno en la fuerza se agregó a la línea de pensamiento, en la que coinciden los militares de las tres fuerzas: “El Ejército no tiene balas de goma, ni escudos, ni palos, ni chalecos antibalas. Si nosotros nos ponemos delante de una turba que nos ataca con piedras, ¿qué hacemos, tiramos con el FAL? Es una respuesta desproporcionada”.¹¹

2. PRINCIPIO EN TENSIÓN: POLÍTICAS ACTUALES QUE EROSIONAN EL LÍMITE ENTRE SEGURIDAD Y DEFENSA

La Argentina y los demás países del Cono Sur mantuvieron a las Fuerzas Armadas ajenas a las cuestiones internas de orden público o de seguridad. Chile y Uruguay también tienen normas que establecen la división entre defensa y

¹⁰ Paula Canelo, ob. cit.

¹¹ *La Nación*, “Las Fuerzas Armadas no reprimirán los saqueos”, 20 de diciembre de 2001 (cit. en P. Canelo, ob. cit., p. 100).

seguridad y condicionan la actuación militar interna a la existencia de una autorización presidencial, en circunstancias extremas.¹² La mayor especificidad de los sistemas de defensa diferencia a estos países del resto de América Latina, donde el límite no está definido en las leyes.¹³ Pese a ello, en 2006 el ex presidente uruguayo Tabaré Vázquez ordenó el alistamiento del Ejército ante la presencia, en Montevideo, de ciudadanos argentinos que protestaban por la instalación de una planta industrial contaminante.

En los últimos años, en la Argentina se implementaron políticas que ponen este límite en tensión. La justificación recurrente es la necesidad de combatir el tráfico de drogas, una cuestión que se presenta como central en la agenda de seguridad y puede analizarse como una recepción tardía de la agenda de las “nuevas amenazas”. Sin embargo, no hay una correlación entre ese argumento y los diagnósticos sobre el problema, más allá de que se haya afirmado oficialmente que existe un aumento del narcotráfico.¹⁴

A mediados de 2011 se lanzó el Operativo Escudo Norte,¹⁵ para incrementar la capacidad de control de los espacios aéreos, fluviales y terrestres en las provincias del norte, mediante la utilización de radares y recursos militares, en articulación con las fuerzas policiales y de seguridad. Este plan se complementa con los operativos del Ministerio de Defensa, Fortín I y Fortín II,¹⁶ encargados a la Fuerza Aérea,¹⁷ y la utilización de otros recursos militares,

12 En casi todos los países de la región se prevé también la intervención interna de las Fuerzas Armadas en algunos supuestos excepcionales, como ante catástrofes naturales o para desarrollar actividades como las fabricaciones militares.

13 George Withers, Lucila Santos y Adam Isacson, *Preach what you practice: The separation of military and police roles in the Americas*, Washington Office on Latin America (WOLA), 2010.

14 *La Nación*, “Arturo Puricelli reconoció que la Argentina tiene una frontera permeable”, 14 de noviembre de 2013, y “Berni admitió que el narcotráfico tuvo un crecimiento”, 11 de enero de 2013.

15 Decreto 1091/11, prorrogado por un año por el Decreto 296/11, del 30 de diciembre de 2011.

16 Resolución 590/11, del Ministerio de Defensa, del 12 de julio de 2011, disponible en <mindef.gov.ar/info.asp?Id=1934>.

17 Esto es así porque ninguna de las cuatro fuerzas de seguridad federales tiene jurisdicción en el espacio aéreo. El vacío legal se produjo tras la sanción de la Ley 26 102 de Seguridad Aeroportuaria (LSA), en 2006, que reemplazó a la militar Policía Aeronáutica Nacional (PAN) por la civil Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA). Las funciones de seguridad interior relativas a cuestiones aeroportuarias y del espacio aéreo eran competencia de la PAN, por Ley 21 521, de 1977 (arts. 2, 4, 10 y 12). La LSA excluye expresamente a la PSA de las cuestiones relativas al espacio aéreo en materia de defensa nacional (arts. 5 y 91), pero no especifica nada sobre cuestiones de seguridad en ese ámbito. El vacío legal fue llenado por el decreto que estableció el

como los radares de vigilancia táctica (Rasit) del Ejército.¹⁸ A las tareas ya encomendadas a la Fuerza Aérea para el control del espacio aéreo, con los radares Rasit, manejados por efectivos de Inteligencia del Ejército, se agrega el componente terrestre.¹⁹ Además, se establecieron especificaciones normativas que limitan las funciones de las Fuerzas Armadas, entre ellas, que los operativos de identificación sólo pueden ser realizados por las fuerzas de seguridad y que los radaristas del Ejército suministrarán la información sin interpretación ni análisis.

El operativo Fortín II es considerado un éxito por parte del gobierno, por haber detectado setecientos vuelos irregulares, si bien no se ha informado la naturaleza ni el contenido de esos vuelos. En estos primeros programas, se prevenía la presencia militar, ya que sólo estos cuerpos podían realizar esa clase de identificación, pero más adelante se amplió la participación castrense a otras tareas en terreno no tan específicas, como el cuidado de las fronteras. En efecto, en agosto de 2013 se decidió la ampliación del Fortín II hacia la vigilancia y control del espacio terrestre y fluvial de las fronteras del norte.²⁰

Como parte de esa ampliación, se incrementó el envío de militares a la zona norte del país respecto de los años anteriores, que no habían sido tan intensivos en personal. A principios de 2013, fueron afectados a esas tareas 1476 efectivos, entre oficiales, suboficiales y soldados del Ejército Argentino. Dado que se organizaron en tres grupos que rotan por mes, se estima que un total de 4500 efectivos se encuentran asignados a Fortín II. Estos se sumaron a los aproximadamente 200 encargados del manejo de los radares aéreos y terrestres, que ya permanecían en el terreno, bajo el mando de 16 oficiales de la Fuerza Aérea y el Ejército.²¹

Los operativos Escudo Norte y Fortín I y II debilitan, en los hechos, la separación entre defensa nacional y seguridad interior, que no se ha

Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial (SINVICA), y las resoluciones sobre los operativos Fortín I y II.

18 Los radares Rasit pertenecen al Sistema de Inteligencia del Ejército. Son pequeños radares portátiles para vigilancia terrestre. Su principal función –con un rango de cobertura de veinte kilómetros– es detectar movimientos anormales en la frontera terrestre, tanto de vehículos como de personas a pie. En tiempo real, incorporan la información adquirida en un mapa georreferenciado.

