

# Un paso adelante, dos pasos atrás. El kirchnerismo ante la cuestión policial (2003-2012)\* \*\*

Recibido: 03/07/2012

Acceptado: 02/10/2012

*Marcelo Fabián Sain*

Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

## Resumen

Este artículo analiza el abordaje y tratamiento institucional que los sucesivos gobiernos kirchneristas han efectuado entre los años 2003 y 2012 de la cuestión policial y, más precisamente, con las instituciones policiales que conforman el sistema policial federal argentino. La gestión gubernamental del kirchnerismo en materia de seguridad pública y, en su marco, con relación a la cuestión policial supuso la combinación de dos tendencias contrapuestas en lo relativo a la pauta tradicional de abordaje y gestión de la cuestión policial. Por un lado, la tendencia conservadora orientada a la reproducción de los dispositivos y las prácticas institucionales de la pauta tradicional delegativa y policialista. Y, por otro lado, la tendencia revisionista de dicha pauta a través de la reformulación de los dispositivos y prácticas policiales tradicionales y, en algunos casos,

## Abstract

*The article analyzes the institutional approach and treatment that Kirchner's successive administrations have made between 2003 and 2012 as to the police issue and, more precisely, regarding the agencies that make up the Argentina's federal police system. The kirchnerist management of public security and, within its framework, the police issue involved the combination of two opposing trends in relation to the traditional pattern of approach and management of the latter. On one hand, the conservative trend oriented to reproduce practices and devices of the traditional delegative pattern. On the other hand, the revisionist trend of such pattern throughout the reformulation of the traditional police practices and devices and, in some cases, of the formulation or implementation of institutional reforms, under which even a new federal police agency was created.*

\* Versión corregida de la ponencia presentada en el *Seminario Internacional "La izquierda y las políticas públicas de seguridad ciudadana"*, organizado por la *Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (UNES)* y llevado a cabo en Caracas, Venezuela, entre el 3 y el 5 de septiembre de 2012.

\*\* Agradezco los comentarios y sugerencias efectuadas por Máximo Sozzo y Nicolás Rodríguez Games, lo que no los hace responsables de las interpretaciones efectuadas en el presente trabajo.

de la formulación o implementaciones de reformas institucionales, en cuyo marco hasta se llevó a cabo la creación de una nueva institución policial federal.

Palabras clave: Kirchnerismo -gobierno - policía – autonomía – reforma

Key words: *Kirchnerism -government – police – autonomy -reform*

...

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

*Acuerdo de Seguridad Democrática,  
Buenos Aires, 29 de diciembre de 2009.*

El abordaje y tratamiento institucional que los sucesivos gobiernos kirchneristas<sup>1</sup> han efectuado entre los años 2003 y 2012 de la cuestión policial<sup>2</sup> y, más precisamente, la relación institucional establecida con las

instituciones policiales que conforman el sistema policial federal<sup>3</sup> en la Argentina, ha constituido un aspecto relevante de la gestión de la seguridad pública desarrollada durante la última década.

<sup>1</sup> Néstor Kirchner ejerció la Presidencia de la Nación entre mayo de 2003 y diciembre de 2007. Por su parte, Cristina Fernández del Kirchner ejerció la Presidencia de la Nación en su primer mandato entre diciembre de 2007 y diciembre de 2011. Actualmente, Cristina Fernández está llevando adelante su segundo mandato presidencial, el que se extenderá hasta diciembre de 2015.

<sup>2</sup> El concepto “*cuestión policial*” hace referencia a las concepciones, estrategias y/o medidas sustentadas o llevadas a

cabo por el gobierno nacional con relación a las policías y fuerzas de seguridad federales en cuanto a dos dimensiones básicas. Por un lado, las funciones e intervenciones asignadas a estas instituciones, o desarrolladas por ellas, en la gestión de los asuntos de la seguridad pública, en particular, tanto como instrumentos de gestión y/o control de las problemáticas criminales como de las movilizaciones y protestas sociales. Por otro lado, las bases doctrinales, orgánicas y funcionales de las policías y, en su marco, lo relativo al

En la democracia argentina, el gobierno de la seguridad<sup>4</sup> no ha sido ejercido por las autoridades políticas gubernamentales sino que fueron delegadas, esto es, encomendadas y transferidas, a las instituciones policiales, ya sea de manera manifiesta o tácita. Y éstas lo han ejercido de acuerdo con los criterios, orientaciones y modalidades de intervención autónomamente formulados por sus cúpulas institucionales, dando lugar a una suerte de policialización del gobierno de la seguridad pública así como también al autogobierno policial de sus propias instituciones.<sup>5</sup> Estas tendencias han configurado la pauta tradicional de abordaje que la clase política ha hecho de la cuestión policial.

En razón de ello, resulta fundamental estudiar el conjunto de orientaciones y acciones que llevaron a cabo los gobiernos kirchneristas con relación a la cuestión policial.

Justamente, la centralidad que tradicionalmente han tenido las instituciones policiales en la gestión política de la seguridad pública ha convertido a los vínculos establecidos entre las administraciones gubernamentales kirchneristas y las policías en un aspecto determinante de las políticas y/o estrategias de seguridad pública llevadas a cabo en el período analizado.

Pero, además, para los actores políticos y sociales ubicados en las orientaciones de la izquierda progresista y/o reformista en la que se ubicó el kirchnerismo en materia político-institucional, económica y social, la cuestión policial constituyó tradicionalmente un asunto exótico. El abordaje que los sectores adscritos a esta vertiente política han hecho sobre las policías ha estado signado por el desconocimiento, el desinterés o el manifiesto repudio derivado de su consideración –un tanto ligera

ejercicio de su conducción institucional, alternando, según los momentos y las circunstancias del período, entre la dirección política de las mismas y el autogobierno policial.

<sup>3</sup> El *sistema policial federal* argentino está compuesto por dos policías y dos fuerzas de seguridad. La *Policía Federal Argentina* fue creada en diciembre de 1943 y fue puesta en funcionamiento en 1945. Constituye un cuerpo policial civil armado que cumple funciones de policía de seguridad y judicial en el territorio de las provincias y en la Capital de la Nación, dentro de la jurisdicción del gobierno nacional, es decir, en la Ciudad de Buenos Aires. La *Gendarmería Nacional Argentina* fue creada en julio de 1938 y conforma una fuerza de seguridad militarizada que tiene como misión el desarrollo de servicios de policía de seguridad y judicial en el ámbito federal dentro de las zonas de seguridad de fronteras, así como la custodia de objetivos estratégicos, y ejerce también otras funciones de policía preventiva ante la alteración del orden público a nivel nacional. La *Prefectura Naval Argentina* fue creada en 1969 en reemplazo de la antigua *Prefectura Nacional Marítima* existente desde el siglo XIX, y constituye una fuerza de seguridad encargada de prestar el servicio de policía de seguridad de la navegación y el servicio de policía de seguridad y judicial en mares, ríos, canales y demás aguas navegables, en las costas y playas marítimas, así como labores de policía de seguridad

en el mantenimiento del orden público a nivel nacional. Finalmente, en 2005, se creó y puso en funcionamiento la *Policía de Seguridad Aeroportuaria* a cargo de la seguridad aeroportuaria del Sistema Nacional de Aeropuertos mediante la prevención, conjuración e investigación de los delitos y las infracciones en el ámbito aeroportuario. Ésta fue la única institucional policial federal creada en democracia y la única con mando civil.

<sup>4</sup> *Gobernar la seguridad* implica tres conjunto de acciones básicas. En primer lugar, establecer un *cuadro de situación de las conflictividades y problemáticas delictivas* existentes en un cierto espacio y tiempo; y, sobre esa base, determinar las prioridades para decidir y formular las intervenciones sobre las conflictividades y delitos. En segundo término, llevar a cabo las *estrategias institucionales* tendientes a actualizar y/o modernizar los dispositivos normativos y organizacionales de gestión institucional de la seguridad y, entre ellas, las instituciones policiales. Y, finalmente, desarrollar las *estrategias sustantivas* sobre aquellas conflictividades y delitos tendientes a controlar las violencias y los delitos mediante su prevención, conjuración y/o investigación (Sain, 2008:65-118).

<sup>5</sup> He abordado conceptualmente al *modelo tradicional y delegativo de gestión de la seguridad pública* en Sain (2008: 119-165).

y casi siempre trivial- de que se trata de instituciones meramente represivas o abusivas. Nunca se las observó, pensó o proyectó como objeto de posibles intervenciones orientadas a reformarlas y, menos aún, a conducirlas desde posiciones gubernamentales. Ello, por cierto, apuntala la importancia que tuvo la relación establecida entre los gobiernos kirchneristas y la cuestión policial.

La gestión gubernamental del kirchnerismo en materia de seguridad pública y, en su marco, con relación a la cuestión policial supuso la combinación de dos tendencias contrapuestas en lo relativo a la pauta tradicional de abordaje y gestión de la cuestión policial. Por un lado, la tendencia conservadora orientada a la reproducción de los dispositivos y las prácticas institucionales de la pauta tradicional delegativa y policialista. Y, por otro lado, la tendencia revisionista de dicha pauta a través de la reformulación de los dispositivos y prácticas policiales tradicionales y, en algunos casos, de la formulación o implementaciones de reformas institucionales, en cuyo marco hasta se llevó a cabo la creación de una nueva institución policial federal.

Al respecto, los gobiernos kirchneristas han atravesados por tres etapas claramente distinguibles:

La primera etapa se extendió entre la asunción de Néstor Kirchner como Presidente de la Nación y la renuncia de su primer Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Gustavo Béliz, y estuvo signada por un discurso y un conjunto de acciones institucionales inscritas en un impulso revisionista (mayo de 2003 - julio de 2004).

La segunda etapa se extendió desde el traspaso de la gestión de la seguridad pública a la esfera del Ministerio del Interior, aun bajo

el mandato presidencial de Kirchner, hasta la creación del Ministerio de Seguridad durante la primera gestión presidencial de Cristina Fernández, y supuso un significativo giro conservador en cuyo marco se abandonó la impronta de cambio de la etapa anterior y se impuso rápidamente el predominio de las tendencias tradicionales signadas por la delegación de la gestión de la seguridad pública en las cúpulas policiales, lo cual fue matizado en ese período por el desarrollo de la única reforma policial llevada a cabo desde la instauración democrática en el ámbito federal (julio de 2004 – diciembre de 2010).

La tercera etapa abarcó la gestión ministerial encabezada por Nilda Garré, la primera Ministra de Seguridad de la democracia, y estuvo caracterizada por la combinación de un discurso marcadamente reformista y reivindicatorio de la conducción política del sistema policial y la persistencia de una modalidad de gestión relativamente delegativa a favor de las policías y proclive a no iniciar reformas institucionales de fondo, dando cuenta de una suerte de revisionismo discursivo y restringido (diciembre de 2010 – agosto de 2012).

El kirchnerismo ha instalado un “modo de gobernar que sistemáticamente desafía material y simbólicamente a los grupos sociales históricamente establecidos como el poder real en Argentina”.<sup>6</sup> Su impronta ha sido profundamente rupturista y reformista, y lo ha sido en función de sentar las bases políticas e institucionales para el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y laborales de los sectores populares; la inclusión persistente de sectores sociales altamente marginalizados; el crecimiento de la economía y, en particular, de la industria; la estructuración de un Estado activo y regulador ante los grupos

<sup>6</sup> Mocca, Edgardo, “Lo que vendrá”, en *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, noviembre de 2011.

económicos dominantes; la revisión judicial integral de los delitos de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura; el reconocimiento y convalidación de una amplia gama de derechos civiles y sociales de última generación; y la integración estratégica con los países de la región sudamericana, entre otros logros significativos. No obstante, en materia de gestión de la seguridad pública

y, en particular, en el abordaje de la cuestión policial, solo excepcional y limitadamente tuvo aquella impronta rupturista y reformista, es decir, en momentos específicos y/o con relación a cuestiones puntuales, aunque gran parte de los cambios producidos en estos períodos fueron posteriormente desandados. Vayamos a ello.

### El impulso revisionista (2003-2004)

El 25 de mayo de 2003, ante la Asamblea Legislativa, Néstor Kirchner estableció algunos ejes conceptuales en materia de seguridad pública diferentes de la impronta punitiva que primó en los gobiernos anteriores. Señaló que la responsabilidad ante la inseguridad y los delitos no era exclusivamente de la policía sino del Estado y la sociedad de manera coordinada. Rechazó el abordaje de los asuntos de la seguridad asentado exclusivamente en la respuesta del sistema penal y destacó con énfasis que la desagregación social y la impunidad favorecían la violencia y la inseguridad.

“En materia de seguridad no debe descargarse sólo sobre la policía la responsabilidad de la detección de las situaciones de riesgo que sirve de base al desarrollo de la delincuencia. Son el Estado y la sociedad en su conjunto los que deben actuar participativa y coordinadamente para la prevención, detección, represión y castigo de la actividad ilegal. Una sociedad con elevados índices de desigualdad, empobrecimiento, desintegración familiar, falta de fe y horizontes para la juventud, con impunidad e irresponsabilidad, siempre será escenario de altos niveles de inseguridad y

violencia. Una sociedad dedicada a la producción y proveedora de empleo dignos para todos resultará un indispensable apoyo para el combate contra el delito. Para comprender la problemática de la seguridad encontramos soluciones que no sólo se deben leer en el Código Penal, hay que leer también la Constitución Nacional en sus artículos 14 y 14 bis, cuando establecen como derechos de todos los habitantes de la Nación el derecho al trabajo, a la retribución justa, a las condiciones dignas y equitativas de labor, a las jubilaciones y pensiones móviles, al seguro social obligatorio, a la compensación económica familiar y al acceso a una vivienda digna, entre otros.”<sup>7</sup>

Además, reivindicó el respeto a la ley como el principio central para afrontar a las problemáticas delictivas.

*“El Estado debe ser esclavo de la ley para enfrentar el delito, pero no puede aceptar extorsiones de nadie, ni de quienes aprovechan una posición de fuerza en cualquiera de los poderes del Estado o en la economía, ni de quienes usan la necesidad de los pobres para fines partidistas. La paz social, el respeto a la ley, a la defensa de la vida y la dignidad son derechos*

<sup>7</sup> Presidencia de la Nación Argentina: *Discurso del Señor Presidente de la Nación, doctor Néstor Kirchner, ante la Honorable Asamblea Legislativa*, Buenos Aires, 25 de mayo de 2003.