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

20 Respuesta al pedido de información realizado por el CELS al Ministerio de Defensa, 14 de noviembre de 2013.

21 Íd.

modificado en la normativa. El despliegue territorial puede producir una militarización del ambiente social. Por ejemplo, en algunas regiones fronterizas se han realizado prácticas de tiro que producen temor entre los pobladores, quienes también han empezado a encontrar personal militar armado en zonas rurales cercanas a sus casas. Los patrullajes terrestres, en particular, introducen el riesgo de la presencia de centenares de soldados armados.²²

Los 4500 militares enviados al norte cubrieron el déficit dejado por los 5000 efectivos de la Gendarmería, la fuerza federal cuya misión originaria es el cuidado de las fronteras, que fueron destinados a realizar tareas de seguridad en partidos del Gran Buenos Aires. Por la centralidad que tuvieron las cuestiones relativas a la seguridad en el contexto electoral de 2013, una lectura posible es que el envío de militares al norte fue una medida subordinada al objetivo principal de reforzar los recursos de seguridad asentados en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Sin embargo, este desplazamiento entre funciones de seguridad y defensa no constituye una solución a los problemas de seguridad. Una característica de los discursos y programas de seguridad centrados en el aumento del número de personal es que presentan como solución una medida que, en la práctica, no encuentra límites. De hecho, pocos meses más tarde volvió a formularse la necesidad de otro incremento de recursos y personal para cubrir el Conurbano bonaerense.²³

La finalización del Operativo Escudo Norte²⁴ y del fortalecimiento de Fortín II estaba prevista para el 31 de diciembre de 2013,²⁵ pero las operaciones fueron extendidas hasta el 31 de diciembre de 2014,²⁶ y el Decreto 2221/13 prorrogó el Operativo.

22 George Withers y otros, ob. cit.

23 En enero de 2014 se anunció la incorporación de 10 000 agentes más a la Policía Bonaerense; véase <eldia.com.ar/edis/20140114/A-fin-ano-egresaran-mil-nuevos-policias-bonaerenses-20140114144849.htm>. Además, el proyecto de Presupuesto de 2015 que intenta aprobar el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires prevé la incorporación de 25 000 agentes más. Véase <minutouno.com/notas/340091-scioli-sumara-25-mil-agentes-la-policia-bonaerense-2015>.

24 Decreto 296/11.

25 Resolución 207/13.

26 Publicado en el *Boletín Oficial* el 31 de diciembre de 2013.

3. SUPERPOSICIÓN ENTRE LOS DISCURSOS PUNITIVISTAS DE SEGURIDAD Y LOS QUE PUGNAN POR LA INTERVENCIÓN MILITAR

El reclamo de dar participación a militares en la seguridad interior es parte de un marco más amplio de propuestas de “mano dura”, que muestran la superposición entre los discursos punitivistas de seguridad y los que pugnan por la intervención militar. Ambos planos se cruzan en los programas que se proponen para “luchar contra el narcotráfico”. En efecto, en la construcción de las agendas y demandas de seguridad, los actores que reclaman el endurecimiento de la respuesta penal traen al debate también la salida militarista, sin una evaluación de la efectividad que podrían tener estas medidas. Tampoco plantean una consideración por sus riesgos o sus efectos negativos.

Los reclamos actuales para involucrar de manera directa a las Fuerzas Armadas postulan la necesidad de contar con más recursos humanos y materiales en cuestiones de seguridad, y se soslaya que el carácter militar sea el aporte diferencial que se requiere para el orden interno. Es así que se las ve como recursos disponibles para aumentar la presencia de fuerzas del orden en espacios con alta demanda, como las fronteras, pasando por alto las diferencias en la especificidad de la formación de estos cuerpos, y los efectos negativos que podría acarrear la ampliación de sus funciones. En sus declaraciones, tanto Sergio Massa²⁷ y Daniel Scioli²⁸ como Mauricio Macri²⁹ apelan a la necesidad de aumentar el número de efectivos en el territorio, sin una mirada puesta en el origen de este personal, o en la pertinencia de su entrenamiento para la tarea. Tampoco se realizan evaluaciones serias de las políticas de seguridad vigentes y las formas que asume su implementación.

En 2014, distintos actores políticos y sectores sociales redoblaron la presión para lograr el involucramiento de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior, mediante diferentes proyectos o propuestas. Desde hace tiempo ya, “la lucha contra el narcotráfico” es una de las justificaciones para la alegada necesidad de que las Fuerzas Armadas intervengan. Sobre esas bases, se presentaron proyectos de ley a favor de que el Estado pueda derribar aviones no identificados que vuelen sobre territorio nacional y no acaten las intimaciones a identificarse y aterrizar. Legisladores del Frente

27 *Megafononline*, “Massa propuso que las Fuerzas Armadas se sumen en la lucha contra la inseguridad”, disponible en <megafononline.com/?p=8560>.

28 Véase <www.infobae.com/2014/01/16/1537501-ante-el-avance-del-narcotrafico-daniel-scioli-pidio-revisar-el-rol-las-fuerzas-armadas>.

29 *La Nación*, “Mauricio Macri coincidió con Daniel Scioli sobre la posibilidad de que las Fuerzas Armadas luchen contra los narcos”, 17 de enero de 2014.

Renovador,³⁰ de la UCR,³¹ del PRO y del Peronismo Federal³² presentaron diferentes proyectos de ley y un arco diverso de funcionarios se pronunció a favor de considerar la medida, como el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli,³³ y el gobernador de Córdoba, José Manuel de la Sota. El propio ministro de Defensa, Agustín Rossi, así como autoridades del Ministerio Público Fiscal y referentes del oficialismo, se opusieron³⁴ por considerar que la medida es inconstitucional, e implica una modalidad de pena de muerte, agravada porque se ejecuta sin juicio previo, contraria a los tratados internacionales con rango constitucional.³⁵

Los únicos países de la región que han derribado aviones en el marco de leyes de este tipo son Perú y Venezuela, si bien existen normativas similares también en Brasil, Bolivia, Chile y Uruguay. En 2001, un operativo conjunto de la Fuerza Aérea peruana y la CIA y la DEA derribó un avión en el que viajaba una familia de misioneros norteamericanos y un piloto; Veronica Bowers y su beba de siete meses perdieron la vida. El operativo fue un error, ya que no había ningún elemento ilegal en la nave, pero hubo equivocaciones en la comunicación y el avión fue derribado. Después de este hecho, Perú y Colombia suspendieron programas respaldados por Estados Unidos para interceptar vuelos del narcotráfico sobre los Andes, pero a los pocos años los reanudaron. Bajo su ley, Venezuela derribó treinta aviones. El último desató un conflicto diplomático con México, que llegó a cuestionar la legitimidad de la medida. La ineficacia de esta táctica para limitar el narcotráfico resulta evidente al analizar la situación de cada uno de los países.³⁶ Al mismo tiempo, experiencias como la de Perú muestran que el derribo de aviones, dado el modo súbito en que se toma la decisión y los factores tecnológicos involucrados, da amplio lugar a cometer errores.

En la Argentina, los intentos frontales para ampliar la injerencia de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior del país encontraron resistencia en

30 Proyecto del diputado de UNIR, Alberto Asseff, actualmente integrante del Frente Renovador.

31 Proyecto de los senadores Luis Naidenoff y Eugenio "Nito" Artaza.

32 Proyecto del diputado Francisco de Narváez.

33 *Clarín*, "Scioli admitió que la ley de derribo es un debate que hay que dar", 15 de noviembre de 2013.

34 Entre las personas que se pronunciaron en contra de la idea figuran el ministro de Defensa Agustín Rossi, la procuradora general de la nación Alejandra Gils Carbó, la ex ministra (de Defensa y, luego, de Seguridad) Nilda Garré, el entonces titular de la Procuración Félix Crous, y el entonces senador Aníbal Fernández, entre otros.