*inalienables de todos los argentinos. El delito es delito, sea de guante blanco, sea de naturaleza común, sea de mafias organizadas.*<sup>8</sup>

Unos días antes, Kirchner había presentado el “Plan de Gobierno” en el que resumían los ejes generales de su futura gestión. En materia de seguridad, reconocía que “nuestro sistema de seguridad es obsoleto y ha colapsado” y al respecto proponía dos ejes fundamentales. Por un lado, formulaba una estrategia de prevención de los delitos en la que era “importante castigar al delito, pero más importante [era] evitar que el delito se cometa”, para lo cual era necesario “detectar situaciones de riesgo social para integrar a quienes se encuentren en esa situación marginal” así como también “reestablecer el orden y la convivencia en los barrios con la participación de los fiscales, los jueces, los vecinos y los policías”, particularmente, “con una policía de proximidad o policía comunitaria”. Y, por otro lado, sostenía la necesidad de encarar “una reforma policial que surja del debate de políticas de seguridad juntamente con todos los sectores económicos y sociales” y que se inscriba en la “reforma del

régimen de seguridad interior”.<sup>9</sup> Se trataba de lineamientos muy generales pero a tono con una agenda reformista, aunque, en verdad, el gobierno entrante no contaba con una estrategia y un plan institucional concreto respecto de las policías.<sup>10</sup>

A comienzos de junio de 2003, el gobierno nacional delineó la cúpula de la Policía Federal Argentina y anunció el pase a retiro de diez de los doce Comisarios Generales que formaban parte de la plana mayor de la institución pero mantuvo en el cargo al titular de la misma, Comisario Roberto Giacominio, quien sería secundado por el Comisario Eduardo Prados.<sup>11</sup> En la esfera gubernamental primaba el temor de que un descabezamiento integral de la cúpula policial produjera situaciones críticas y diera lugar a conflictos provocados por los propios jefes desplazados o los que los reemplazaran. “Giacominio maneja la calle”, sostenían en el gobierno.<sup>12</sup>

Ese mismo día, también se anunció la decisión de revisar individualmente los legajos personales de los nuevos integrantes de la cúpula policial así como los de los 53 jefes de las Comisarías porteñas. Y se encomendó esa

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Diario *Clarín*, Buenos Aires, 18 de mayo de 2003.

<sup>10</sup> Apenas asumió, Kirchner designó a Gustavo Béliz como Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos para que, entre otras cuestiones, viabilice aquellos lineamientos en los asuntos de seguridad pública. Béliz era un dirigente peronista de la Ciudad de Buenos Aires que había sido Secretario de Gestión Pública y Ministro del Interior de Carlos Saúl Menem en los ‘90. Y, desde entonces, Kirchner encaró una gestión en materia de seguridad con una fuerte impronta progresista que se asentó en algunos aspectos fundamentales, tales como la despolicialización de las protestas sociales; la disposición a no tolerar hechos de corrupción o abusos en la administración institucional o en el uso de la fuerza por parte de las policías federales y, en particular, por parte de la policía nacional más grande del país, esto es, la Policía Federal Argentina (PFA); y el anuncio de un plan

se seguridad tendiente a introducir reformas sustantivas en el sistema de seguridad pública federal. He analizado estas tendencias en Sain (2011b).

<sup>11</sup> Giacominio, que era un jefe policial íntimamente allegado a Eduardo Duhalde y a Carlos Ruckauf, había sostenido públicamente la necesidad de volver a los “*edictos*” y era partidario de llevar adelante intervenciones incriptas en la lógica de la “*mano dura*”. Pero la decisión gubernamental de mantenerlo en el cargo respondía al pedido efectuado en ese sentido por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Aníbal Ibarra, para quien Giacominio había hecho “*un muy buen trabajo e incluso logró bajar los índices delictivos en los últimos tiempos*”, por lo que “*sería una lástima relevarlo*” (Diario *Clarín*, Buenos Aires, 3 de junio y 3 de octubre de 2003).

<sup>12</sup> Diario *Página/12*, Buenos Aires, 3 de junio de 2003.

tarea al Centro de Estudios Legales y Sociales (en adelante CELS), lo que constituía un hecho novedoso y una expresión de que el gobierno no sería connivente con la corrupción o los abusos policiales.<sup>13</sup> También se anunció que un “plan de control total” de la Policía Federal Argentina basado en la selección gubernamental de los jefes policiales que serían designados al frente de las Comisarías de la Ciudad de Buenos Aires.<sup>14</sup> Era la primera vez que un gobierno democrático estaba dispuesto a intervenir a fondo en la conducción político-institucional de la policía porteña.

El 2 de julio, Kirchner sostuvo que la desconfianza de la sociedad en las instituciones policiales del país se debía, entre otras razones, a la “corrupción” y al accionar de “cuadros innobles de las policías argentinas”, ya que “mientras hay policías que dejan sus vidas”, otros “delinquen usando el uniforme que les da el pueblo argentino”.<sup>15</sup>

Una semana más tarde, el Ministro Béliz presentó públicamente un programa de 39 puntos en el que estableció los ejes de la estrategia de seguridad que seguiría la Policía Federal Argentina en la Ciudad de Buenos Aires. En la ocasión, el funcionario dijo que la “honestidad y eficacia” serían los valores fundamentales de la “nueva” policía.<sup>16</sup>

Pues bien, a tono con estos preceptos, cuando en octubre se comprobó la comisión de una serie de hechos de corrupción cometidos por la cúpula de la Policía Federal Argentina, Kirchner hechó al Comisario Giacomino y ordenó que los hechos fuesen denunciados judicialmente.<sup>17</sup> Fue la primera vez desde la instauración democrática que un jefe policial era expulsado del cargo por un hecho de corrupción.

A los pocos días, Béliz creó en la esfera del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos el “Programa de Administración

<sup>13</sup> Diario *Página/12*, Buenos Aires, 3 de junio de 2003.

<sup>14</sup> Según la iniciativa, cada jefe policial debería dar cuenta mensualmente de su desempeño preventivo y conjurativo sobre la base de un “*mapa del delito*” en el que se identificarían los delitos cometidos en cada jurisdicción y se podría detectar en qué lugares y/u horarios precisos se producen una frecuencia inusual de delitos. Si el desempeño funcional del jefe de la jurisdicción no fuera satisfactorio, el gobierno decidiría su desplazamiento y hasta su pase a retiro (en: Diario *Página/12*, Buenos Aires, 2 de junio de 2003).

<sup>15</sup> Kirchner, Néstor, “Acto de homenaje a los policías caídos en cumplimiento del deber”, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 2 de julio de 2003.

<sup>16</sup> Los ejes del programa se basaban en la formulación e instrumentación de planes específicos de prevención delictiva para cada barrio; el establecimiento de mecanismos de control ciudadano de la gestión policial; y la provisión de un incremento significativo de fondos para afrontar los gastos de las Comisarías que resultasen más eficaces en el control del delito. Para ello, se preveía la disponibilidad de 1.000 policías más abocados al desarrollo de labores operacionales mediante una drástica reducción de las custodias a funcionarios y al personal judicial y de la transferencia de ciertos trámites administrativos -actas

de choque, constatación de domicilios o denuncias por extravío- llevados a cabo en la Comisarías a los Centros de Gestión y Participación porteños. Por su parte, el personal policial de cada Comisaría permanecería sólo cuatro años en el mismo destino, a los efectos de que conozca el conjunto de problemáticas de cada jurisdicción sobre la base de la elaboración de mapas del delito permanentemente actualizados y que los vecinos conozcan a los efectivos que actúen en sus barrios. Asimismo, se establecerían mecanismos de control ciudadano mediante los cuales los vecinos podrían conocer y supervisar la administración de los fondos de las Comisarías y los planes preventivos de la misma (en: Diario *La Nación*, Buenos Aires, 11 de julio de 2003).

<sup>17</sup> Giacomino y un grupo de jefes policiales responsables de la gestión presupuestaria de la institución efectuaron, a comienzos de mayo, diversas contrataciones, compras directas y licitaciones digitadas en favor de distintas personas y empresas vinculadas al propio Giacomino y a un familiar directo de éste que era gerente de una de las empresas contratadas fraudulentamente, todo ello para llevar a cabo la informatización de la obra social de la fuerza y del Hospital Churrucá-Visca y la refacción de éste (en Diarios *Clarín* y *Página/12*, Buenos Aires, 3 de octubre de 2003).

Civil de las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales (PAC)” con el fin de llevar a cabo el control institucional de la totalidad de las compras, contrataciones y decisiones administrativas relativas a la ejecución del gasto de las fuerzas policiales y de seguridad federales así como del Servicio Penitenciario Federal, y puso a Jorge Srur al frente del mismo.<sup>18</sup> Para éste, el objetivo de la iniciativa era “monitorear los procesos, generar normas que mejoren la transparencia y eficacia en el manejo del presupuesto”,<sup>19</sup> aunque, en verdad, para ello debía conocer y supervisar la ejecución de la totalidad del presupuesto y de la gestión administrativa de las fuerzas (Alda y Béliz, 2007:66).

En mayo de 2004, el gobierno desplazó 107 altos oficiales de la Policía Federal Argentina —desde Subcomisarios a Comisarios Generales— que estaban sumariados por faltas graves o imputados judicialmente de delitos vinculados con el desempeño de sus funciones, o que habían cumplido el tiempo de antigüedad necesario para el retiro. Todos fueron puestos en disponibilidad.<sup>20</sup> Se trató de la “purga” policial más importante de los últimos años, en cuyo marco se produjo el descabezamiento casi completo de la cúpula de la Policía Federal Argentina, con la excepción del Jefe de la fuerza, Comisario Eduardo Prados, quien había reemplazado a Giacomino.

En aquella ocasión, Alberto Fernández, Jefe de Gabinete de Ministros, dejó claro la posición del gobierno al respecto.

*“(…) Hay casos de delincuentes que llegaron a ser oficiales en actividad. (Se trata de) sujetos que decidieron delinquir con el uniforme, y eso es gravísimo. (...) Lo mejor que le puede pasar a la fuerza es prescindir de esos oficiales; mucho peor es tener a alguien indecente que llega a oficial superior, y retenerlo sólo por temor de que se vuelva mano de obra desocupada.”<sup>21</sup>*

De este modo, durante el primer año de la gestión kirchnerista, más de 550 policías federales, entre oficiales y suboficiales, habían sido dados de baja, pasados a retiro o puestos en disponibilidad.<sup>22</sup>

La respuesta extorsiva de los sectores policiales desplazados no se hizo esperar y, al poco tiempo, se produjo una seguidilla de asaltos, robos y otros hechos delictivos de amplia connotación pública como una forma de presionar al gobierno nacional. Así lo indicó Kirchner a comienzos de junio cuando sostuvo que esos hechos respondían al accionar de sectores policiales en desacuerdo con las medidas tomadas por el gobierno sobre la policía, a los que calificó de “mano de obra desplazada de la Policía Federal”.<sup>23</sup>

*“No tengo ninguna duda de que hay algunos sectores (de la PFA) interesados y desplazados que están ayudando a crear una situación de psicosis en la sociedad. Evidentemente trabajan para desestabilizar y quebrar determinadas situaciones institucionales.”<sup>24</sup>*

Alberto Fernández también alentó esta interpretación de los hechos.

<sup>18</sup> Diario *Clarín*, Buenos Aires, 27 de octubre de 2003.

<sup>19</sup> Diario *La Nación*, Buenos Aires, 28 de octubre de 2003.

<sup>20</sup> Diarios *Clarín*, Buenos Aires, 8 y 13 de mayo de 2004.

<sup>21</sup> Diario *Clarín*, Buenos Aires, 9 de mayo de 2004.

<sup>22</sup> Diario *Clarín*, Buenos Aires, 8 de mayo de 2004. Dos semanas antes, Béliz había informado que, desde la asunción del gobierno nacional, se había producido “una depuración

que no tiene antecedentes en la fuerza, ya que más de 454 oficiales y suboficiales han pasado a disponibilidad, dados de baja o puestos en retiro” (en: Diario *Clarín*, Buenos Aires, 22 de abril de 2004).

<sup>23</sup> Diario *Página/12*, Buenos Aires, 3 de junio de 2004.

<sup>24</sup> Diario *Clarín*, Buenos Aires, 3 de junio de 2004.



*“Llama mucho la atención las olas de delito. Repentinamente aparecen olas de secuestros, olas de asaltos a edificios, olas de robos a autos que aparecen y desaparecen. No hay asaltos nuevos (...); sí hay una modalidad nueva que llama la atención y, además, intranquiliza a la gente; si este hecho se repite hasta el cansancio en los medios de difusión lo único que genera es miedo. (...) Hay que preguntarse por qué pasan estas cosas; no tengo la respuesta exacta, si son policías retirados o delincuentes organizados o ambos.”<sup>25</sup>*

Era evidente que los sectores policiales conservadores habían actuado soterradamente con la intención de esmerilar el esfuerzo oficial a favor de la depuración institucional de la Policía Federal.<sup>26</sup>

Por su parte, el secuestro y asesinato en marzo de 2004 de Axel Damián Blumberg, un joven 21 años que era estudiante de ingeniería y pertenecía a una familia de clase media alta de la zona norte del Gran Buenos Aires,<sup>27</sup> sensibilizó a la población y dio lugar a un repudio social generalizado al accionar de las autoridades gubernamentales responsables de las políticas de seguridad tanto a nivel nacional como provincial. El reclamo vehemente de justicia de parte de su padre, Juan Carlos Blumberg, motivó la creciente movilización de vastos sectores medios urbanos que reclamaron una actitud más activa del gobierno ante la “inseguridad”. En este

contexto, el 1º de abril de 2004, se congregaron en la Plaza de los Dos Congresos, en pleno centro de la Ciudad de Buenos Aires, unas 150.000 personas que, bajo la conducción de Blumberg, demandaron al gobierno nacional y, en particular, al provincial que lleve a cabo medidas y políticas integrales y eficientes frente a la ola de violencia delictiva que se venía desarrollando desde hacía meses en el Gran Buenos Aires. Se trató de una de las mayores concentraciones populares desde la instauración democrática y la primera jornada masiva en torno de temas vinculados a la seguridad.<sup>28</sup>

El gobierno kirchnerista tomó cuenta del asunto y 19 de abril anunció en la Casa de Gobierno el “Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007” compuesto por un conjunto de medidas y acciones inscritas en la esfera de justicia y seguridad para ser llevadas a cabo durante los tres años restantes del mandato oficial. En materia de seguridad, se trató de un plan básicamente asentado en una serie de reformas institucionales de amplia envergadura. En esa ocasión, Kirchner destacó que no estaba dispuesto a tolerar la corrupción en las policías como modalidades predominante de trabajo institucional.

*“(...) Vengo a reafirmar mi convicción de cambiar este país; vengo a reafirmar mi convicción de eliminar la corrupción con toda la fuerza necesaria, con*

<sup>25</sup> Diario *Clarín*, Buenos Aires, 3 de junio de 2004.

<sup>26</sup> Por esos días, el especialista Diego Gorgal explicaba adecuadamente el fenómeno de referencia indicando que “*la regulación del delito es una de las prácticas extendidas en la Capital (Federal)*” que “*consiste en organizar, supervisar y controlar una red de delincuentes que trabaja para el jefe (policial) de la jurisdicción*”. En concreto, “*la connivencia o protección policial se refiere a determinados delincuentes, que llevan a cabo determinados delitos, en determinados momentos o zonas, ejerciendo el jefe policial la función de regulador de la cantidad y tipo de hechos delictivos*” (en Diario *Clarín*, Buenos Aires, 13 de junio de 2004).