35 Nilda Garré, "Una ley de derribo es inconstitucional", *Página/12*, 18 noviembre de 2013.

36 Juan Gabriel Tokatlian, "El mito perpetuo", *Página/12*, 2 de mayo de 2014.

otros actores, y en el propio gobierno nacional, que no se manifestó dispuesto a avanzar en un replanteo del ordenamiento jurídico en la materia.³⁷ Por otro lado, miembros de la comunidad académica, junto con un amplio arco de intelectuales, políticos, periodistas y dirigentes de derechos humanos de diferentes posiciones políticas –entre ellos, las autoridades del CELS–, se pronunciaron en defensa del principio general de demarcación, en un documento público que analiza y critica las iniciativas que buscan llevar a las Fuerzas Armadas a colaborar en la “lucha contra el narcotráfico”.³⁸

4. LAS EXPERIENCIAS DE OTROS PAÍSES. AMENAZAS A LOS DERECHOS HUMANOS Y OTRAS CONSECUENCIAS NEGATIVAS DEL USO DE LAS FUERZAS ARMADAS EN ASUNTOS DE SEGURIDAD INTERNA

En muchos países de América Latina, las Fuerzas Armadas intervienen cada vez más en cuestiones internas. Hoy las únicas excepciones son la Argentina, Chile y Uruguay. Sin embargo, la militarización de la seguridad interior constituye el tipo de intervención doméstica más peligrosa debido a las violaciones a los derechos humanos que produce en forma inevitable. Los policías y militares difieren en sus objetivos de intervención y, por lo tanto, en su formación respecto del uso de la fuerza. Además de mayor poder de fuego, los militares no están entrenados en el modo gradual de uso de la fuerza,³⁹ ya que el principio de proporcionalidad no está presente en su entrenamiento, por lo que sus intervenciones tienen un mayor grado de letalidad.

La perspectiva de que las Fuerzas Armadas cumplan un rol en el mantenimiento del orden público responde a tradiciones regionales, e históricamente se relacionó con su papel en los procesos de conformación de los Estados-nación. En algunos casos, como Brasil, esta perspectiva sobre la función de los militares está reconocida en la Constitución nacional. En general, la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior se justifica en la preserva-

37 *El Intransigente*, “Rossi rechazó la propuesta de Massa sobre las Fuerzas Armadas”, 17 de septiembre de 2014.

38 El documento se encuentra disponible en <ffaayseguridadarg.blogspot.co.uk/2014_10_01_archive.html>. Véase también <pagina12.com.ar/diario/elpais/1-257-780-2014-2010-18.html>.

39 El respeto del principio de gradualidad en el uso de la fuerza en las prácticas policiales es un objetivo aún no logrado en la Argentina y en Latinoamérica, conforme los altos niveles de letalidad de las acciones policiales. Este problema sería mayor en el caso de los militares, dado que su formación en relación con el uso de la fuerza no se basa en estos principios.

ción de un orden amenazado. La naturaleza de la amenaza varía: mientras que en el pasado refería al “comunismo” y la “subversión”, en el presente refiere al “crimen organizado” y el “narcotráfico”.

La promoción de Estados Unidos de ese rol de las Fuerzas Armadas en la región explica en gran medida esta tendencia. Estados Unidos fomenta la participación militar en las cuestiones domésticas desde la década del cincuenta, con mayor fuerza desde los años noventa, en relación con lo que se identifica como “nuevas amenazas”, entre las que se incluyen cuestiones tan diversas como el narcotráfico, las guerrillas, el terrorismo, los conflictos étnicos, raciales, nacionalistas o religiosos, asuntos que conformaron la denominada “nueva agenda de seguridad”. En el marco institucional argentino, este conjunto inespecífico de “nuevas amenazas” refiere a problemáticas del ámbito de la seguridad interior.⁴⁰

La postura de Estados Unidos responde también a razones prácticas. En primer lugar, a que, en líneas generales, sus gobiernos han percibido a los militares como una burocracia eficaz, tanto por su despliegue territorial como porque consideran que la estructura jerárquica favorece la capacidad de acción y los menores niveles de corrupción. En segundo lugar, por motivos geoestratégicos. Para Estados Unidos, es muy conveniente una América del Sur que represente la menor amenaza posible, de manera tal de no requerir mayores esfuerzos de su Comando Sur, dados otros despliegues prioritarios. En este sentido, las Fuerzas Armadas dedicadas a cuestiones internas y policiales resultan funcionales a la hegemonía global de Estados Unidos.⁴¹

En Bolivia,⁴² Venezuela o Ecuador, las Fuerzas Armadas actúan como soporte de capacidades estatales, una burocracia complementaria o sustituta en una amplia variedad de intervenciones de gobierno. El personal militar participa en la provisión de planes sociales y de infraestructura. Y, en otros casos, hay militares que ocupan cargos públicos de gestión, como el manejo de empresas públicas.

Otro factor importante para explicar esta tendencia es el escenario actual de ausencia de amenazas en la región.⁴³ Hasta hace unos cuarenta años, eran

40 Marcelo Sain, “Las Fuerzas Armadas, la seguridad interior y las nuevas amenazas: El caso argentino (1983-2000)”, disponible en <www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Las%20Fuerzas%20Armadas%20y%20seguridad%20interior%20en%20Argentina.pdf>.

41 La promoción de estas funciones también refuerza la injerencia estadounidense a través de programas de capacitación y colaboraciones.

42 El argumento de que el Estado boliviano se encuentra ausente en vastas áreas de su territorio se invocó para potenciar el rol militar en el control de rutas y fronteras. A ello se agregó, en 2008, el involucramiento de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el contrabando y el narcotráfico.

43 El “déficit de amenazas” se define como un escenario estratégico en el que

múltiples las hipótesis de conflicto. Por lo general, se trataba de tensiones latentes entre países limítrofes, originadas en disputas territoriales y de recursos. Si bien, salvo erupciones breves y aisladas entre Perú y Ecuador, en general, no se produjeron enfrentamientos bélicos, fue una paz frágil. A partir de la década del ochenta, y más claramente en los años noventa, estas disputas se canalizaron por otras vías. Al mismo tiempo, las alianzas entre países fortalecieron los lazos comerciales y de colaboración multilateral. Así, las experiencias del Mercosur y, más tarde, de la Unasur⁴⁴ y del Consejo de Defensa Sudamericano dieron lugar a dinámicas efectivas de resolución de las diferentes crisis. En la actualidad, la región ha avanzado por la vía de la negociación, en todos sus conflictos limítrofes, y es una de las más pacíficas del mundo.

Ese nuevo escenario regional ha impuesto la pregunta por el rol de las Fuerzas Armadas en un contexto en el que no existen amenazas externas. En lugar de profundizar el debate estratégico sobre defensa, la respuesta habitual ha sido movilizar a los militares para realizar misiones internas. De esta manera, se incrementó la participación de las Fuerzas Armadas en cuestiones domésticas no vinculadas a su misión principal.

Las intervenciones en el ámbito interno se justifican por el supuesto rol de las Fuerzas Armadas como garantes del orden público, su mayor capacidad para “repeler las amenazas internas” y la formación de estructuras burocráticas sustitutivas, que desarrollan tareas sociales o económicas. Muchas de estas funciones supuestamente nuevas se desarrollaron en el contexto de déficit de las amenazas de defensa y con el apoyo estratégico de Estados Unidos, materializado en colaboración, entrenamiento y apoyo financiero.

El debate sobre la misión de las Fuerzas Armadas en este contexto geopolítico no tuvo un desarrollo muy destacado en la esfera pública, al menos en la Argentina en los últimos años. En países sin restricciones legales sobre los ámbitos de actuación militar, directamente se las involucró en misiones de seguridad interna. Esta solución ofrece una vía rápida para incrementar las acciones y el presupuesto de Defensa, como lo demuestra el caso mexicano (que se analiza más adelante).

La cuestión no se limita a la prohibición legal, sino a la lógica que condujo a sancionarla sobre la base de la experiencia previa argentina, ratificada por episodios posteriores en países vecinos, en especial en tareas asociadas a la

desaparecen, o se debilitan, las percepciones de amenaza a la defensa de un Estado, y no son reemplazadas por otras.

44 La Unasur fue efectiva en la solución de conflictos y tensiones entre los países miembros. Véase Jorge Battaglino, “The coexistence of peace and conflict in South America: Toward a new conceptualization of type of peace”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 55, n° 2, julio-diciembre de 2012.

seguridad en las fronteras y en relación con el tráfico de drogas. Un repaso por la historia reciente muestra que la intervención de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior en algunos países latinoamericanos no resulta efectiva y, en contrapartida, incrementa los niveles de violencia. Por un lado, porque los militares no están preparados en estrategias en las que el objetivo no sea la eliminación del enemigo. Por otro lado, porque los grupos criminales aumentan su armamento para confrontar con las Fuerzas Armadas.

4.1. MÉXICO Y LA “GUERRA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA”

En 2006, desde el inicio de la llamada “guerra contra la delincuencia organizada”, los niveles de inseguridad y de violencia en México aumentaron de manera significativa. Según organizaciones locales de derechos humanos, como la Comisión Mexicana por la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, el incremento de las tasas de crimen y las violaciones a los derechos humanos han sido una consecuencia directa de la militarización de la seguridad pública implementada por el presidente Felipe Calderón, con el objetivo declarado de combatir la delincuencia organizada y los carteles de la droga. Desde entonces, se ha privilegiado un enfoque belicista, por encima de todo principio de seguridad ciudadana. El abordaje militar implicó la muerte de más de 80 000 personas, la desaparición de más de 25 000 y el desplazamiento de al menos 250 000 habitantes.⁴⁵

Alrededor de 96 000 efectivos han sido desplegados para realizar tareas de seguridad, como detenciones, patrullajes, inspecciones y cateos. Esta intervención derivó en un aumento exponencial de las violaciones a los derechos humanos por parte de militares, entre ellas, torturas, desapariciones y ejecuciones.

La militarización de la seguridad pública también impactó en la tasa de homicidios del país. Según cifras oficiales, en 2005 murieron 1537 personas por violencia relacionada con el narcotráfico, y en 2010 esa cifra ascendió a 15 273. Ese incremento interrumpió una tendencia de casi veinte años, en los que ese indicador había disminuido hasta un mínimo histórico, en 2007, de alrededor de 8 homicidios cada 100 000 habitantes. En 2011, esa tasa llegó a 24, y según los registros del INEGI, entre 2007 y 2011 se reportaron 95 646 homicidios: más de 50 personas por día. Estas cifras muestran un incremento

45 Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, “Ejecuciones extrajudiciales en el contexto de la militarización de la seguridad pública”, informe presentado con motivo de la visita del relator especial de las Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, abril de 2013.

promedio anual de un 24%.⁴⁶ Como dijo el ex juez de la Corte Suprema de Justicia argentina Raúl Zaffaroni, las sobredosis de cocaína hubieran requerido siglos para provocar la misma cantidad de víctimas.⁴⁷

La prevalencia de la jurisdicción militar permitió que, en diferentes ocasiones, el personal castrense mexicano manipulara las pruebas y la escena inmediatamente después de que se produjeran violaciones a derechos humanos. Fueron documentados casos en los que personal militar ocultó o destruyó evidencias para proteger a soldados responsables de asesinatos, desapariciones forzadas o torturas.⁴⁸ Las quejas presentadas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) por violaciones de derechos humanos cometidas por efectivos de las Fuerzas Armadas se incrementaron un 1000% durante los últimos seis años. Estas denuncias no son investigadas y hasta el momento ni un solo miembro fue condenado por un juez civil,⁴⁹ ya que se les aplica la jurisdicción militar.⁵⁰

El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias (GTDFI), de las Naciones Unidas, señaló que más de 3000 personas habrían sido desaparecidas entre 2006 y 2012, y el aumento de los casos responde directamente a la estrategia de seguridad pública de Calderón. El GTDFI sostiene que el despliegue de miles de militares fomentó la comisión de delitos por parte de las Fuerzas Armadas.⁵¹ Se han identificado cuatro grandes grupos muy vulnerables a la práctica de las desapariciones forzadas: defensores de

46 Cifras oficiales, Presidencia de la República, disponible en <presidencia.gob.mx/base-de-datos-de-fallecimientos>.

47 *Página/12*, “América Latina protagoniza un genocidio por goteo”, 16 de noviembre de 2014, disponible en <pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/259979-970462-2014-2011-16.html>.

48 Human Rights Watch, “México: Carta al Senado sobre reformas al fuero militar”, Nueva York, 2012, disponible en <hrw.org/es/news/2012/04/10/m-xico-carta-al-senado-sobre-reformas-al-fuero-militar> y Human Rights Watch, y “Ni seguridad ni derechos: Ejecuciones, desapariciones y tortura en la ‘guerra contra el narcotráfico’ de México”, Nueva York, noviembre de 2011, pp. 185-187.

49 Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, “Jurisdicción militar: Impunidad y violaciones a los derechos humanos”, enero de 2013, disponible en <cmdpdh.org/wp-content/uploads/2013/07/Briefing-Enero-2013-justicia-militar-SK.pdf>.

50 El fuero militar ha favorecido que violaciones a derechos humanos cometidas por el Ejército permanezcan en la impunidad. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ordenó al Estado mexicano que realice cambios legislativos para asegurar que estos hechos sean investigados y juzgados por la justicia civil.

51 Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, “Jurisdicción militar: Impunidad y violaciones a los derechos humanos”, art. cit.

derechos humanos, personas con militancia política o social, inmigrantes y habitantes de lugares en los que se ha incrementado la violencia por la acción de los cuerpos de seguridad y la delincuencia organizada.

Al aumento en los niveles de violencia y las violaciones a los derechos humanos se suma la participación de personal militar en casos de corrupción relacionados con el narcotráfico.⁵² La pretensión de utilizar a las Fuerzas Armadas como reemplazo de policías permeadas por el crimen organizado derivó en la penetración de las redes criminales también en el ámbito militar.