<sup>27</sup> El 17 de marzo de 2004, Axel Blumberg fue secuestrado en la localidad de Martínez y permaneció secuestrado durante seis días. Tras haberse frustrado el pago del rescate a partir de la impericia operativa tanto de la policía actuante como de la autoridad judicial a cargo de la investigación del hecho, Axel fue asesinado el 23 de marzo por sus captores luego de un intento de fuga en el que había visto a sus captores. Para un buen relato acerca del secuestro de Axel Blumberg y sus derivaciones, véase Guagnini, 2005.

<sup>28</sup> Diarios *Clarín*, *Página/12* y *La Nación*, Buenos Aires, 2 y 3 de abril de 2004.

*toda la claridad. Porque pareciera ser que algunos están dispuestos a permitir una supuesta eficiencia en la seguridad con corrupción. No sirve la eficacia con corrupción. Nosotros queremos fuerzas de seguridad y fuerzas policiales que sean eficientes y no corruptas. Y bajo ningún aspecto un integrante de las fuerzas de seguridad o policiales puede generar o puede ser parte de lobbies que tiendan a su permanencia, cuando han tenido actitudes que han estado fuera de la legalidad y fuera del marco en el cual se tenían que mover. Vamos a ser inflexibles; tenemos que cambiar; tenemos que ayudar a que la gente recupere la seguridad en su policía. Tienen que tener legajos limpios; la gente tiene que mirar a sus fuerzas de seguridad y estar absolutamente tranquila de que está bien custodiada, de que tenemos aquellos que mejor conducta tienen, que más probidad tienen y realmente marcan el respeto que ese lugar merece. Esto es central y fundamental, pero no solamente para las fuerzas de seguridad sino para todos los argentinos, en todas las áreas.”<sup>29</sup>*

Añadió que “la solución de nuestros problemas profundos no puede encontrarse en las viejas y repetidas recetas” sino que se debía tener:

*“la audacia de abocarnos a la concreción de la transformación que nuestra situación reclama. El delito es delito, sea de guante blanco, sea de naturaleza común, sea de mafias organizadas o protegidas desde la policía o la política; no es de derecha, de centro ni de izquierda, es delito. Para combatirlo el Estado debe ser esclavo de la ley y de la Constitución y no puede estar sometido ni dejarse someter a ningún tipo de extorsión. Los valores de orden y seguridad deben convivir con los de justicia y libertad. No seremos una*

*sociedad civilizada en la medida en que eliminemos unos en función de otros (...).”<sup>30</sup>*

Para Kirchner, la cuestión de la inseguridad debía afrontarse mediante un conjunto de reformas institucionales inscritas en un “plan integral” que abarque “acciones que van desde la reorganización de las fuerzas de seguridad hasta la reforma de la Justicia, pasando por la modificación que proponemos para las herramientas procesales y jurídicas que deben aplicarse”.

*“(…) No queremos apurar una respuesta espasmódica o parcializada, no creemos en las visiones que ubican la solución en un solo punto focal. El problema es estructural y requiere de soluciones estructurales: desde lo educativo, para que entendamos que una sociedad con mejor educación se fortalece para prevenir y combatir el delito; desde lo cultural, para que se viva la diferencia entre cumplir y no cumplir la ley. Debemos de una vez por todas construir un país en serio, en el que valga la pena cumplir con la ley.”<sup>31</sup>*

En materia de seguridad, el plan del gobierno<sup>32</sup> propuso la creación de una nueva institución policial denominada “Agencia Federal de Investigaciones y Seguridad Interior”. Ésta debía ser un organismo autárquico dirigido por un Director Nacional dependiente del Secretario de Seguridad Interior y estaría inicialmente compuesta por unos 6.000 integrantes a ser incorporados durante el año 2005. También llamaría a concurso para incorporar mil investigadores que pasen a integrar la dotación del organismo. Tendría funciones en materia de investigaciones sobre

<sup>29</sup> Kirchner, Néstor, “Acto de presentación del Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007”, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 19 de abril de 2004.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> El plan estaba dividido en siete capítulos referidos a seguridad; justicia; sistema penitenciario; participación cívica y control ciudadano; sistema económico-financiero, equipamiento; y nuevas tecnologías y sistema (en *Diarios Clarín y Página/12*, Buenos Aires, 29 de abril de 2010).

el crimen organizado y en lo relativo al mantenimiento del orden público, todo ello en el orden federal. En lo atinente a investigaciones, agruparía y coordinaría “todas las áreas de investigaciones de las fuerzas federales sobre el crimen organizado” y articularía su labor con “sentido federal con todas las fuerzas provinciales del país”. Para ello, administraría un “nodo informático central conectado en red” y elaboraría un “mapa delictivo referido a secuestros extorsivos y bandas delictivas en general, con especial énfasis en narcotráfico, tráfico de armas, desarmaderos, contrabando y lavado de dinero”. Y lo referido a seguridad interior, se conformaría en su seno un “Cuerpo Nacional de Paz” integrado por 5.000 uniformados seleccionados de entre el personal de la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional Argentina y la Prefectura Naval Argentina. Este cuerpo actuaría como “asistencia federal y policía de seguridad en las zonas más críticas, cuando su presencia sea requerida en el marco de la ley de seguridad interior”, para lo cual se debía establecer un conjunto de “contratos de seguridad entre la jurisdicción nacional y las provincias y los municipios”, priorizando “el rol de los gobiernos locales y municipales y la participación comunitaria”.<sup>33</sup> De este modo, la creación y puesta en funcionamiento de la Agencia Federal de Investigaciones y Seguridad Interior implicaría, en verdad, la reestructuración del sistema policial federal en su conjunto.

Por su parte, en el plan, se postulaba un conjunto de cambios significativos en materia policial. En primer lugar, se proponía la “unificación de criterios de control antirrupción e integridad en todas las fuerzas de seguridad del país” mediante la creación, en

el ámbito del Consejo de Seguridad Interior, de un “Monitor Civil de la Seguridad” con el fin de supervisar el área de asuntos internos de la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional Argentina, la Prefectura Naval Argentina y el Servicio Penitenciario Federal y auditar los procedimientos con la participación de entidades sociales, todo ello para “evitar y sancionar irregularidades en las fuerzas”. En segundo término, se planteaba la “modificaciones en las carreras y administración de las fuerzas de seguridad” mediante una serie de medidas novedosas y profundamente innovadoras, tales como la “apertura de las Juntas de Calificaciones y Promociones” de cada una de esas instituciones al “monitoreo externo de universidades y organizaciones no gubernamentales, para garantizar la máxima transparencia en el ascenso y promoción del personal”; y la “convocatoria abierta para incorporar por concurso público de antecedentes y oposición a Comisarios, Subcomisarios e Inspectores civiles en las fuerzas de seguridad” de entre “profesionales de disciplinas afines” cuya incorporación definitiva requeriría de la “aprobación de un curso intensivo de formación específica”. Y, en tercer lugar, se proyectaba la unificación de “la gestión administrativa de las cuatro fuerzas de seguridad profundizando la reforma iniciada con la creación del Programa de Administración Civil”.<sup>34</sup>

Finalmente, el plan contemplaba la elaboración de un “mapa nacional del delito” mediante la extensión a nivel nacional del “Sistema Unificado de Registros Criminales (SURC)”, que ya funcionaba en la Ciudad de Buenos Aires, a los efectos de conformar “una única red informática” que vincule “a todas

<sup>33</sup> Presidencia de la Nación: “*Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007*”, Ministerio de Justicia, Seguridad

y Derechos Humanos, Buenos Aires, abril de 2004, parte “Seguridad”.

<sup>34</sup> *Ibíd.*

las fuerzas de seguridad y a todo el sistema judicial criminal nacional y provincial” a los fines de sistematizar y analizar la información criminal provistas por estas instancias. Dicha propuesta apuntaba a permitir “el despliegue de efectivos [policiales] en función de la evolución del crimen” así como a constituir una “herramienta central” para la Agencia Federal de Investigaciones y Seguridad Interior sobre la problemática del crimen organizado. Para todo ello, el gobierno proponía una inversión de \$ 4 millones y un plazo de ejecución de 12 meses.<sup>35</sup>

En este sentido, la propuesta gubernamental era integral y suponía un conjunto de cambios profundos en el sistema policial federal asentados en la creación y puesta en funcionamiento de una nueva agencia policial;

la reestructuración orgánica y funcional de las policías y fuerzas de seguridad existentes; la conformación de dispositivos externos de control funcional de las policías y fuerzas de seguridad federales; y el traspaso de la administración de estas instituciones a la esfera civil. Desde la instauración democrática, nunca se había planteado una reforma institucional de semejante envergadura y que se asentaba en una firme reivindicación de la conducción civil de la seguridad pública y los asuntos policiales.

De todos modos, hacia fines de 2004, todo el impulso reformista y, en particular, las propuestas de cambio institucional en el sistema policial federal fueron abandonadas y se inició el giro conservador del kirchnerismo ante la cuestión policial.

### El viraje conservador y un atisbo de reforma (2004-2010)

En octubre de 2004, el gobierno dispuso la transferencia de la Secretaría de Seguridad Interior y de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales desde el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos hacia la órbita del Ministerio del Interior. De este modo, Aníbal Fernández, quien se venía desempeñando como Ministro del Interior desde el comienzo de la gestión kirchnerista, quedó a cargo de la dirección política de la seguridad en la Argentina.

A partir de ese momento, se impuso una perspectiva asentada en la reivindicación de la policía como instrumento fundamental de gestión de los conflictos y se le delegó a ésta el gobierno de los asuntos de seguridad pública, garantizándose un amplio margen de autonomía para ello así como también para conducir su propia organización sin ningún tipo de ingerencia política. En ese marco, se

le otorgó a la Policía Federal Argentina –desde julio de 2004, bajo la conducción del Comisario Néstor Valleca– un rol protagónico central en la estrategia de seguridad gubernamental. Y, de esta manera, también se abandonaron o desarticularon todas las iniciativas o medidas tendientes a materializar modalidades o mecanismos de conducción civil sobre las policías.

Apenas se hizo cargo de los asuntos de la seguridad pública, Fernández desarticuló el “Programa de Administración Civil de las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales (PAC)”. También se abandonó definitivamente el proyecto orientado a conformar la “Agencia Federal de Investigaciones y Seguridad Interior” que hubiera estado a cargo de las investigaciones sobre el crimen organizado y del mantenimiento del orden público en el orden federal. Esta propuesta era vista por la cúpula de la Policía Federal

<sup>35</sup> *Ibíd.*

como una iniciativa tendiente a reestructurar integralmente a la fuerza y, por ende, era muy resistida en su seno.

Asimismo, durante este período, en medio aun de un contexto de amplia movilización y conflictividad social expresada en centenares de acciones colectivas de protesta realizadas cotidianamente en las grandes ciudades del país y, en particular, en la Ciudad de Buenos Aires, Kirchner delineó y mantuvo una estrategia de tolerancia y persuasión hacia las organizaciones sociales movilizadas —en especial, las organizaciones piqueteras, que eran las más activas en las protestas sociales—, lo que, por cierto, fue rechazado por numerosos dirigentes peronistas aliados al propio gobierno que sustentaban una mirada más tradicional favorable al control represivo. Para el mandatario, las protestas sociales no podían ser objeto de ningún tipo de criminalización ni debían ser respondidas mediante la represión policial. Y, para ello, fue fundamental la labor

llevada a cabo por la Policía Federal y por las fuerzas de seguridad federales, las que obedecieron sin discrepancias esa clara instrucción presidencial.<sup>36</sup>

Con la llegada de Cristina Fernández al gobierno nacional, la estrategia de tolerancia y persuasión —a veces, inclusive mediante la saturación policial— continuó como mecanismo de control de las protestas protagonizadas por las organizaciones populares y también fue la orientación oficial que se adoptó ante los masivos cortes de rutas y piquetes llevados a cabo entre marzo y junio de 2008 a lo largo de todo el país por las cámaras patronales agropecuarias como manifestación de rechazo al aumento de las retenciones a las exportaciones de soja decretada por el gobierno.<sup>37</sup> Entre marzo y fines de junio de ese año, se llevaron a cabo unos 5.238 cortes de rutas y vías públicas, la mayoría de los cuales fueron protagonizados por las entidades agropecuarias.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> En el informe anual elaborado por el CELS en 2008 se daba cuenta de este cambio oficial: “Desde el comienzo de su gestión, en mayo de 2003, el gobierno de Kirchner le otorgó al tema del control de las manifestaciones sociales un lugar central, preocupándose por explicitar una posición clara que lo diferenciara de sus antecesores. La nueva política fue definida por el propio gobierno como de «tolerancia y persuasión». El rol del Estado frente a los reclamos sociales continuó siendo un campo de fuertes debates públicos, pese a que hubo una notable disminución en la cantidad de corte de rutas y calles. El discurso de control del accionar policial y de aceptación de distintas formas de la protesta en el espacio público que sostuvo el gobierno como uno de los ejes centrales de su posicionamiento respecto de una agenda de derechos humanos, fue considerada por algunos sectores de la oposición y de la opinión pública como una actitud pasiva inaceptable, y por ende motivo de fuertes cuestionamientos. Esas diferentes posiciones frente a los conflictos sociales se vieron incluso reflejadas en el propio seno del gobierno nacional” (CELS, 2008: 231 y 232).

<sup>37</sup> Al respecto, véase: Barsky y Dávila (2008); Ortiz (2010: Cap. 2, 3, 4 y 5) y Hora (2010).

<sup>38</sup> Durante abril y mayo de 2008, las entidades agropecuarias llevaron a cabo el 85 % y el 90 %, respectivamente, del total de cortes producidos en esos meses. Ello superó

ampliamente los cortes ocurridos entre los años 2001 y 2003 cuando se desarrolló la más profunda crisis política y social de las últimas décadas. En 2001, se registraron 1.383 cortes; en 2002, 2.336 cortes; y en 2003, 1.278 cortes (en: Centro de Estudios para la Nueva Mayoría: *Informes sobre cortes de rutas y vías públicas en Argentina*, Buenos Aires, 8 de julio de 2008, 22 de abril y 30 de septiembre de 2009). Pero lo más grave de las medidas de fuerza llevadas a cabo por las entidades agropecuarias estuvo dado por el hecho de que los piquetes implicaron, con distinta intensidad, “el bloqueo de autopistas, rutas y caminos, la requisa y detención de camiones que intentaran transportar productos que las entidades habían decidido no comercializar”, ocasionando el “desabastecimiento de alimentos básicos en las principales ciudades e incrementos en los precios de productos de primera necesidad” así como también la comisión de “hechos de violencia, que fueron desde las inspecciones forzadas a los camiones, los enfrentamientos con transportistas y conductores, la obstrucción del paso a vehículos y a una ambulancia con un paciente que debía ser atendido de urgencia, hasta el incendio de un camión y los golpes entre los manifestantes que apoyaban al gobierno y aquellos que apoyaban los reclamos de las cámaras patronales” (CELS, 2009: 253 y ss).

Entretanto, la impronta policialista que se delineó a mediados de 2004 pareció diluirse cuando, a comienzo de 2005, Kirchner decidió, a través del Decreto 145/05, transferir orgánica y funcionalmente a la Policía Aeronáutica Nacional (PAN),<sup>39</sup> dependiente de la Fuerza Aérea Argentina (FAA), desde el ámbito del Ministerio de Defensa a la esfera del Ministerio del Interior, constituyendo la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) e incorporarla al sistema de seguridad interior establecido en la Ley 24.059 de Seguridad Interior. Asimismo, mediante aquel decreto, ordenó la “Intervención de la Policía de Seguridad Aeroportuaria” a través de la designación de un funcionario civil a los efectos de que ejerza las competencias, facultades y atribuciones propias del Director Nacional de la Policía Aeronáutica Nacional y efectúe y/o proponga las reestructuraciones que considere pertinentes a los fines de proceder a la normalización del funcionamiento de la citada institución.<sup>40</sup>

Esta decisión se tomó como consecuencia del denominado “caso Southern Winds”<sup>41</sup> que tuvo una notoria gravitación pública a mediados de febrero de ese año y que puso en tela de juicio las labores de seguridad aeroportuaria que venía desempeñando la Policía Aeronáutica Nacional. La respuesta institucional del gobierno consistió en la creación de una nueva policía altamente especializada que fuera diseñada, organizada, puesta en funcionamiento y conducida por un grupo de expertos en seguridad que no eran policías, que mayoritariamente provenían del medio académico y que sustentaban visiones políticas de centro-izquierda.<sup>42</sup> Se trató, en verdad, de la creación en el ámbito federal de la primera institución policial en democracia.

A partir de entonces, la Intervención civil<sup>43</sup> de la Policía de Seguridad Aeroportuaria llevó adelante un proceso institucional novedoso con algunas particularidades. Por un lado, a esta policía se la estructuró sobre la base de nuevos parámetros doctrinales, organizacio-

<sup>39</sup> La *Policía Aeronáutica Nacional* fue creada en febrero de 1977 mediante la Ley 21.521 como “una fuerza de seguridad militarizada que ejerce funciones de poder de policía en el aerospacio y el poder de policía de seguridad y judicial” con jurisdicción “en el aerospacio” así como “en las aeronaves, aeródromos, pistas de aterrizaje e instalaciones terrestres, radicadas en los mismos o que sirvan de apoyo a las operaciones aerospaciales, en lo que no afecta a la jurisdicción militar”. Por esa ley, la PAN pasó a depender del Comando en Jefe de la Fuerza Aérea Argentina.

<sup>40</sup> Mediante el Decreto 147/05, el Poder Ejecutivo Nacional designó al autor de este trabajo como *Interventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria*.

<sup>41</sup> El 17 de septiembre del 2004, el servicio español de aduanas perteneciente a la Guardia Civil halló en un depósito fiscal del Aeropuerto Internacional de Barajas cuatro valijas, despachadas sin pasajeros, con casi 60 kilos de clorhidrato de cocaína valuados en € 1.500.000. Las valijas llevaban como única identificación etiquetas que decían “*Embajada Argentina en España*”, aunque no estaban realmente destinadas a dicha dependencia diplomática sino que iban a ser retiradas por un matrimonio español que unos días antes habían sido detenidos. Esas valijas fueron transportadas por la compañía aerocomercial argentina *Southern Winds*,

que estaba estrechamente vinculada y contaba con un significativo subsidio de la Secretaría de Transporte, cuyo titular era Ricardo Jaime, un funcionario allegado a Néstor Kirchner. Al tiempo, fue detenido el gerente comercial, el jefe de base de dicha compañía en Ezeiza y Walter Beltrame, un empleado destacado de la misma en dicha terminal e hijo del influyente Jefe del Aeropuerto Internacional de Ezeiza, el Comodoro Alberto Edgardo Beltrame de la Fuerza Aérea Argentina, todos ellos acusados de contrabando agravado de estupefacientes. Extrañamente, la Policía Aeronáutica Nacional, dependiente de esta fuerza militar, indicó que las filmaciones de las operaciones de embarque y despacho de valijas de ese día se habían borrado, lo que hacía presumir el encubrimiento de ese área estatal. Este caso tomó estado público a mediados de febrero del 2005 y, desde entonces, tuvo una importante repercusión pública. Al respecto, véase: Diarios *La Nación*, *Clarín* y *Página/12*, Buenos Aires, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 de febrero de 2005.

<sup>42</sup> Ese equipo fue conducido entre febrero de 2005 y noviembre de 2009 por el autor de este trabajo.

<sup>43</sup> La Intervención de la Policía de Seguridad Aeroportuaria se extendió entre el 22 de febrero de 2005 y el 27 de abril de 2010 cuando, mediante el Decreto 582/10, se designó al primer Director Nacional.

nales y funcionales que fueron elaborados y formulados por el equipo de la intervención y que la diferenciaban significativamente del resto de las policías y fuerzas de seguridad existentes en el ámbito federal. Por otro lado, de acuerdo con ese modelo policial, constituyó la primera experiencia institucional de una policía con mando civil, es decir, con una estructura de dirección superior y administración general conducida por funcionarios especializados en asuntos de seguridad pública pero sin estado policial.<sup>44</sup> El 31 de mayo de 2006, el Congreso Nacional sancionó la Ley 26.102 de Seguridad Aeroportuaria a través de la cual se convalidó la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria así como sus novedosas características organizacionales.

El desarrollo de la labor institucional de la dirección civil de la Policía de Seguridad Aeroportuaria se desarrolló tanto en el plano de la gestión interna del cambio organizacional como en el desempeño de esta novel institución policial en materia de control de los delitos. La Intervención civil no sólo llevó a cabo un amplio proceso de depuración de los efectivos y sectores refractarios al cambio institucional ordenado por el gobierno sino que también emprendió un proceso de reforma institucional tendiente a dotar a la institución de nuevos parámetros organizacionales y de inaugurar nuevas modalidades de trabajo policial (Sain 2011a).

El “proyecto institucional de nueva policía” estaba asentado en un eje fundamental dado por la conformación de una policía especializada exclusivamente en el control del delito mediante el desarrollo de labores de seguridad preventiva y de seguridad compleja. Sobre esta base, se conformó una estructura orgánica asentada en dos parámetros. Por un lado, una

clara diferenciación entre la “estructura de conducción y administración” a cargo de las labores de dirección superior y la administración general de la institución, por un lado, y la “estructura operacional” responsable de elaborar, planificar, implementar y evaluar las estrategias y acciones de seguridad aeroportuaria en materia de prevención, conjuración e investigación de los delitos, por el otro. La estructura de conducción y administración fue mayormente dotada de personal civil sin estado policial –el que contó con un régimen especial de personal dentro de la propia institución–, mientras que la estructura operacional fue integrada exclusivamente por el personal policial componente del escalafón único de oficiales. Ello favoreció la diferenciación y especialización de labores institucionales y evitó la alta concentración de personal policial en el desempeño de labores no operacionales, tal como ocurre en las policías tradicionales. Por otro lado, una diferenciación organizativa y de funcionamiento entre el “sistema de seguridad preventiva”, abocado a las labores de prevención y conjuración de delitos, y el “sistema de seguridad compleja”, dedicado a la identificación y desarticulación de grupos criminales organizados. Con ello, se conformaron dos agrupamientos de policías diferenciados en cuanto a su capacitación, unidades de pertenencia, carreras y sistemas de control, a saber, los policías preventivos, que laboran uniformados y que realizan las tareas ordinarias de vigilancia y control policial preventivo así como operaciones especiales, y los policías de seguridad compleja, que trabajan de manera sigilosa y no uniformada en acciones investigativas.

<sup>44</sup> Al respecto, véase: Intervención de la Policía de Seguridad Aeroportuaria: *Estrategia para el fortalecimiento de la seguridad aeroportuaria*, Ministerio del Interior, Buenos Aires, 2006. Este documento oficial fue producido por la

Intervención de la Policía de Seguridad Aeroportuaria entre marzo de 2005 y julio de 2006, y ha sido publicado en: *Policía de Seguridad Aeroportuaria* (2011:17-197).

Por su parte, la Intervención civil también inauguró otros aspectos organizacionales novedosos. En primer lugar, conformó un sistema de educación totalmente desmilitarizado —entre otras cuestiones, con la prohibición expresa de llevar a cabo labores de “orden cerrado”, desfiles, saludos con veñías y taconeo, pedidos marciales de permiso para acceder a lugares habituales, etc- y basado en la formación y capacitación de los candidatos a oficiales o de éstos ya incorporados a la institución según las competencias y saberes específicos que debían tener de acuerdo con sus especialidades policiales y/o sus responsabilidades jerárquicas y ocupacionales. Y, en segundo, lugar, se diseñó un sistema de control policial estructurado mediante un dispositivo institu-

cional de control de la corrupción y el abuso policial de carácter independiente y externo con relación a la estructura operacional de la policía, esto es, directamente dependiente de las autoridades ministeriales del ramo.<sup>45</sup> Éste fue el primer sistema de asuntos internos de carácter externo en una policía nacional y entró en funcionamiento recién a fines de 2010.<sup>46</sup>

Entretanto, en el período 2005-2009, el desempeño de la Policía de Seguridad Aeroportuaria en materia de control criminal fue auspicioso tanto lo relativo a los delitos comunes como a las modalidades de criminalidad organizada.<sup>47</sup> También lo fue en la asistencia judicial prestada en diversas causas relativas a delitos de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar.<sup>48</sup>

<sup>45</sup> El sistema de de control externo de la Policía de Seguridad Aeroportuaria se estructuró sobre la base de tres instancias diferenciadas. En primer lugar, un *Auditor de Asuntos Internos*, encargado de desarrollar estrategias y acciones preventivas tendientes a impedir o conjurar la comisión de faltas disciplinarias, abusos funcionales o delitos por parte del personal policial; e identificar e investigar todos los hechos o denuncias de faltas disciplinarias, abusos funcionales o delitos cometidos por el personal policial durante el desarrollo de sus funciones o fuera de éstas. Ante la comisión de una falta disciplinaria grave, dicha autoridad debía instruir el sumario administrativo, coleccionar pruebas que den sustento a la acusación y formular la acusación ante la otra instancia administrativa. Y ante la comisión de un delito, debía denunciar ante la autoridad judicial competente y/o asistir a ésta ante requerimiento formal. En segundo lugar, el *Tribunal de Disciplina Policial*, que sería encargado de juzgar administrativamente a los responsables de faltas disciplinarias graves y aplicar las sanciones disciplinarias, asegurando la defensa en juicio y de debido proceso. Y, en tercer término, la *Defensoría del Policía*, dependencia especial y funcionalmente autárquica exclusivamente dedicada a garantizar la defensa integral de los derechos del personal policial durante el ejercicio de sus labores; formular y poner en funcionamiento mecanismos de salvaguarda de los derechos del personal policial; y promover el respeto integral de los derechos del personal policial en el interior de la institución, todo ello en vistas de la dignificación de la profesión y la función policial.

<sup>46</sup> En abril de 2010, mediante el *Decreto 561/10*, se designó a Elena Mariani como titular de la Dirección de Control Policial de la Policía de Seguridad Aeroportuaria. En

septiembre, mediante el *Decreto 1.295/10* y el *Decreto 1.308/10*, se designaron a las autoridades superiores y al personal de dicho organismo, pero su funcionamiento se hizo efectivo a partir de octubre.

<sup>47</sup> Dentro de este panorama general de actuación, la problemática del narcotráfico ha sido la más relevante de las labores de control del delito llevadas a cabo por la novel institución policial con relación a la criminalidad organizada en ese período y, seguidamente, lo fue la problemática de los robos y hurtos, en general, y el robo de equipajes, en particular, como la principal manifestación de los delitos comunes llevados a cabo en las terminales aéreas en el mismo período de referencia. De todos modos, para la Intervención civil, las incautaciones en el ámbito aeroportuario constituían una instancia indiciaria para llevar a cabo investigaciones tendientes a la identificación y desbaratamiento de los grupos criminales que se encargaban del tráfico de drogas ilegales. Entre 2005 y 2009, se identificaron, investigaron y desarticularon un total de 38 organizaciones criminales abocadas al narcotráfico (Sain, 2011a).

<sup>48</sup> A partir de 2007, numerosos juzgados federales encomendaron a la Policía de Seguridad Aeroportuaria la realización de tareas de búsqueda y detención de prófugos —la mayoría de los cuales contaba con protección policial y/o militar—; identificación de personas apropiadoras de menores, allanamiento de moradas y secuestro de documentación vinculada a la represión ilegal; y seguimiento e identificación de personas y lugares o domicilios, todo ello en el marco de casi medio centenar de causas judiciales. Entre mediados de 2007 y fines de 2009, en el marco de esas actuaciones, se produjo la detención de 31 personas, y durante los primeros meses de 2010, fueron detenidas otra 35 personas más (Sain, 2011a).



De este modo, la Intervención civil de la Policía de Seguridad Aeroportuaria pudo demostrar que una camada de funcionarios especializados en temas de seguridad podían contar con capacidades políticas e institucionales suficientes para diseñar, poner en funcionamiento y conducir instituciones policiales y mantener un desempeño eficaz en la prevención e investigación de actividades criminales complejas, quebrando así el mito de que éstas eran labores que sólo podían ser desarrolladas por el comisariato.

A lo largo de toda la Intervención civil, las autoridades superiores del gobierno nacional apoyaron con altibajos y vaivenes el desarrollo del proceso de reforma institucional llevado a cabo por aquella. Durante el primer año, ese apoyo derivó básicamente de la consideración de que esa gestión fue eficaz en la neutralización de la crisis y el conflicto originado en febrero de 2005 y en la estabilización de la situación institucional sin que se volvieran a producir sucesos o dificultades que repercutieran negativamente sobre el gobierno. Sin embargo, la conformación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria como una institución policial asentada en parámetros originales así como el desempeño de la misma en materia de control de los delitos en el ámbito aeroportuario no fueron objeto de atención e interés privilegiado por parte de aquellas autoridades. Lo que primó fue la indiferencia y el desentendimiento acerca de dichos procesos. Las severas restricciones presupuestarias por las que atravesó la Policía de Seguridad Aeroportuaria entre los años 2005 y 2007; las dilaciones, demoras y obstáculos administrativos e institucionales generados por otras instancias de gobierno sobre el proceso de normalización de la Policía de Seguridad Aeroportuaria y, específicamente, en el re-encasillamiento del personal policial heredado de la vieja policía, el que recién se pudo concretar en diciembre de 2009; los embates y

acciones desestabilizantes llevadas a cabo por notorias autoridades y/o altos funcionarios del gobierno estrechamente vinculados al círculo más cerrado e íntimo del kirchnerismo cuando la institución llevó a cabo procedimientos policiales que apuntaban a desarticular redes criminales con clara protección institucional, han sido, sin dudas una manifestación eloocuente de ello (Sain, 2011b). En este sentido, la conformación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria no estuvo orientada a poner en marcha una policía que sirviera como modelo en un eventual proceso de reforma y modernización del sistema policial federal. El gobierno privilegió apenas acallar el conflicto que dio origen a la creación de esa policía.