En 1997 desertó un cuerpo de elite de 31 oficiales del Ejército mexicano, el Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFES). Una vez fuera de la institución y utilizando sus conocimiento y formación, comenzaron a trabajar como sicarios, guardaespaldas y transportistas para el Cartel del Golfo. Cinco años más tarde se independizaron y armaron su propia red de tráfico de drogas, armas y personas: el Cartel de los Zetas, que es reconocido por la utilización de tácticas militares, y por el empleo de la violencia extrema en sus acciones.⁵³

En México, en definitiva, la duplicación del presupuesto destinado a Defensa y Seguridad en los últimos años no sólo no solucionó ni redujo el tráfico ilegal de sustancias, sino que tampoco mejoró la seguridad.⁵⁴ Las reiteradas denuncias y casos que involucran a personal militar en actos de violencia o corrupción han deteriorado la imagen de los militares mexicanos en la opinión pública local⁵⁵ y en el exterior.⁵⁶

52 Véase <noticias.univision.com/narcotrafico/noticias/article/2012-2008-02/militares-mexico-niegan-acusaciones-nexos-narco#axzz2lOsFU6O8>.

53 “Los Zetas no compran sus alianzas sino que más bien aterrorizan a sus enemigos. Ellos torturan a sus víctimas, cuelgan cuerpos y masacran indiscriminadamente [...]. En lugar de forjar alianzas, los Zetas prefieren tomar el control del territorio al estilo militar, manteniendo el control a través de la fuerza bruta. La intimidación parece ser su táctica preferida. Tal vez no sea exagerado decir que los Zetas es uno de los carteles de la droga más despiadados de la historia”. Véase <es.insightcrime.org/grupos-mexico/zetas>.

54 *The New York Times*, “Mexico soldiers held in trafficking”, 4 de marzo de 2011, disponible en <nytimes.com/2011/03/05/world/americas/05briefs-Mexico.html?_r=0>.

55 “Guerra contra el narco deteriora la imagen de los militares en México”, disponible en <culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/ServicioPblicoYAdministracinPblica/documentos/Guerra%20contra%20narco%20deteriora%20la%20imagen%20de%20los%20militares%20en%20Mexico%20-%20Demotecnia.pdf>.

56 Véanse <eluniversal.com.mx/nacion/197062.html>, y <mexico.cnn.com/nacional/2011/04/08/eu-denuncia-que-las-fuerzas-armadas-mexicanas-actuan-fuera-de-la-ley>.

4.2. COLOMBIA Y LA EXPERIENCIA DE DÉCADAS DE CONFLICTO ARMADO INTERNO⁵⁷

Colombia ha pasado largas décadas de conflicto armado interno, que coincidieron con el borramiento de las fronteras entre cuestiones de seguridad y de defensa. El último informe de la alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos indica que ese organismo recibe “denuncias de violaciones al derecho a la vida y la integridad personal relacionadas con el uso excesivo o indebido de la fuerza por parte de los militares”,⁵⁸ información coincidente con numerosos informes de organizaciones de derechos humanos del país.⁵⁹

El descubrimiento en 2008 de los denominados “falsos positivos” es la evidencia más dramática e ilustrativa de los estímulos perversos que produce la militarización, el recrudecimiento de situaciones de violencia y los reportes de efectividad basados en la cantidad de “bajas”. Los “falsos positivos” son civiles asesinados por el Ejército con el objetivo de hacerlos pasar por bajas en el combate contra los grupos armados o de narcotraficantes. Se trata de cerca de 5000 casos de ejecuciones sumarias,⁶⁰ que motivaron la puesta en funcionamiento de una comisión investigadora, en el Ministerio de Defensa. Sin embargo, según la oficina del fiscal de la Corte Penal Internacional, la acción del Estado para esclarecer y prevenir esos casos ha sido insuficiente. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos señaló que muchos de los altos funcionarios vinculados a esos crímenes continúan en servicio activo e incluso reciben promociones.⁶¹

En 2012, el Congreso aprobó un Acto Legislativo que modificó la Constitución en lo relativo al fuero penal militar, y amplió el alcance de la justicia castrense,⁶² por lo que fue duramente criticada por organismos de de-

57 Andrea Rocha, integrante del Equipo de Investigación del CELS, es coautora de esta sección.

58 Informe de la alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación en Colombia, presentado en el 22º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, 7 de enero de 2013.

59 Amnistía Internacional, Informe “Colombia”, disponible en <[amnesty.org/es/library/asset/AMR23/005/2013/es/3aaa9d53-02f5-459b-8864-dbc5e367fda7/amr230052013es.html](http://www.amnesty.org/es/library/asset/AMR23/005/2013/es/3aaa9d53-02f5-459b-8864-dbc5e367fda7/amr230052013es.html)>.

60 Informe de la alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación en Colombia, cit.

61 Íd.

62 La Constitución colombiana, en su art. 221, establece que en ningún caso la justicia militar conocerá de los crímenes de lesa humanidad, ni de los delitos de genocidio, desaparición forzada, ejecución extrajudicial, violencia sexual, tortura y desplazamiento forzado. Hay, sin embargo, choques continuos entre la jurisdicción ordinaria y la militar. Algunos tribunales, como el Consejo de Estado, han interpretado que los delitos cometidos en lugares

rechos humanos. Los representantes de los Procedimientos Especiales⁶³ del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas enviaron una carta a los representantes legislativos:⁶⁴

Consideramos que, si se aprueba esta reforma, existe un riesgo real de que se incumplan las obligaciones de Colombia contraídas en el derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, y supondría un retroceso significativo en los esfuerzos realizados por el Estado colombiano por superar y prevenir la repetición de las notorias violaciones a los derechos humanos cometidas en el pasado, especialmente entre 2003 y 2008, por miembros de la fuerza pública. [...] Enviaría un mensaje equivocado a los miembros de la fuerza pública sobre las consecuencias de participar en la comisión de violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.⁶⁵

La alta comisionada para los Derechos Humanos criticó también la reforma al fuero militar, por vulnerar la separación básica entre los poderes, y porque la reforma pretendía ampliar el alcance de la justicia castrense.⁶⁶

Luego de una vasta movilización social, esta reforma fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional, en octubre de 2013, por vicios de forma, ya que no fue garantizada la calidad del debate. Luego de ese fallo, los tribunales militares no tienen competencia para investigar los “falsos positivos”.

Aun luego del fallo de la Corte contra la reforma del fuero penal militar, en Colombia persisten proyectos de ley que intentan blindar a las Fuerzas Armadas de las consecuencias que acarrearán sus actos. Uno de ellos fue presentado⁶⁷ por el partido Puro Centro Democrático, comandado por Álvaro

declarados como “zonas de operaciones” son de conocimiento de la justicia militar.

63 Los procedimientos especiales son mecanismos establecidos por el Consejo de Derechos Humanos para hacer frente, o bien a situaciones concretas en los países, o a cuestiones temáticas en todo el mundo. Véase <ohchr.org/spanish/bodies/chr/special>.

64 Disponible en <ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12683&LangID=S>.

65 Carta abierta de titulares de mandatos de los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos al Gobierno y a los representantes del Congreso de la República de Colombia, disponible en <ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12683&LangID=S>.