Por su parte, entre 2005 y 2007, se hizo evidente el cambio sustancial en la orientación gubernamental en la materia a favor de una suerte de policialización creciente de la gestión de la seguridad pública. En ese marco, se produjeron en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires algunos hechos de violencia policial que implicaron el uso abusivo de la fuerza y hasta la ejecución de personas que, en casi todos los casos, eran “varones adolescentes o jóvenes, por lo general habitantes de barrios marginales o de clase baja”. Estos hechos siempre fueron presentados por la Policía Federal como “enfrentamientos” a los fines de “encubrir” lo que, en verdad, constituyó “una ejecución por parte de funcionarios policiales”. En la mayoría de los hechos, “el relato policial —primera versión de los hechos— [sostuvo] que se produjo un enfrentamiento en el marco de la comisión o represión de un delito”. Asimismo, en ellos, se verificó “la desaparición, producción o alteración de las pruebas de los hechos, montando la escena del crimen de modo tal que contribuya a confirmar la versión policial de los acontecimientos” así como también “la preparación por parte de la policía de las de-

claraciones de testigos presenciales” (CELS, 2007:190-191).<sup>49</sup>

En este contexto, el gobierno nacional, lejos de los designios oficiales que signaron los primeros meses de la gestión kirchnerista, asumió “una posición pasiva frente a muchas de las rutinas y lógicas de trabajo de las instituciones de seguridad e inteligencia federales, prácticas en las que se sustentan violaciones cotidianas a los derechos humanos” (CELS, 2008:92). Ello constituyó una de las manifestaciones más expresivas del viraje conservador del gobierno kirchnerista en materia de gestión de la seguridad pública, la que, en trazos generales, se mantuvo a partir de la asunción de Cristina Fernández como Presidenta de la Nación en diciembre de 2007.

No obstante, a fines de 2010, se produjeron algunos acontecimientos de significativa relevancia pública que no sólo pusieron en evidencia ciertos aspectos de la modalidad de gestión policialista de la seguridad sino que, además, determinaron su inviabilidad política, según la interpretación de la propia Cristina Fernández.

El 20 de octubre, el joven militante del Partido Obrero, Mariano Ferreyra, fue asesinado mediante un disparo de arma de fuego efectuado desde un grupo de integrantes del sindicato “Unión Ferroviaria” que, asistidos por barrabravas contratados para la ocasión, agredieron a un conjunto de empleados tercerizados y militantes de izquierda pertenecientes al Partido Obrero y al Movimiento

Teresa Rodríguez que reclamaban a favor de la estabilización de los primeros. Miembros de la Policía Federal Argentina, en clara connivencia con los agresores, “liberó la zona” para permitir el ataque del grupo para-sindical ya que, “estando presentes en el desarrollo de los acontecimientos, [los policía actuantes] omitieron prevenir la violencia de terceros, intervenir e incluso aprehender a los responsables luego de sucedidos los hechos”. Asimismo, “se han mostrado renuentes a colaborar con la investigación, si es que no dispuestos a retacear pruebas”, tal como quedó comprobado durante la investigación judicial posterior (CELS, 2011: 142-143).

Por su parte, el 3 de diciembre, más de dos centenares de personas —muchos nucleados en grupos familiares— ocuparon pacíficamente algunas hectáreas del Parque Indoamericano ubicado en Villa Soldati, al sudoeste de la Ciudad de Buenos Aires, reclamando a las autoridades el acceso a viviendas. Estas personas, que habitaban precariamente algunas casas y terrenos ubicadas a villas de emergencia y asentamientos de las barriadas lindantes al parque, efectuaron esos reclamos debido al aumento de los alquileres en los lugares que habitaban. Tres días más tarde, la autoridad judicial interviniente ordenó el desalojo del predio, durante el cual efectivos de la Policía Federal Argentina y de la Policía Metropolitana, dependiente del gobierno local, convergieron al lugar y emprendieron una feroz represión sobre los ocupantes, en

<sup>49</sup> El antecedente inmediato de estos hechos se produjo el 25 de junio de 2005 en las adyacencias del estadio de Huracán, situado en Parque Patricios. Allí, efectivos de la Policía Federal llevaron a cabo una violenta represión sobre los simpatizantes del club de fútbol *Defensores de Belgrano* que abandonaban el lugar luego del cotejo deportivo que mantuvieron con los locales. Numerosos simpatizantes fueron heridos y hospitalizados, y se produjeron numerosas detenciones. En ese marco, Fernando Blanco, un joven de 17

años, fue gravemente herido con golpes en todo el cuerpo y falleció dos días más tarde. La Policía Federal adujo que el joven había fallecido como consecuencia de que se había arrojado desde el interior de un camión celular de la fuerza y que se había golpeado contra el piso. No obstante, las filmaciones producidas en el lugar mostraron cómo Blanco fue salvajemente golpeado y arrastrado por el piso por efectivos policiales de esa fuerza (CELS, 2005: 253 y ss.).

cuyo marco se produjeron los asesinatos de Rosemary Chura Puña, boliviana, de 28 años, y de Bernardo Salgueiro, paraguayo, de 24 años de edad. Ciertos jefes de Policía Federal, intentando encubrir los asesinatos policiales, le indicó al gobierno que esos asesinatos fueron el resultado del enfrentamiento producido entre diferentes grupos de ocupantes.

Estos hechos persuadieron a Cristina Fernández de la necesidad de abandonar la impronta delegativa y policialista que había

tenido la política de seguridad desarrollada durante el último lustro. En consecuencia, el 10 de diciembre, la mandataria anunció la creación del Ministerio de Seguridad, traspasó a éstas la dirección de las policías y fuerzas de seguridad federales y designó al frente del mismo a Nilda Garré, una dirigente del peronismo de izquierda claramente partidaria del control férreo sobre las policías y del ejercicio de la conducción política sobre éstas.

### El revisionismo discursivo y limitado (2010-2012)

Apenas asumió como Ministra de Seguridad, Nilda Garré manifestó claramente la necesidad de revertir la tendencia tradicional asentada en la policialización de la gestión de la seguridad pública<sup>50</sup> y sostuvo una interpretación de las problemáticas de la seguridad mucho más integral y no determinada por la labor policial. “La seguridad ciudadana no es una condición que se garantice sólo ni principalmente con medidas represivas de corte policial” sostuvo la nueva ministra. Y agregó que “reducir la política de seguridad a la acción policial de disuasión o conjuración del crimen es limitarse a lidiar sólo con la expresión del problema y no con sus causas determinantes”.<sup>51</sup> En este marco, reivindicó el “gobierno político de la seguridad pública” y el fin del predominio policial en la gestión de estos asuntos y en la conducción autónoma de sus propias organizaciones.

*(...) Es necesario consolidar el gobierno político de la seguridad. Durante muchos años, la definición de*

*las estrategias para combatir tanto el delito urbano como el crimen organizado fue delegada cómodamente por las dirigencias políticas en las fuerzas de seguridad. Esto implicó que las directivas, las tácticas y los métodos para garantizar la seguridad ciudadana fueran definidos de manera autónoma por organismos que debían haber sido herramientas en la ejecución de una política y no sus órganos rectores. Como correlato de lo anterior, los indicadores para evaluar el desempeño de las fuerzas y los mecanismos para analizar su eficacia, eficiencia y transparencia fueron definidos y gestionados por los propios cuerpos que debían ser monitoreados. El resultado de esto fue la proliferación de lógicas corporativas más preocupadas por la auto-conservación que por la implementación de una política de seguridad consistente en el tiempo. Esto se vio agravado por el hecho de que cada fuerza definió su propia estrategia aislada no sólo de las áreas pertinentes de gobierno sino también de las otras fuerzas, lo que multiplicó la fragmentación y falta de consistencia de las políticas.”<sup>52</sup>*

<sup>50</sup> Garré, Nilda, “Buscamos un cambio de paradigma en el tema de seguridad” (entrevista), en *Debate. Revista Semanal de Opinión*, Buenos Aires, 20 de mayo de 2011.

<sup>51</sup> Garré, Nilda, “Acto de apertura de la reunión de mandos institucional de Gendarmería”, Ministerio de Seguridad,

Buenos Aires, 14 de marzo de 2011.

<sup>52</sup> Garré, Nilda, “Acto de apertura de la reunión de mandos institucional de Gendarmería”, Ministerio de Seguridad, Buenos Aires, 14 de marzo de 2011.

Se trató de un cambio de tono sustancial particularmente rupturista con relación a la tendencia conservadora que primó en gran parte de las administraciones kirchneristas hasta ese momento. Y, en este marco, todo hacía presumir que Garré encararía una gestión de corte netamente reformista en materia de seguridad y, en particular, en materia policial. Los lineamientos estructurales de esa agenda reformista eran claros y fueron explicitados en numerosas ocasiones por la propia ministra: la construcción de un dispositivo consolidado y eficaz de conducción político-institucional del sistema de seguridad pública y, especialmente, de dirección y administración policial, sobre la base del fortalecimiento del Ministerio de Seguridad recién creado, así como la reforma doctrinal, orgánica y funcional de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad federales.

En este marco, la Ministra Garré adoptó una serie de medidas puntuales tendientes a materializar estos lineamientos. En primer lugar, en febrero de 2011, dispuso que la Policía Federal Argentina deje de confeccionar las cédulas de identidad y los pasaportes así como de administrar las bases de datos generadas por aquellos, las que no eran de acceso para ningún organismo estatal o institución policial diferente de esa policía.<sup>53</sup>

Por su parte, en febrero de 2012, mediante el Decreto 328/12, se creó en el ámbito del ministerio del ramo, la Dirección Nacional de Gestión de la Información Criminal (DNGIC) con el objetivo de gestionar y sistematizar la información criminal y las estadísticas producidas por las instituciones policiales y de seguridad y producir el análisis que surja de

ellas. El año anterior, mediante la Resolución MS 590/11, se conformó el Consejo Asesor para la Gestión de la Información Criminal, conformado por universidades y organizaciones no gubernamentales con experiencia en la temática y con la misión de asesorar técnicamente al ministerio en la materia. Este conjunto de medidas tendían a desarticular el predominio de la gestión autónoma de la información criminal por parte de las policías y fuerzas federales de seguridad y conformar un dispositivo ministerial para ello.

Con relación a las instituciones policiales, se adoptaron medidas significativas sobre aspectos tradicionalmente gestionados de manera autónoma por sus propias cúpulas. Mediante la Resolución MS 562/11, se ordenó que “todas las solicitudes de custodias, consignas y traslados” efectuadas a las policías y fuerzas federales de seguridad debían ser comunicadas al ministerio y decididas por las autoridades competentes de éste, asumiendo así el control institucional de los servicios adicionales de seguridad prestados por las policías, los que eran una fuente de corrupciones y desmanejos por parte de las mismas. Asimismo, se “eliminó la posibilidad de que el personal de seguridad pueda hacer horas extras como servicio privado, actividad que se ejercía con uniforme oficial y arma reglamentaria”, lo que implicó, según fuentes oficiales, un refuerzo de la presencia policial en la Ciudad de Buenos Aires de un 40 % de día y un 150 % de noche (CELS, 2012:104-105). En ese mismo sentido, durante el 2011, se produjo un cambio integral de las titularidades de las Comisarías capitalinas de la Policía Federal Argentina sobre la base de la evaluación de

53 Diario *Página/12*, Buenos Aires, 19 de febrero de 2011. Según el CELS, “se calcula que la PFA [Policía Federal Argentina] tiene al menos veinte millones de fichas decodificadas, que incluyen a aquellas personas a las que se

les abrió un prontuario, pero también a todos a quienes han tramitado un pasaporte o una cédula de identidad” (CELS, 2012: 103).

desempeño y legalidad llevada a cabo por las autoridades ministeriales (CELS, 2012:110).

Al mismo tiempo, Garré impulsó la revisión y control de los sumarios administrativos en curso o que se inicien en los que se investigan faltas graves con participación policial, en particular, aquellos que implican abusos en el uso de la fuerza con consecuencias letales. El foco se puso especialmente en la Policía Federal Argentina, en cuyo marco, se instruían la mayoría de los sumarios en cuestión y se sospechaba de la existencia de una decisión cupular favorable a no investigar los hechos y a encubrir institucionalmente al personal policial involucrado en ellos. En ese marco, se llevó a cabo un

*“diagnóstico del funcionamiento de los sistemas de control propios de las fuerzas, reconstruyendo qué y de qué maneras investigan las oficinas encargadas del control interno” de las policías y fuerzas de seguridad federales y conociendo los “circuitos de información, formas de sistematización y sistemas informáticos en uso”, todo lo cual “implicó el involucramiento de las autoridades políticas en un área históricamente opaca de la policía”.(CELS, 2012:109)*

Asimismo, en octubre de 2011, mediante la Resolución MS 1.019/11, se instruyó a los jefes de las policías y fuerzas de seguridad federales para que

*“aseguren que la presentación de denuncias sobre irregularidades y/o delitospresumiblemente cometidos por miembros de las fuerzas policiales y de seguridad ante [el] ministerio y/o autoridades com-*

*petentes no sea motivo de falta disciplinaria, ni pueda dar lugar a la aplicación de medidas correctivas o en perjuicio del denunciante” y que, en ese sentido, “adopten las medidas necesarias a fin de evitar la aplicación de sanciones, traslados, hostigamientos y/o cualquier tipo de represalia con motivo de la presentación de denuncias”.*

En noviembre de 2011, a través de la Resolución MS 1.088/11, se dispuso que los jefes de las policías y fuerzas de seguridad federales debían informar a las autoridades ministeriales, con carácter previo, todo proyecto de acto en el que se disponga la “designación, nombramiento, pase, traslado, pase en comisión, así como cualquier asignación u ocupación de cargo” de altos oficiales en puestos de conducción, aunque no establecía ningún criterio de confirmación o rechazo de tales designaciones por parte de esas autoridades.

Por su parte, en abril de 2011, por medio de la Resolución MS 199/11, se dispuso que los diseños curriculares y los contenidos de todos los programas de formación inicial y continua, de capacitación, de entrenamiento, cursos de ascenso y actualización profesional llevados a cabo en el territorio nacional por el personal de la Policía Federal Argentina deben ser aprobados por el Ministerio de Seguridad. Y, en este mismo sentido, a través de la Resolución MS 167/11, se modificaron los nombres de los institutos de formación de esta policía, los que hacían referencias a jefes policiales y militares identificados con el pasado autoritario.<sup>54</sup>

También se tomaron resoluciones regulatorias en lo referido a la actuación policial

<sup>54</sup> La Escuela Superior de Policía, denominada “General de Brigada Cesario Ángel Cardozo”, pasó a llamarse “Comisario General Enrique Fentanes”, en homenaje al teórico policial y director de la Biblioteca Policial entre 1934 y 1948. La Escuela de Cadetes “Coronel Ramón Lorenzo Falcón”, se nombró como “Comisario General Juan Ángel Pirker”, en homenaje al jefe de la institución

entre 1986 y 1989 que tuvo una clara identificación con el sistema democrático. Y el nombre de la Escuela Federal de Suboficiales y Agentes “Comisario General Alberto Villar”, se reemplazó por el de “Don Enrique O’Gorman”, jefe de la fuerza entre 1867 y 1874, que dispuso el abandono del uso de barras y cepos a los detenidos en comisarías por considerarlos instrumentos de tortura (CELS, 2012:114).

en espectáculos deportivos o en espectáculos públicos. Sin embargo, las medidas institucionales de tono revisionista más relevantes decididas por el gobierno bajo el impulso de la Ministra Garré estuvieron referidas a un conjunto de procedimientos y programas policiales de carácter operativos, tales como los denominados “Operativo Centinela” y “Operativo Unidad Cinturón Sur” llevados a cabo en el Gran Buenos Aires y en la Ciudad de Buenos Aires, respectivamente, así como también el “Operativo Escudo Norte” orientado al control del narcotráfico en las provincias del norte argentino.

El “Operativo Centinela”, ordenado por Cristina Fernández a fines de diciembre de 2010 mediante el Decreto 2099/10, implicó el despliegue desde el 1º de enero de 2011 de unos seis mil efectivos de la Gendarmería Nacional en el conurbano bonaerense, comprometiendo 6 bases operativas fijas y 25 unidades de patrullaje móviles, todo ello a los efectos de llevar a cabo “operaciones preventivas de vigilancia y control” en coordinación con las autoridades municipales, provinciales, judiciales y policiales del lugar (CELS, 2012:120-129).

Por su parte, a instancias de Garré, a fines de junio de 2011, la Presidenta Fernández dispuso, mediante el Decreto 864/11, el “Operativo Unidad Cinturón Sur” en cuyo marco se determinó que un conjunto de unidades operacionales de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura Naval Argentina desplazarán a los efectivos de la Policía Federal Argentina de dos grandes áreas de la Ciudad de Buenos Aires a los efectos de ejercer “las funciones de policía de seguridad y las tareas de prevención e investigación de los delitos” de las zonas asignadas. El día 4 de julio, unos 2.500 efecti-

vos de aquellas fuerzas de seguridad quedaron a cargo del patrullaje y la seguridad preventiva en siete barrios del sur de la Ciudad de Buenos Aires. En total, fueron 2.500 gendarmes y prefectos que reemplazaron al personal de la Policía Federal.<sup>55</sup> Fue la primera vez desde la instauración democrática que otras fuerzas de seguridad reemplazaban a la Policía Federal en sus labores básicas dentro de algunas zonas de la Capital Federal.

Si bien se indicó que el operativo de referencia apuntaba a “optimizar” la seguridad de la Ciudad de Buenos Aires mediante el refuerzo de la presencia y las labores de seguridad llevados a cabo por estas fuerzas de seguridad, en verdad, se decidió el reemplazo de los efectivos de la Policía Federal porque sobre ellos pesaba la sospecha de que protegían actividades ilegales expandidas en esas zonas, en particular, las extendidas redes de narcotráfico.<sup>56</sup> Así lo había expresado Garré un tiempo antes, cuando señaló públicamente que el principal desafío de su gestión era reemplazar el “autogobierno policial por la dirección del Estado”.

*“Durante años la dirigencia política no se hizo cargo del tema de la seguridad. Se pensaba que era una cuestión de la policía (...). Esto tuvo resultados nefastos.(...) El problema más serio y más complejo que tenemos es la Policía Federal, (la que está integrada por) sectores que disputan, no sobre posiciones ideológicas o modelos de acción, sino sobre el predominio en determinadas zonas o determinados negocios. Cuando se dice «esa comisaría recauda bien», quiere decir que extorsiona bien a los comerciantes a los que les pide dinero a cambio de protección, y a los inmigrantes que no tienen sus papeles en regla, y a los vendedores ambulantes para no molestarlos y a las cocinas de droga para hacer la vista gorda.”<sup>57</sup>*

<sup>55</sup> Diario *Clarín*, Buenos Aires, 4 de julio de 2011.

<sup>56</sup> Diario *Página/12*, Buenos Aires, 3 de julio de 2011.

<sup>57</sup> Diario *Página/12*, Buenos Aires, 8 de abril de 2011.

Por su parte, en julio de 2011, mediante el Decreto 1.091/11 -prorrogado por un año a través del Decreto 296/11 de diciembre de ese mismo año-, la Presidenta Fernández dispuso el “Operativo Escudo Norte” con el objetivo de incrementar “la vigilancia y el control del espacio terrestre, fluvial y aéreo de jurisdicción nacional en la frontera noreste y noroeste de la República Argentina” y permitir “la aprehensión y la puesta a disposición de las autoridades judiciales de los incursores ilegales”. El operativo abarcó las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, La Rioja, Catamarca, Córdoba y Santa Fe, y se focalizó en la prevención y conjuración de las problemáticas relativas al “tráfico ilícito de drogas, la trata de personas y el contrabando de bienes”. Para ello, si bien el operativo se inscribió dentro del “sistema de seguridad interior”, se comprometió el uso de radares y medios militares así como de personal militar, en articulación con las instituciones policiales y, especialmente, las fuerzas de seguridad federales. Y, en ese sentido, se instruyó al Ministerio de Defensa “a que adopte las medidas administrativas, operativas y logísticas necesarias para intensificar las tareas de vigilancia y control de los espacios de jurisdicción nacional, por parte de las Fuerzas Armadas”.

Al “Operativo Escudo Norte” se asignó 6.000 efectivos de la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina, de entre los cuales 800, como mínimo, debían pertenecer a las “Fuerzas Especiales y Antidrogas” de esa instituciones. No obstante, la interven-

ción de medios y recursos humanos militares fue significativa. Para detectar incursiones ilegales, se puso a disposición el “Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial (SINVICA)”, creado en 2004 en el ámbito del Ministerio de Defensa mediante el Decreto 1407/04, así como los Operativos “Fortín I” y “Fortín II” que implican la integración al SINVICA de los medios disponibles para la vigilancia aérea pertenecientes a la Fuerza Aérea Argentina y al Ejército Argentino en la región del noreste y noroeste del país y el traspaso de la información sensible referida a cuestiones de seguridad interior a las fuerzas de seguridad afectadas a su conjuración, limitando la actuación de las Fuerzas Armadas al apoyo logístico. No obstante, en ese marco, el Ejército Argentino aportó una conjunto de radares de vigilancia táctica -“Rasit”- operados por “efectivos de inteligencia del Ejército”.<sup>58</sup>

Asimismo, se llevaron a cabo otra iniciativas de carácter operacional pero fueron acciones de menor relevancia operacional y que han estado restringidas a la Ciudad de Buenos Aires, tales como el “Plan de Seguridad Urbana”, el “Plan Control Accesos CABA”, la puesta en funcionamiento de la “Policía de Prevención Vecinal” y el “Plan Buenos Aires Ciudad Segura”.

El “Plan de Seguridad Urbana” se inició en el segundo semestre de 2011 y consistió en la reasignación de “paradas policiales de las comisarías y patrullas motorizadas de la Policía Federal, a partir de nuevos mapas del delito y las indicaciones que los vecinos elevaron a las Mesas Barriales de Participación Comunitaria en Seguridad”.<sup>59</sup> El “Plan Con-

<sup>58</sup> Según el CELS, los radares “Rasit” son “pequeños radares portátiles para vigilancia terrestre, utilizados desde los años ochenta para detectar blancos móviles terrestres y aéreos de baja altura”, con un “rango de cobertura de 20 km”. Para el “Operativo Escudo Norte”, se dispuso la utilización de “20 radares Rasit [que] pertenecen al Sistema de Inteligencia del Ejército” y que son “manejados por

180 efectivos para su conducción operativa, logística y la transmisión del flujo informativo” a los efectos de “detectar movimientos anormales en la frontera terrestre, tanto de vehículos como de personas a pie” (CELS, 2012:142).

<sup>59</sup> En: <http://www.minseg.gob.ar/plan-de-seguridad-urbana-0>.

trol Accesos CABA” consistió en la asignación de 700 efectivos de la Gendarmería Nacional a un dispositivo de vigilancia de 42 puentes y cruces viales que conectan la Ciudad de Buenos Aires a la Provincia de Buenos Aires.<sup>60</sup> La conformación y puesta en marcha del “Cuerpo de Policía de Prevención Vecinal” en el ámbito de la Policía Federal Argentina se orientó a desarrollar “acciones de mediación y pacificación en la comunidad” mediante una “intensa articulación con las políticas de desarrollo sociocultural local” orientada a “elevar la calidad de vida de los ciudadanos y a disminuir los niveles de conflictividad social y violencia en los barrios de mayor vulnerabilidad de la ciudad”.<sup>61</sup> De todos modos, ésta se trató de una iniciativa acotada en su configuración y ámbitos de aplicación.

Por su parte, el denominado plan “Buenos Aires Ciudad Segura”, más que un plan operacional, consistió en la instalación y puesta en funcionamiento en el ámbito de la Policía Federal Argentina de un sistema de “vigilancia” para la Ciudad de Buenos Aires consistente en el “monitoreo activo y preventivo” del espacio público mediante una extensa red de cámaras de seguridad y la producción de “alerta a los efectivos y patrulleros para la detección y atención temprana de los incidentes”.<sup>62</sup> Durante el primer año de implementación, se instalaron 1.200 cámaras de alta definición de video vigilancia -y su correspondiente tendido de fibra óptica-; una red de comunicaciones; cinco cen-

tros de control y vigilancia para el monitoreamiento de imágenes, el comando y el control; y 200 patrulleros inteligentes equipados con cámaras y un servidor de video para transmitir las imágenes on line desde el vehículo. Hasta mediados de 2012, el presupuesto global del proyecto ascendió a U\$S 41.800.139.<sup>63</sup>

Ahora bien, este conjunto de iniciativas y operativos policiales han tenido cierto rasgos que no sólo desdican algunos de los objetivos formulados en sus respectivos anuncios sino que implican tendencias claramente inscritas en la pauta delegativa y policialista e históricamente repudiadas por los sectores políticos y sociales reformistas cuando fueron llevadas a cabo por gobiernos de derecha u opositores.

El “Operativo Unidad Cinturón Sur” fue oficialmente justificado como una acción tendiente a lograr niveles adecuados de protección vecinal en “una zona históricamente desprotegida, no sólo por la deficiente y desigual asignación de recursos sino también por la existencia de redes de tráfico de drogas emplazadas en algunas de las villas de estos barrios”(CELS, 2012:122). Pese a ello, no fue acompañado por intervenciones de investigación compleja tendientes a identificar esas redes criminales de narcotraficantes protegidos policialmente, lo que favoreció la reproducción y continuidad de las mismas. Se logró reducir los delitos e incidentes patentes que se venían cometiendo en la vía pública y en residencias del lugar<sup>64</sup> pero el prolífico tra-

<sup>60</sup> En: <http://www.minseg.gob.ar/control-accesos-caba>.

<sup>61</sup> En: <http://www.minseg.gob.ar/nuevo-cuerpo-de-prevencion-vecinal-de-pfa>.

<sup>2</sup> En: <http://www.minseg.gob.ar/buenos-aires-segura>.

<sup>63</sup> Según información oficial, esa suma se desagregaba de la siguiente manera: U\$S 7.516.400 para tecnología incorporada a los vehículos patrulleros; U\$S 8.658.672 para las cámaras e video-vigilancia; U\$S 7.975.278 para fibra óptica; U\$S 8.043.560 para la red de comunicaciones; U\$S 5.666.018 para el centro de control y centro de llamadas y despacho; y U\$S 3.940.211 para soporte de integración logística (en: *Ibid.*). En junio de 2011, funcionarios del Ministerio de Se-

guridad suscribieron un contrato con la empresa israelí Mer Industries LTD para proveer los medios y la infraestructura señalada y para desarrollar su mantenimiento, en el marco de un convenio específico firmado entre la carter local y el Ministerio de Defensa de Israel (en: *Diario La Nación*, Buenos Aires, 23 de agosto de 2011).

<sup>64</sup> Según el Ministerio de Seguridad, entre junio de 2001 y julio de 2012, se produjo una reducción de robos en un 22,5 %; el 0,7 % de los hurtos; el 38,5 % de los robos de automotor; y el 32,15 de los hurtos de automotor (en: <http://www.minseg.gob.ar/plan-unidad-cinturón-sur>).



fico de drogas ilegales continuó y los grupos criminales encargados de ese negocio delictivo siguieron operando activamente.<sup>65</sup>

Por su parte, tanto el “Operativo Centinela” como el “Operativo Unidad Cinturón Sur” han tendido un conjunto de consecuencias contrarias a las metas planteadas oficialmente. En la práctica, constituyeron

*“grandes operativos de control territorial y poblacional” llevados a cabo en barrios o zonas en los que “se concentra la mayor cantidad de habitantes (...) que viven en condiciones de pobreza” y se materializaron mediante “estrategias usualmente utilizadas en intervenciones policiales en villas, como los operativos de acordonamiento y saturación policial, la intensificación de los patrullajes y la permanente identificación de personas y control de automóviles”(CELS, 2012:121-122).*

En esos contextos, se produjeron actos de abusos y hechos de violencias por parte del personal policial, en particular, contra jóvenes pobres que habitan en esas barriadas. Asimismo, casi nunca enmarcaron estrategias o programas de prevención social de violencias y delitos, limitándose a la mera presencia y accionar policial alrededor de barrios y zonas pobres estigmatizadas, de ese modo, como peligrosas y de alta concentración criminal (CELS, 2012:127-129).

Con relación al “Operativo Escudo Norte”, para el CELS, “este tipo de intervenciones” puso “en tensión el principio de que las Fuerzas Armadas no deben intervenir en cuestiones de seguridad interior”. El esfuerzo gubernamental por respetar la no injerencia militar en asuntos de seguridad interna no consiguió reducir “la preocupación que genera el debilitamiento en los hechos de la separación entre defensa nacional y seguridad interior, fundamentalmente en un contexto regional de mayor intervención de las Fuerzas Armadas en conflictos internos”. Y ello se debió a que el “Operativo Escudo Norte” conllevó “tareas conjuntas entre militares y policías”, lo cual abrió “el interrogante también sobre el manejo de la información de inteligencia de estos operativos, que, además del acopio de datos, en muchos casos [implicó] que se generen dinámicas de trabajo propias” que son violatorias de las normas y los consensos políticos vigentes en la materia (CELS, 2012:142-144).<sup>66</sup>

Por su parte, el grueso de las estrategias operacionales llevadas a cabo por la gestión ministerial durante 2011 y el primer semestre del 2012 han estado focalizadas predominantemente en la Ciudad de Buenos Aires. Sólo el “Operativo Centinela” y el “Operativo Escudo Norte” salieron de este contexto de aplicación, lo que dio cuenta de la escasa perspectiva federal de la política de seguridad desenvuelta por Garré.

<sup>65</sup> El 15 de junio de 2012, el Juez Federal Sergio Torres llevó a cabo 29 allanamientos dentro la “Villa 1.11.14”, barrio precario ubicado en el Bajo Flores de la Ciudad de Buenos Aires y uno de los principales epicentro del “Operativo Unidad Cinturón Sur”, y se produjeron numerosas detenciones de personas sospechadas de deicarse al tráfico de drogas y el secuestro de objetos que dieron cuenta de que la organización criminal liderada por el peruano Marco Estrada Gonzáles -alias Marcos-, que se encuentra detenido desde 2007 y que siempre tuvo protección de la Policía Federal, continuaba dominando el lugar y operando con soltura en la comercialización de drogas ilegales, en particular,

cocaína y “paco”. Un tiempo antes, el Juez Torres había denunciado ante el Ministerio de Seguridad la “reiteración de las maniobras de tráfico de estupefacientes en lugares de acceso público dentro de la villa 1-11-14” (en: Diarios *Clarín*, Buenos Aires, 24 de junio y 25 de agosto de 2012).