66 Informe de la alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación en Colombia, cit.

67 Se trata del Acto Legislativo 09. El período de los delitos objeto de revisión iniciaría el 1° de enero de 1980. Los nueve magistrados que conformarían esa instancia serían elegidos por decanos de las facultades de Derecho, los

Uribe, en busca de crear un tribunal nacional para la fuerza pública, el cual tendría una vigencia de doce años y su función sería revisar, en única instancia, las sentencias condenatorias proferidas por los tribunales ordinarios contra miembros del Ejército. Por parte del gobierno, hay un proyecto de ley⁶⁸ que busca implantar el sistema acusatorio en la justicia militar. También existe otra propuesta que reactiva el fuero penal, no muy distinta de la que rechazó la Corte Constitucional.⁶⁹

El rol de las Fuerzas Armadas colombianas también quedó cuestionado por algunos escándalos de corrupción, en los que aparecían militares involucrados en las redes de narcotráfico o en la compra de armamento o equipamiento.

Las violaciones a los derechos humanos denunciadas y los “falsos positivos”, junto con esos hechos, motivaron sucesivos procesos de purga de personal militar, que confirmaron los problemas surgidos de haber involucrado a las Fuerzas Armadas en esas actividades. En 2000, el entonces ministro de Defensa, Luis Fernando Ramírez, destituyó a 388 militares por su vinculación a hechos de graves violaciones a los derechos humanos. Esta fue considerada la depuración más amplia de las fuerzas militares en la historia del país.⁷⁰ En 2004, hubo una segunda limpieza, aun mayor, por casos de corrupción relacionados con la existencia de negocios entre las Fuerzas Armadas y los grupos paramilitares. Por la presunta conformación de un “cartel de drogas” dentro de las fuerzas, fueron expulsados más de 500 militares, entre los que se contaban 67 oficiales.⁷¹

Hacia fines de 2008, un informe presentado por la Fiscalía General de la Nación colombiana reveló el incremento del número de personal militar involucrado en casos de “falsos positivos”, que ascendió a 803, entre militares y policías.⁷² En esta oportunidad, el hecho que determinó la purga fue la de-

colegios de abogados y por oficiales en retiro. Es posible que las propuestas del uribismo, por tratarse de reformas constitucionales, no prosperen, ya que necesitan ser aprobadas en cuatro debates, durante un semestre, y ese partido no es mayoría.

68 Acto Legislativo 085.

69 Acto Legislativo 010.

70 Noticias disponibles en <eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1297429>, <lanacion.com.ar/37249-purga-sin-precedente-en-las-fuerzas-armadas-de-colombia> y <edant.clarin.com/diario/2000/10/17/i-03101.htm>.

71 *The New York Times*, “Columbia purges over 500 troops”, disponible en <nytimes.com/2004/07/13/world/colombia-purges-over-500-troops.html> y *La Vanguardia de Colombia*, “Investigación interna por escándalo de drogas en el Ejército”, disponible en <vanguardia.com/actualidad/colombia/188379-investigacion-interna-por-escandalo-de-drogas-en-el-ejercito>.

72 *La Nación*, “Purga sin precedente en las Fuerzas Armadas de Colombia”, 30 de octubre de 2008; *La República*, “Purga militar en Colombia por una

saparición de al menos 16 hombres, entre diciembre de 2007 y agosto de 2008, en el municipio de Soacha, Cundinamarca, cuyos cuerpos

aparecieron, inexplicablemente, a 700 kilómetros de distancia de Soacha, enterrados como NN [sin nombre], en una fosa común de Ocaña [Norte de Santander], reportados falsamente por el Ejército como delincuentes, paramilitares o guerrilleros muertos en combate.⁷³

En 2014, el presidente Juan Manuel Santos anunció cambios en la cúpula militar por casos de corrupción en contrataciones del Ejército.⁷⁴ Como parte de esos cambios, se decidió la creación de una oficina de transparencia.⁷⁵ Además, se continúa con la destitución de militares implicados en casos de “falsos positivos”.⁷⁶

4.3. BRASIL Y LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD INTERIOR

Las políticas de seguridad en Brasil atravesaron distintos procesos de militarización:

Las actividades del Ejército están cada vez más entremezcladas con las de la Policía; el proceso de politización de las Fuerzas Armadas se da simultáneamente con la militarización de la Policía.⁷⁷

masacre de jóvenes”, disponible en <larepublica.pe/18-09-2008/purga-en-fuerzas-armadas-de-colombia>, y *El País*, “El Gobierno colombiano ordena una purga sin precedentes en el Ejército”, disponible en <elpais.com/diario/2008/10/30/internacional/1225321209_850215.html>.

73 “Colombia. La guerra se mide en litros de sangre. Falsos positivos, crímenes de lesa humanidad: más altos responsables en la impunidad, Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH)”, p. 7, disponible en <fidh.org/IMG/pdf/colombie589e.pdf>.

74 “Colombianos piden purga en las Fuerzas Armadas tras escándalos de corrupción”, disponible en <telesurtv.net/articulos/2014/02/19/colombianos-piden-una-purga-a-las-fuerzas-militares-tras-escandalo-de-corrupcion-4013.html>.

75 *El Tiempo*, “Por escándalos de corrupción, FF.MM. crean oficina de transparencia”, disponible en <eltiempo.com/justicia/corrupcion-en-el-ejercito_13530035-034>.

76 *Infobae*, “Colombia: destituyen a 7 militares por dos casos de ‘falsos positivos’”, disponible en <infobae.com/2014/02/28/1546997-colombia-destituyen-7-militares-dos-casos-falsos-positivos>.

77 Jorge Zaverucha, “La militarización de la seguridad pública en Brasil”, *Revista Nueva Sociedad*, n° 213, enero-febrero de 2013.

La participación militar en el mantenimiento del orden público está consagrada constitucionalmente y ha sido reafirmada por distintas decisiones presidenciales de los últimos años. Pero las definiciones constitucionales no son el único factor que contribuye a la militarización de las cuestiones de seguridad pública. Existe, además, una demanda de la sociedad y de los políticos para que los militares se involucren en actividades de seguridad pública, sobre todo en intervenciones en las favelas y en el combate al narcotráfico. En 2001, el presidente Fernando Henrique Cardoso reguló el poder de policía del Ejército, mediante un decreto que estableció instrucciones sobre el despliegue de las Fuerzas Armadas para garantizar el orden. Transfirió al Ejército el poder de policía para actividades que hasta ese momento estaban a cargo de la Policía Militar. Sin embargo, en los hechos, el Ejército ya actuaba en operaciones de ese tipo, como el empleo de sus helicópteros en operaciones realizadas en Río de Janeiro en 1994 y 1995, y en Salvador de Bahía en 2001.⁷⁸

Las Fuerzas Armadas de Brasil actúan en misiones de seguridad pública y esta función está definida como una actividad militar sujeta al Código Militar. Los miembros de las bandas criminales son definidos como “enemigos” o “combatientes”.