<sup>66</sup> Al respecto, también resultó preocupante la enorme injerencia que tuvo el General César Milani, Subjefe del Ejército y oficial se confianza de la Ministra Garré, en la diagramación y hasta en la difusión y presentación pública del “Operativo Escudo Norte” (en: Diario *Perfil*, Buenos Aires, 3 de julio de 2011; y Diario *El Liberal*, Santiago del Estero, 21 de julio de 2011).

Otro rasgo saliente de la gestión ministerial estuvo dado por el alto nivel de inversión infraestructural aplicado especialmente en beneficio de la Policía Federal Argentina. Sin que se desarrollara ningún tipo de reestructuración en las modalidades tradicionales de vigilancia e intervenciones preventivas por parte de dicha institución policial, solamente el denominado plan “Buenos Aires Ciudad Segura” implicó una inversión de cerca de medio millón de dólares en una institución policial sospechada por la misma gestión ministerial de estar atravesada por prácticas corruptivas y hasta ilegales, y sobre la que no se inició ninguna reestructuración institucional de fondo, ni siquiera de sus pilares normativos que datan de la década del '50. Ello constituyó una forma de convalidación de sus bases doctrinarias, orgánicas y funcionales y una manifestación elocuente de que la reforma institucional de esa policía no formaba parte de los objetivos del gobierno.

Pues bien, sin dudas, el conjunto de medidas, resoluciones y disposiciones llevadas a cabo bajo la dirección de la Ministra Garré entre diciembre de 2010 y mediados de 2012 estuvieron orientadas a asumir las responsabilidades de conducción y control sobre las policías y fuerzas de seguridad federales pero, en verdad, el grueso de esas iniciativas resultaron acotadas o limitadas con relación a los objetivos discursivos trazados por la propia gestión o adquirieron una impronta contraria a una gestión democrática de la seguridad. Ello también se pudo apreciar en diferentes aspectos que dieron cuenta de los

vacios y limitaciones de una gestión que se perfiló como reformista.

En primer término, no se profundizó el necesario fortalecimiento del dispositivo institucional del Ministerio de Seguridad a tono con las sucesivas declamaciones ministeriales a favor del gobierno civil de la seguridad y de las policías. No se dieron los pasos fundamentales para conformar un núcleo muy activo de funcionarios civiles –de escala alta y media- con amplia capacidad de gestión sobre las problemáticas de la seguridad y sobre las instituciones policiales, sin el cual la proclamación del gobierno político de la seguridad se convierte en una ficción. En efecto, no hay conducción política de las policías sin la conformación de estos dispositivos institucionales y de una plantilla de funcionarios especializados y permanentemente abocados a la materia. Las iniciativas desarrolladas por los funcionarios ministeriales se limitaron al establecimiento de procedimientos de supervisión y control de ciertos aspectos institucionales fundamentales de las policías pero sin introducir cambios orgánicos en las mismas y contando con un equipo político timorato y limitadamente capacitado en la gestión institucional de cambios complejos.<sup>67</sup>

En este marco, una de las vacantes institucionales más notables ha sido la falta de voluntad ministerial para conformar un “Observatorio Nacional del Delito y la Violencia” destinado a producir información, conocimientos y diagnósticos sobre la problemática criminal y de violencias para la elaboración de políticas de seguridad ciudadana eficientes

<sup>67</sup> Todo esto se ha ponderado por las disputas internas que enfrentan a la titular de la cartera ministerial con el Secretario de Seguridad y virtual viceministro, Sergio Berni, designado en el cargo en marzo de 2012 a instancias de la Presidenta Cristina Fernández para reforzar el accionar ministerial en materia de resolución de conflictos y protestas sociales (en Diario *Ámbito Financiero*, Buenos Aires, 29 de

julio de 2012; Diario *Clarín*, Buenos Aires, 12 de agosto de 2012; y Diario *La Nación*, Buenos Aires, 17 de agosto de 2012). Ese enfrentamiento, soterrado pero que atraviesa la actual gestión ministerial, cercena la posibilidad de conducir político-institucionalmente a las policías y fuerzas de seguridad federales, ya que éstas dependen directamente de Berni pero la autoridad superior ministerial es Garré.

y democráticas.<sup>68</sup> Con ello, se perpetuó una modalidad de gestión exclusivamente asentada en “el saber empírico policial” y una vacante de conocimiento en la materia que condujo a que “el único parámetros de buena o mala gestión de seguridad pareciera ser la disminución y el aumento de la violencia y el delito en determinados períodos de tiempo”. De todos modos, dado que “la calidad y la confiabilidad de los datos [criminológicos] son limitadas y que su lógica de recolección está orientada más hacia la confección de informes administrativos (que tácticos o estratégicos para producir respuestas) y por tipos penales (más que por problemas delictivos específicos)”, el aumento o disminución de los delitos “no pareciera ser indicadores fiables de las situaciones de la seguridad ni del desempeño institucional”. En este contexto, ha predominado el “uso de la información estadística como un recurso casi exclusivo de los jefes policiales y ministro responsable del tema”.<sup>69</sup> Todo esto estuvo apuntalado por una exacerbada exposición pública de parte de las autoridades ministeriales en procedimientos policiales –muchas veces, de poca monta- con el fin de mostrar eficacia en el control del crimen, reforzando cierto tinte policialista vigente durante la etapa anterior asentada en la pauta tradicional.

A tono con ello, tampoco se avanzó en la posibilidad de articular un amplio acuerdo de seguridad democrática con los actores polí-

ticos-partidarios y sociales –organizaciones no-gubernamentales, organismos de derechos humanos, sindicatos y centros académicos y universitarios, entre otros-, orientado a constituir una instancia de consulta, asistencia y apoyo a las políticas e intervenciones en materia de seguridad y, en particular, a las necesarias reformas institucionales a tono con el discurso ministerial y que mayoritariamente superarían el calendario político de un mandato gubernamental.

En segundo lugar, como una consecuencia inevitable de lo anterior, no se diseñó y formuló una estrategia amplia de reforma y modernización de las policías y fuerzas de seguridad federales en lo concerniente a sus funciones; estructuras orgánicas; dispositivos de dirección superior y administración general; sistemas operacionales; principios básicos de actuación; sistemas de formación y capacitación y estructuras de control interno de carácter externo, en vista de conformarlas como instituciones públicas fundamentalmente especializadas en el control de los delitos. El conjunto de resoluciones dispuestas por las autoridades ministeriales en materia de designación y ascensos policiales; formación y capacitación policial; supervisión de las áreas y dependencias de control de asuntos internos; y otros aspectos institucionales vinculados con las policías ni siquiera se tradujeron en cambios normativos e institucio-

<sup>68</sup> El 23 de noviembre de 2010, el *Acuerdo para la Seguridad Democrática (ASD)*, alianza multisectorial destinada a diseñar e implementar políticas que brinden soluciones eficaces frente al problema de la inseguridad, desde una perspectiva respetuosa de los derechos y las libertades de los ciudadanos (véase: <http://www.asd.org.ar/>), presentó públicamente un proyecto de creación del “*Observatorio Nacional del Delito y la Violencia*”. En la propuesta, el Observatorio debería contar con independencia funcional y autarquía financiera y funcionar en el ámbito de del ministerio del ramo. Su misión sería gestional información y producir análisis, cuadros de situación y reportes sobre la

cuestión criminal y las violencias en todo el país (en: *Diarios Página/12*, Buenos Aires, 21 y 29 de noviembre de 2010).

<sup>69</sup> Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana: *Informe Final: Documento situacional sobre las fuentes de información en materia de convivencia y seguridad ciudadana en la República Argentina*, SES, Buenos Aires, marzo de 2012, pp. 138-143. Véase también: Dewey, Matías, “Qué poco se sabe sobre inseguridad”, en *Diario La Nación*, Buenos Aires 17 de agosto de 2012; y *Diario La Nación*, Buenos Aires 20 de agosto de 2012.

nales atinentes a las bases doctrinarias y a las estructuras organizacionales y funcionales de las instituciones policiales federales. En este sentido, hasta mediados de 2012, no se había avanzado en la formulación de una estrategia de reforma integral de las normas orgánicas de las policías y fuerzas de seguridad federales, las que, salvo la Policía de Seguridad Aeroportuaria, cuentan con bases legales y reglamentarias que datan de épocas dictatoriales y que son sustancialmente contrarias a la gestión democrática de la seguridad y, en particular, a la conducción política de las mismas.

La expresión más significativa de la indisposición ministerial a la reestructuración policial estuvo dada por el abierto aval y la intervención directa de las autoridades de la cartera en el proceso de contra-reforma en la Policía de Seguridad Aeroportuaria, única institución policial federal asentada en bases normativas e institucionales democráticas. Dan cuenta de ello la exaltación de las actividades protocolares por encima de la profundización del proceso reformista iniciado en 2005; la desatención de las cuestiones operacionales y la consecuente caída de desempeño en la identificación y desarticulación de grupos criminales que operan a través de las terminales aeroportuarias; la imposición de nuevas funciones ajenas a la seguridad aeroportuaria y de cumplimiento imposible por parte de la estructura operacional de la fuerza;<sup>70</sup> y las disputas cupulares en materia de dirección orgánica, entre otras deficiencias. No obstante, lo más relevante de la contra-reforma en ciernes estuvo dado por el

paulatino desgace de la Dirección de Control Policial encargada de las auditorías, investigaciones y denuncias de las irregularidades e infracciones cometidas por parte del personal policial de dicha institución policial.<sup>71</sup>

Pese al carácter civil de la conducción superior de la Policía de Seguridad Aeroportuaria y de que el grueso de los miembros de esa conducción formaron parte del equipo de gestión de la Intervención civil que la creó y puso en funcionamiento por instrucción de Néstor Kirchner, las resistencias institucionales interpuestas por parte de esos funcionarios de conducción a la labor de control e investigación del mencionado organismo de control externo fue constante. La “reticencia” y la “omisión” de parte de esos funcionarios en la comunicación al organismo de control de hechos que podrían constituir infracciones o que directamente implicaban delitos o faltas graves se conjugó con la “demora en los requerimientos” o el retaceo permanente de la información solicitada por dicho órgano y hasta la negativa a notificar las disposiciones del mismo a los oficiales destinatarios de las mismas.<sup>72</sup>

Todo esto se desarrolló durante 2011 en un contexto signado por una injustificable “carencia de recursos” materiales, infraestructurales y humanos indispensables para controlar eficazmente “una fuerza policial de características federales”, es decir, que se despliega a lo largo de todo el país. No se efectuó la designación del personal de planta que fuera aprobado reglamentariamente –un tercio del mismo no fue nombrado para conformar la do-

<sup>70</sup> Un ejemplo de ello es el “Operativo Vigía” consistente en el desarrollo de “controles de personas, cargas y encomiendas en el transporte público de pasajeros de larga distancia” en la Terminal de Ómnibus de Retiro y en el Parador de la Ruta 197 y Panamericana. En él, han sido desplegado 140 oficiales de la Policía de Seguridad Aeroportuaria y se han dispuesto también el traslado de máquinas escaners de rayos X (en: <http://www.minseg.gob.ar/operativo-vig%C3%AD>). Ello implica un esfuerzo en materia de recursos humanos

y operacionales significativos y, además, vulnera las bases doctrinarias del modelo de esta institución policial asentado en la “especialización funcional”.

<sup>71</sup> Se trata, como se dijo, de la única institución policial federal que contaba con un dispositivo de control externo creado por ley del Congreso Nacional.

<sup>72</sup> Dirección de Control Policial de la Policía de Seguridad Aeroportuaria: *Informe de gestión: año 2011*, Ministerio de Seguridad, Buenos Aires, marzo de 2012.

tación de personal de la Dirección de Control Policial-, se trasladó parte de su personal calificado a otros destinos y se redujeron injustificadamente los medios materiales y los gastos operacionales que hacían posible cumplir con las diligencias de inspección, entre otras desatenciones.<sup>73</sup> Esto, que afectó severamente el desarrollo de la labor de control, respondió a la apatía y animosidad demostrada por las autoridades ministeriales hacia el organismo, lo que también se puso de manifiesto en otras expresiones más relevantes.

El 2 de mayo de 2012, a solicitud de la Dirección Nacional de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Seguridad avaló una

interpretación vulneratoria de las facultades del órgano de control –específicamente, de la Auditoría de Asuntos Internos- de monitorear, mediante la solicitud de información, las “recomendaciones” efectuadas como derivación de las “auditorías preventivas”<sup>74</sup> tendientes a prevenir y/o detectar faltas graves en el desarrollo de las labores policiales o supervisar el desempeño del personal policial durante el cumplimiento de sus funciones, cuando esto comprometiese a los funcionarios de la Dirección Nacional de la institución policial. Ello birla la misión fundamental del órgano de control consistente en “velar por el cumplimiento de leyes, reglamentos y disposiciones de la Policía de Seguridad Aeroportuaria”.<sup>75</sup>

<sup>73</sup> Una expresión elocuente del esmerilamiento institucional y material a que las autoridades ministeriales han sometido a la Dirección de Control Policial de la Policía de Seguridad Aeroportuaria estuvo dado por algunos hechos significativos. En diciembre de 2010, a dos meses del inicio de sus funciones como organismo de control externo de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, la Dirección de Control Policial tenía un plantel de 14 empleados de planta permanente designados por decreto presidencial; un coche asignado con sus correspondientes gastos operativos para efectuar inspecciones de control, auditorías preventivas, espontáneas o urgentes; y la asignación de “caja chica” por un monto de \$ 3.000 para cubrir los gastos de insumos básicos de librería, papelería y gastos de correo. En enero de 2011, se redujo la caja chica a \$ 1.800 pesos y, en marzo de 2012, la Secretaria de Coordinación del ministerio, por indicación de la Ministra Garré, retiró definitivamente la caja chica aduciendo que los gastos de referencia debían ser costeados por el Secretario de Seguridad, Sergio Berni, a quien la ministra le inició una sorda puja de poder que paraliza la cartera ministerial. Por su parte, en julio de 2011, se suspendió el mantenimiento del vehículo y en enero de 2012 éste debió ser entregado a las autoridades ministeriales. De este modo, hacia abril de este año, la Dirección de Control Policial contaba con una dotación de personal insuficiente, no tenía vehículos ni gastos operacionales para efectuar inspecciones, notificar a las partes de los procesos sustanciados, realizar audiencias, traslados y otras diligencias. Desde entonces, las auditorías preventivas y las inspecciones en unidades cercanas a las sede del organismo se comenzaron a realizar utilizando los vehículos particulares de funcionarios y/o empleados, lo que implicó una clara desventaja ante el órgano controlado

y la afectación de la imagen y calidad institucional del organismo de contralor.