En marzo de 2006, una unidad del Ejército fue atacada en Río de Janeiro por siete hombres armados que robaron sus fusiles. La reacción fue desmedida e inmediata. Unos 1600 militares del Ejército ocuparon siete favelas y pusieron en práctica la Operación Asfixia. El fundamento legal para llevarla a cabo hizo hincapié en que el robo de armas constituye un delito previsto en el Código Militar. La oficina del procurador fiscal de la nación investigó las irregularidades cometidas por personal militar y radicó las denuncias correspondientes: se trataba de casos de abusos cometidos contra habitantes de favelas; golpes, amenazas, e irrupción en domicilios y comercios. También se denunciaron casos de heridas de bala y la muerte de un estudiante de 16 años, Eduardo dos Santos, por un disparo en el pecho.⁷⁹

En el contexto de las Olimpíadas y del Campeonato Mundial de Fútbol se reforzaron acciones para el “mantenimiento del orden”. En particular

78 La Constitución de 1988 establece que las Fuerzas Armadas “están destinadas a defender a la nación, garantizar las facultades constitucionales y, en virtud de cualquiera de estas últimas, a asegurar el orden y el cumplimiento de las leyes”. De acuerdo con la Constitución, las fuerzas militares tienen la facultad constitucional de garantizar el funcionamiento de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Estado de derecho y el orden interno. La Constitución no especifica en qué momento y quiénes infringirán la ley y el orden. En la práctica, las Fuerzas Armadas deciden si se han violado la ley y el orden y quiénes son los responsables (Jorge Zaverucha, “La militarización...”, cit.).

79 Íd.

para la prevención de “actos terroristas”,⁸⁰ durante la Copa del Mundo se involucró a militares en los esquemas de seguridad de aeropuertos, estadios, hoteles y para los equipos de fútbol. La participación militar también tuvo lugar como soporte o reemplazo de las policías. El gobierno federal afectó al ejército para reforzar el trabajo de las Unidades de Policía Pacificadoras (UPP) en Río de Janeiro, tras algunos episodios de ataques a la policía en los complejos de favelas da Maré y do Alemão.⁸¹

Las UPP son un proyecto de la Secretaría de Seguridad de Río de Janeiro iniciado en 2008, que tiene el objetivo de ocupar territorios –usualmente favelas– como forma de desarticular grupos criminales con poder y control territorial. Aunque las UPP no están exentas de violencia legal e ilegal,⁸² representan un modelo de policía de proximidad orientado a reducir la violencia que contrasta con la nueva convocatoria a la participación del ejército.

De acuerdo con el sociólogo e investigador Ignacio Cano, las UPP implican un aumento en la inversión en presencia estatal en estos barrios,⁸³ y contienen un fuerte elemento simbólico que las diferencia de las intervenciones tradicionales, guiadas por el uso de la fuerza policial y militar. En términos generales, produjeron una reducción importante de la letalidad y de la presencia de armamento pesado en los territorios afectados. Según Cano:

La decisión de mandar al Ejército es una señal clara de retroceso. Con ella se está reconociendo que estamos en una situación de emergencia y descontrol, y que se necesita una respuesta inmediata. Esta medida no va a cambiar nada, ya que es de carácter cortoplacista y está motivada por la llegada de la Copa del Mundo.⁸⁴

80 Véase <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/exercito-e-gdf-definem-acoes-de-seguranca-para-copa-do-mundo>>.

81 Véase <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/04/forcas-armadas-assumem-ocupacao-de-15-comunidades-da-mare-rio.html>>.

82 El ingreso de las UPP es precedido por una incursión del Batallón de Operaciones Especiales de la Policía Militar (BOPE), se han denunciado prácticas de uso abusivo de la fuerza, y hasta la desaparición y tortura seguida de muerte de Amarildo de Souza en Rosinha.

83 Se estima que la presencia de policía por habitante pasa de 2,3 oficiales cada 1000 habitantes a 18 oficiales cada 1000 habitantes. Véase *Os donos do morro: Uma avaliação exploratória do impacto das unidades da Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro*. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, mayo de 2012.

84 *El País*, “El Ejército vuelve a las favelas de Río a cuatro meses del Mundial”, 21/03/2014, disponible en <http://internacional.elpais.com/internacional/2014/03/21/actualidad/1395435242_941105.html>.

5. LECCIONES DE LA EXPERIENCIA DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN

La experiencia en distintos países muestra que la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad no resuelve los problemas que se invocan para justificar su involucramiento. Por el contrario, su formación, doctrina y prácticas tienden a incrementar los niveles de violencia y las violaciones a derechos humanos. Las consecuencias negativas de debilitar la demarcación entre funciones también abarcan otros aspectos, entre los que se destacan la desprofesionalización, la corrupción y la politización.

El ingreso de las Fuerzas Armadas en actividades internas se inserta en una agenda general de endurecimiento de las políticas de seguridad. El entrenamiento en el uso letal de la fuerza, el tipo de armamento empleado, la carencia de formación en seguridad ciudadana y el ambiente político de fomento de la “mano dura” hacen que se intensifique la violencia de sus intervenciones. Al mismo tiempo, en Estados Unidos se verifica un proceso de militarización de las fuerzas policiales estatales y municipales, las que fueron pertrechadas con carros y poderosas armas de guerra descartados por las Fuerzas Armadas, de acuerdo con el Programa 1033 del Pentágono.⁸⁵

El rol militar en el ámbito interno, en particular en el combate al narcotráfico, ha dado lugar a diferentes modos de corrupción, que implican colaborar o proteger a grupos de traficantes, hasta participar directamente en las actividades que deben combatir. También se ven involucrados en los negocios de la seguridad vinculados con la compra de equipamientos y armamento.

Desviar las actividades del Ejército, la Marina o la Armada hacia funciones internas puede conducir a su desprofesionalización, como se comprobó, a un altísimo costo, hace tres décadas. La función primaria de estas fuerzas es la protección de la soberanía del país contra amenazas externas de origen estatal. Cuando los militares intervienen en cuestiones domésticas, distorsionan ese fin primario y principal. En particular, cuando esa intervención consiste en el combate del narcotráfico o del crimen organizado, las Fuerzas Armadas modifican su entrenamiento, organización, doctrina y tipo de armamento, y al hacerlo se desprofesionalizan en cuestiones de defensa, ya que pierden capacidades materiales y habilidades profesionales para participar en un conflicto bélico contra otro Estado.⁸⁶

85 *The Washington Post*, “School police across the country receive excess military weapons and gear”, 16 de septiembre de 2014, y “Pentagon pursuing changes in surplus gear program”, 13 de noviembre de 2014.

86 Francisco Rojas Aravena, “El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad”, *Nueva Sociedad*, n° 213, enero-febrero de 2008.

Lidiar con la delincuencia organizada es una tarea por completo diferente a enfrentar a una fuerza armada de otro país. En algunos casos, poco a poco los militares se han transformado en una fuerza policial de altísimo poder de fuego. El equipamiento que se adquiere es progresivamente más liviano, ya que un avión o un tanque no son medios adecuados para incursionar, por ejemplo, en una favela. Si la práctica de los “falsos positivos” en Colombia evidencia los peligros extremos que pueden ocasionarse en términos de derechos humanos, la historia de los Zetas en México muestra el camino que las Fuerzas Armadas pueden llegar a transitar en términos de corrupción y escalamiento de la violencia, así como los riesgos de la utilización de estructuras y técnicas militares por parte de las organizaciones delictivas. La penetración de las filas de las Fuerzas Armadas es difícil de evitar, considerando las ganancias desmesuradas que generan los mercados ilícitos.

Si bien una de las razones alegadas para justificar la participación de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad y lucha contra estructuras criminales organizadas ha sido su menor contaminación y corrupción con el medio, los casos descritos muestran que eso cambia una vez que comienzan a intervenir. Los casos de violaciones a derechos humanos y la violencia con la que actúan, la corrupción y su participación directa en el tráfico produjeron la progresiva pérdida de legitimidad y prestigio de los militares, con algunas variaciones según las áreas y países. En este sentido, el informe *Basta ya* de Colombia concluye:

La legitimidad del Estado y de sus funcionarios, así como la credibilidad en las entidades encargadas del orden, la ley y la protección ciudadana fueron sacrificadas. Esta circunstancia ha significado un daño profundo y duradero para la democracia del país.⁸⁷

La intervención militar en cuestiones internas, aun cuando se trate de tareas sociales o ajenas a la seguridad, también trae aparejada la politización del personal militar. En algunos países, como Venezuela, Bolivia o Ecuador, los militares han asumido tareas no relacionadas con la seguridad y actúan como una estructura burocrática adicional del Estado (por ejemplo, se encargan de tareas sociales, aprovechando su amplia cobertura territorial, o intervienen como directrices de empresas estatales). Estos roles pueden llevar a las instituciones militares a fortalecer su carácter de actor político, dado que, en ese contexto, las decisiones de política interna cobran mayor relevancia para

87 Centro Nacional de Memoria Histórica, “*¡Basta ya!*” Colombia: memorias de guerra y dignidad, Bogotá, Imprenta Nacional, 2013, capítulo IV, p. 287.

la institución respecto de sus actividades, el alcance que tendrán y las asignaciones presupuestarias que las acompañan. El desarrollo de estos intereses corporativos en relación con las decisiones de las actividades y estructura del Estado puede derivar en la politización de las fuerzas, que entran así a la vida política como un actor de peso, con intereses propios.

El experto en relaciones internacionales Juan Gabriel Tokatlian, miembro de la Comisión Directiva del CELS, encuentra una parábola común entre los casos de Colombia y México, que comenzó con la indiferencia del Estado, durante años, frente al crecimiento del narcotráfico y el emporio lucrativo de las sustancias ilegales. Cuando se decidió actuar ante un fenómeno que amenazaba la seguridad nacional, los Estados ya estaban penetrados por la narcocriminalidad y algunas de sus agencias oficiales, cooptadas por el narcotráfico. Se enfrentó el denominado “flagelo de las drogas” con “mano dura”.⁸⁸ Las filas policiales, infiltradas por las redes criminales, fueron ineficaces ante el avance de esos grupos, que ya tenían el control de territorios y hasta de poblaciones enteras:

A esa altura, el Estado sólo podrá demostrar su “compromiso” contra las drogas, de acuerdo con lo que ahora se exige interna y externamente, mediante la participación directa de las Fuerzas Armadas en el combate antinarcóticos.⁸⁹

Los militares cumplen con la misión de manera deficiente, y eso los ha llevado a la desmoralización y la evidencia de que no fueron preparados para estas tareas. A su vez, aumenta el desprestigio público de la institución. En el camino, las violaciones a derechos humanos se agravaron y los niveles de impunidad son muy altos. En algunos espacios, incluso, se crearon las denominadas “autodefensas”, grupos armados parainstitucionales que pretenden proteger del narcotráfico a la comunidad. Pese al evidente deterioro de la situación real y el incremento de los niveles de violencia, los gobiernos aún insisten en que hay progresos en la “lucha contra el narcotráfico”. Las fronteras entre lo legal y lo ilegal se han borroneado y favorecen las posibilidades de negocios muy rentables, que multiplican la magnitud de esas actividades en la estructura económica.

⁸⁸ *La Nación*, “Los riesgos de la ‘guerra contra la droga’”, 21 de enero de 2014.

⁸⁹ *Íd.*

6. CONCLUSIONES

Las principales voces que en el contexto argentino actual pugnan para que los militares tengan un rol activo en la dinámica interna de la seguridad son actores civiles del campo político. Esto sucede de dos formas. Una de ellas son los llamados a la “colaboración de las Fuerzas Armadas” en la lucha contra el narcotráfico por parte de referentes del oficialismo y de la oposición. Aquí también pueden incluirse iniciativas como los proyectos de ley de derribo o de reinstauración del servicio militar obligatorio, estas últimas, rechazadas por las autoridades del gobierno nacional.⁹⁰ Pero esta tensión se manifiesta, asimismo, en las funciones de las Fuerzas Armadas dispuestas por el gobierno. Los planes de Escudo Norte, Fortín I y II, y el refuerzo de 4500 militares para la frontera norte, decidido en 2013, son iniciativas que transitan el límite de nuestro ordenamiento normativo. Además, transmiten a los mandos de las fuerzas un mensaje respecto de la posibilidad de la ampliación gradual de sus espacios de influencia y su intervención en el orden interno.

Ambas formas refuerzan y complejizan la elasticidad de los límites entre los ámbitos de seguridad y defensa. En algunos momentos, esos llamados a la intervención de las Fuerzas Armadas para resolver problemas propios de la gestión pública parecen promover la ilusión de que este actor resolverá fuertes demandas sociales.

Sin embargo, los problemas de seguridad no se resuelven con apelaciones castrenses, ni dejándose seducir por discursos facilistas que proponen arrastrar la agenda de seguridad hacia una política de militarización. La experiencia regional ha demostrado que esto sólo se traduce en mayores pérdidas de vidas humanas. Las coyunturas de la agenda de seguridad, las demandas por fugar hacia endurecimientos constantes del sistema y el aumento de efectivos en las calles no pueden implicar la regresión de un ordenamiento jurídico construido con sumo cuidado, con el acuerdo de la mayoría de las fuerzas políticas y en consideración de la historia argentina.

No se trata de minimizar los diversos daños asociados al tráfico de drogas ilícitas y de otros mercados ilegales como el de las armas, sino de poner en evidencia que las reacciones políticas y mediáticas no están orientadas por diagnósticos rigurosos, y las soluciones que prescriben se basan en visiones interesadas y peligrosamente simplificadoras. La llamada “guerra contra el narcotráfico” se presenta como una irrupción urgente que habilita, bajo un supuesto estado de excepción, propuestas regresivas que combinan mayores

90 Véase <infonews.com/2014/04/28/politica-141-533-rossi-el-que-gane-la-primaria-sera-el-candidato-de-todos.php>.

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.

En suma, los diferentes modos de intervención militar en seguridad interior han mostrado ser ineficaces y acarrear graves consecuencias para la vigencia de los derechos humanos. Buscar la respuesta a las demandas sociales de seguridad y a las dinámicas de criminalidad compleja mediante la intervención militar resulta una estrategia destinada al fracaso y evita debatir una agenda sobre cómo mejorar la capacidad de intervención del Estado en estos temas, desde las agencias policiales, judiciales y de inteligencia.

Las experiencias de países vecinos y la propia historia argentina revelan con claridad los riesgos de esta decisión, tanto para el sistema político como para la solución de los problemas a resolver. En la Argentina, durante la transición a la democracia, amplios acuerdos intentaron terminar con la participación de las Fuerzas Armadas en la política interna, para concentrarse en sus funciones primarias. El riesgo de su politización y autonomización plantean, como entonces, desafíos en términos de gobierno y control civil. Este conjunto de experiencias revaloriza la importancia de sostener la demarcación como un hecho fundacional y estructurador de la democracia argentina y la trascendencia de defenderlo.