<sup>74</sup> Según lo establecido en el artículo 76 de la *Ley 26.102 de Seguridad Aeroportuaria*, la Dirección de Control Policial tiene las funciones, entre otras de “establecer o determinar los procedimientos de auditoría e inspecciones preventivas” así como “efectuar la programación anual de las auditorías e inspecciones preventivas”, siempre en función de su misión principal consistente en “velar por el cumplimiento de leyes, reglamentos y disposiciones de la Policía de Seguridad Aeroportuaria”.

<sup>75</sup> Las acciones institucionales y, entre ellas, las recomendaciones efectuadas por Dirección de Control Policial de la Policía de Seguridad Aeroportuaria deben referirse exclusivamente a las conductas del personal policial –no así del personal civil sin estado policial- en el marco de la prevención o de la investigación de las mismas. Pero cuando las conductas del personal policial fuesen determinadas, condicionadas, contreñidas, favorecidas, habilitadas y/o influenciadas de alguna manera por las acciones, órdenes y/o disposiciones de las autoridades superiores de la Dirección Nacional –en cualquiera de sus niveles- o de cualquier funcionario civil sin estado policial, éstos deberían quedar comprendidos tanto por las auditorías o inspecciones llevadas a cabo por el organismo de control como por las medidas y/o recomendaciones emanadas de las mismas. Si no fuese así, las posibilidades de control sobre el personal policial quedarían totalmente devaluadas o serían prácticamente inexistentes, convirtiendo al órgano de control en una instancia exclusivamente facultada a imponer sanciones disciplinarias del personal policial ante hechos consumados.

Algunos días más tarde, Garré hizo suya estas consideraciones, privilegiando la opinión de la cúpula policial refractaria a ser controlada externamente, por encima del necesario fortalecimiento del único dispositivo de control externo existente en el sistema policial federal.

Así y todo, aun con las severas limitaciones materiales e institucionales que pesaban sobre ella, la labor de la Dirección de Control Policial fue constante y eficiente.<sup>76</sup>

En verdad, el desguace del órgano de control externo equipara a la Policía de Seguridad Aeroportuaria al resto de las policías y fuerzas de seguridad federales y pone en evidencia la

indisposición ministerial en conformar un sistema de control externo para la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina, las que, pese al discurso reformista de Garré, aún hoy mantienen dispositivos de control de “asuntos internos” heredados de épocas dictatoriales.

En suma, el declamacionismo exorbitante y meramente simbólico en favor de la conducción política de la seguridad y las policías; la aprobación de resoluciones con poca incidencia o gravitación sobre las modalidades de desarrollo institucional de las policías y, particularmente, sobre sus prácticas

<sup>76</sup> A lo largo de los últimos 18 meses, la Dirección de Control Policial de la Policía de Seguridad Aeroportuaria ha llevado a cabo una labor prolífica en la investigación de faltas y hechos eventualmente delictivos así como en la defensa de los derechos del personal policial. De acuerdo con la información suministrada por las autoridades de la Dirección de Control Policial de la Policía de Seguridad Aeroportuaria al autor de este trabajo, entre octubre de 2010 -cuando el organismo entró en funcionamiento- y agosto de 2012, la Auditoría de Asuntos Internos realizó 17 “auditorías preventivas”, de las que resultaron 10 “consideraciones preliminares” y 7 “dictámenes” que dieron lugar a las correspondientes “investigaciones preparatorias” a los efectos de indagar si existieron faltas disciplinarias graves o muy graves. Asimismo, se dictaron 1.917 “providencias”; se emitieron 1.251 notas con “pedidos de informes” a diferentes dependencias, organismos y/o empresas; se tomaron 547 “declaraciones testimoniales” y 94 “declaraciones indagatorias”. Hacia agosto de 2012, se tramitaban 175 expedientes. Por su parte, en ese período, la Dirección de Control Policial dispuso la apertura de 118 “sumarios administrativos” que comprometían a 116 oficiales. El Tribunal de Disciplina Policial dictó 51 “resoluciones finales” - 27 en 2011 y 24 en 2012-, a saber, 11 absoluciones; 8 sobreseimientos; 4 apercibimientos; 21 suspensiones de empleo; 8 cesantías; 3 exoneraciones; 7 desestimaciones de recursos de reconsideración; 1 elevación de recusación; y 3 con otras determinaciones. En cuanto a la Defensoría del Policial, el desempeño duranel referido período también ha sido importante. Ha ejercido la “defensa del personal policial” sometido a sumario por faltas graves o muy graves en 93 audiencias indagatorias llevadas a cabo por la Auditoría de Asuntos Internos y en 65 audiencias de debate en el Tribunal de Disciplina Policial. Ha atendido

quejas, reclamos y/o peticiones formuladas por el personal policial en forma presencial, telefónica o por correo electrónico referidas a conflicto por cambio en la política de ascensos y brecha generacional -40 %; ascensos -1 %; calificaciones -1 %; licencias médicas por tratamiento prolongado -6 %; cese de servicios -2 %; jubilación -1 %; disponibilidad -2 %; hostigamiento laboral -10 %; cuestiones de género -5 %; discriminación -5 %; dilación injustificada de trámites -2 %; y cambio de Destino -15 %. En todos los casos, se recurrió al pedido de información a las autoridades competentes. También han efectuado 28 “pronunciamientos defensoriales” referentes a cuestiones de género; revisión y reconstrucción de calificaciones; revisión del proceso de reencasillamiento; cese de funciones. Se han receptado “pedidos de intervención” en casos de acoso laboral; discapacidad; traslados y pases del personal policial; disponibilidad; reclamos por adecuación del haber jubilatorio y carencia de obras social de los retirados; licencias médicas de largo tratamiento; reclamos por diferencias salariales; reclamos por adecuación horaria; reclamos contra la calificación; mora en conclusión de antiguos sumarios administrativos sustanciados en la institución policial controlada; recursos administrativos referentes selección, evaluación y ascenso del personal; traslados con reclamos judiciales; inconductas del personal policial en relación al cumplimiento de turnos de guardia y servicios adicionales. Han efectuado 45 “manifestaciones espontáneas” por las cuales personal policía denuncia anónimamente hechos que pueden constituir causal de investigación. Han realizado numerosas “visitas” a unidades operacionales con el objetivo primordial de ejecutar acciones de promoción, educación y difusión entre los miembros del personal policial de los derechos que le asisten. Y han efectuado “recomendaciones” institucionales”.

históricas; la habilitación soterrada de la intervención de personal de inteligencia militar en labores de seguridad interior; el desarrollo de operativos policiales asentados en el mero control territorial y poblacional en barriadas pobres; la existencia de una estructura de gestión ministerial débil y atravesada por conflictos internos muy profundos; la ausencia de estrategias de reformas institucionales de las policías y fuerzas de seguridad federales;

la falta de un sistema integral de gestión de la información criminal; y el debilitamiento del único dispositivo de control externo de la única policía federal creada en democracia y durante la primera gestión presidencial kirchnerista, dan cuenta, en verdad, de una gestión signada por una suerte de revisionismo cosmético que la equipara con la administración conservadora anterior.

### El predominio de la pauta tradicional

En la Argentina, desde la instalación de las problemáticas de la seguridad pública como un asunto de preocupación social y política promediando los años '90, la modalidad predominante de gestión política de la seguridad pública ha estado signada por el desgobierno político y la delegación de dicha gestión en las cúpulas policiales así como la autorización gubernamental a que dichas cúpulas policiales detenten el monopolio de la formulación y reproducción de las bases doctrinarias, organizacionales y funcionales de sus propias instituciones así como de la conducción institucional y operacional de las mismas, lo que dio forma al autogobierno policial.

Ahora bien, estas tendencias y orientaciones no fueron inicialmente asumidas, comprendidas y/o conceptualizadas de ese modo por el kirchnerismo y, por ende, tampoco fueron políticamente problematizadas como tales por el mismo. Lo que sí fue objeto de una clara decisión gubernamental fue la despolicialización represiva de la gestión y control de las movilizaciones y protestas sociales. Y ello, aun con cambios y adaptaciones situacionales evidentes, se mantuvo como una decisión gubernamental hasta el tercer gobierno kirchnerista.

Por fuera de este asunto puntual, la relación de los gobiernos kirchneristas con las

instituciones policiales ha supuesto un permanente contrapunto entre la tendencia signada por la reproducción de la pauta delegativa, policialista y de autogobierno policial y la tendencia basada en la revisión de aquella pauta tradicional y, en ocasiones, volcada a anunciar y/o a producir reformas institucionales efectivas. Así y todo, durante los gobiernos kirchneristas, ha primado la pauta delegativa y de autogobierno policial en el abordaje de la cuestión policial, y solo en ese contexto se produjeron acciones o se desarrollaron programas de gobierno que implicaron una abierta revisión de esa pauta y que apuntaron a sentar nuevas bases de gestión institucional de la seguridad.

Esto último ocurrió en dos momentos puntuales. En primer lugar, durante el primer año de gobierno kirchnerista, durante el cual se descabezó la cúpula de la Policía Federal Argentina y se materializaron un conjunto de medidas que implicaron una injerencia concreta de las autoridades ministeriales en aspectos tradicionalmente autogestionados por la policía, tales como los ascensos jerárquicos y la designación de alto jefes en cargos orgánicos de dirección institucional y operacional; la gestión y ejecución presupuestaria de dicha fuerza; el establecimiento de indicadores de evaluación de desempeño y su aplicación

concreta; y la fiscalización institucional de la labor básicas de las Comisarias. Además, se diseñaron y formularon las bases normativas e institucionales de una reforma integral del sistema policial federal que implicaba, en los hechos, la reconfiguración doctrinaria, funcional y orgánica del mismo.

Y, en segundo lugar, con la creación y puesta en funcionamiento de la primera institución policial federal conformada en democracia y con mando civil: la Policía de Seguridad Aeroportuaria. Este proceso fue llevado a cabo por un grupo de especialistas en seguridad de centro-izquierda y no sólo supuso la configuración orgánica y funcional de una policía asentada en parámetros novedosos sino que, además, tuvo un desempeño eficaz en las labores de control de los delitos en los aeropuertos.

Ambos momentos fueron seguidos por etapas en las que los cambios institucionales producidos o anunciados fueron abandonados. El impulso concreto de conducción política sobre las policías y el anuncio de reestructuración del sistema policial federal que caracterizó la primera etapa de la gestión kirchnerista (2003-2004) fue dejado de lado cuando comenzó a primar en el gobierno la decisión de no confrontar con las policías –en verdad, con la Policía Federal Argentina- y de establecer una suerte de “pacto tácito” que combinaba el compromiso de que éstas llevarían a cabo eficazmente la estrategia de control no represivo de las movilizaciones y protestas sociales –un aspecto manifiestamente sustentado por ambos el gobierno kirchnerista a lo largo de todo el período analizado- a cambio de un considerable margen de autonomía policial en la gestión de la seguridad y, principalmente, de autogobierno de sus propias organizaciones.

Asimismo, los pilares institucionales de la Policía de Seguridad Aeroportuaria no sólo que no sirvieron de bases para un eventual proceso de reformas y/o modernización del

sistema policial federal –lo que había sido aclamado por el gobierno cuando fue creada en 2005 de dicha institución en 2005- sino que, a partir de la normalización institucional de la misma producida en 2010, se abandonó el plan de profundización de la reforma institucional formulada por la Intervención en 2009 y, desde la conformación del Ministerio de Seguridad y en el marco de una gestión ministerial discursivamente comprometida con la conducción política de las policías, se comenzaron a desandar aspectos fundamentales de aquel modelo de gestión y organización policial, un tanto por desidia y otro tanto por la clara decisión de no resaltarlo en función de no visibilizar la ausencia de una estrategia reformista a tono con el discurso ministerial.

La gestión ministerial encarada por Nilda Garré condensa la combinación de las dos tendencias contrapuesta descritas más arriba. La impronta reformista y reivindicatoria del gobierno político de la seguridad adquirió relieve institucional en un conjunto de resoluciones y disposiciones que cambiaron significativamente la orientación conceptual e institucional del kirchnerismo con relación a la cuestión policial. Dicha impronta, en contraste con la perspectiva y el accionar conservador y tradicional que el kirchnerismo mantuvo entre 2004 y 2010, significó una ruptura evidente y la inauguración de un nuevo marco político y simbólico en el tema. Sin embargo, el conjunto de acciones y medidas institucionales llevadas a cabo por esta gestión tuvieron una escasa gravitación efectiva en la reversión –proclamada- de la pauta delegativa, la que, aun matizada o atenuada, ha seguido primando en la relación entre el gobierno y las policías.

A casi una década de administraciones kirchneristas, el gobierno político de las instituciones policiales y la reforma institucional de éstas constituyen tareas institucionales pendientes. Y quizás lo sean porque implican



un cambio institucional mucho más amplio y complejo que la reestructuración doctrinaria, organizacional y funcional de las policías y fuerzas de seguridad federales. Por cierto, reformar las policías supone reformar la política o, más precisamente, reestructurar las modalidades tradicionales de vinculación establecidas entre la clase política y, más específicamente, las autoridades gubernamentales,

por un lado, y la institución policial, por el otro (Sain, 2010). He allí el principal desafío o, más bien, el único desafío al respecto.

De todos modos, el kirchnerismo tiene en su sello genético un indiscutible impulso reformista. Nada impide que, en los próximos tiempos, ese impulso también se materialice en el abordaje de la cuestión policial.

### Bibliografía

**Alda, E. y Béliz, G. (eds.):** *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*, Banco Interamericano de Desarrollo, New York, 2007.

**Barsky, O. y Dávila, M.:** *La rebelión del campo. Historia del conflicto agrario argentino*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2008.

**CELS:** *Derechos Humanos en Argentina: Informe 2005*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2005.

———: *Derechos Humanos en Argentina: Informe 2007*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2007.

———: *Derechos Humanos en Argentina: Informe 2008*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2008.

———: *Derechos Humanos en Argentina: Informe 2009*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2009.

———: *Derechos Humanos en Argentina: Informe 2011*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2011.

———: *Derechos Humanos en Argentina: Informe 2012*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2012.

**Guagnini, L.:** *Blumberg. En el nombre del hijo*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2005.

**Hora, R.:** “La crisis del campo del otoño del 2008”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, n° 197, abril-junio de 2010.

**Ortiz, S.:** *La patria terrateniente. Nueva burguesía agroindustrial y construcción del Partido del Campo*, Ediciones Continente, Buenos Aires, 2010.

**Policía de Seguridad Aeroportuaria:** *Planificación en seguridad aeroportuaria*, Ediciones de la PSA, Ezeiza, 2011.

**Sain, M.:** *El Leviatán azul: policía y política en Argentina*, Siglo Veintiuno Editores Argentina, Buenos Aires, 2008.

———: *La reforma policial en América Latina. Una mirada desde el progresismo*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2010.

———: “Cambio institucional y nueva policía en Argentina. La creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (2005-2009)”, ponencia presentada en el V Encontro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública “Participação e território na segurança pública”, organizado por el Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Brasília, Brasil, 13-15 de mayo de 2011.

———: “El amague. La política de seguridad pública durante la gestión presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007)”, ponencia presentada en el VI Congreso Argentino de Administración Pública “Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social”, organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP), Resistencia, Chaco, 6 - 8 de julio de 2011.

