

La emergencia del Operativo Centinela y el Plan Unidad Cinturón Sur en el Área Metropolitana de Buenos Aires en el debate acerca de la militarización de la seguridad interior

Proceso de producción de conocimiento que dio origen a la ponencia:
Avance de investigación en curso

GT 04- Control social, legitimidad y seguridad ciudadana

Nicolás Dallorso¹

Resumen:

Los debates acerca de la intervención de las fuerzas militares en aspectos policiales en América Latina deben ser abordados, para el caso argentino, a partir de dos hitos institucionales de su transición posdictatorial: la sanción de la ley 23.554 de Defensa Nacional y de la ley 24.059 de Seguridad Interior. En el presente artículo presentaremos un acercamiento al debate regional sobre la militarización de la seguridad interior a partir de la emergencia de dos políticas públicas argentinas en materia de seguridad que disponen el despliegue de fuerzas policiales militarizadas pero que, paradójicamente, son llevadas adelante por un nuevo ministerio nacional que explícitamente se posicionó en el espacio público en contraposición con las políticas de demagogia punitiva y de violencia institucional.

Palabras claves: Seguridad Interior – democratización – militarización – policía – Gendarmería Nacional – Prefectura Naval Argentina

Introducción

Los debates acerca de la fuerte presión por la incorporación de la intervención de las fuerzas militares en aspectos policiales –como la seguridad interna– que tienen los gobiernos democráticos de América Latina deben ser abordados, para el caso argentino, a partir de dos hitos institucionales de su transición posdictatorial: la sanción de la ley 23.554 de Defensa Nacional y de la ley 24.059 de Seguridad Interior, promulgadas en 1988 y 1992 respectivamente. Estas leyes marcan un umbral a partir del cual la separación tajante entre seguridad interior y defensa nacional constituye un escenario distintivo a nivel regional de relativa fortaleza institucional a partir del cual es posible enfrentar la tendencia a la militarización y a la imposición de estándares regresivos en materia de derechos humanos para las políticas de seguridad.

Argentina es el país donde la reforma militar ha sido más profunda y estructural y donde más se ha avanzado en el juicio y el castigo penal a los funcionarios militares que participaron en delitos de lesa humanidad durante los gobiernos dictatoriales, sin embargo, continúan siendo recurrentes las prácticas violatorias de los derechos humanos llevadas adelante por instituciones policiales en el marco de la vigencia del Estado de derecho. Asimismo, esto no ha impedido que sigan teniendo relevancia política e importante apoyo social las políticas que rechazan la conducción civil de las fuerzas

¹ Licenciado en Ciencia Política, Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales, Magister en Políticas Sociales, Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Filiación institucional: Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) – Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires (IIGG-UBA). Contacto: nicolas_dallorso@yahoo.com.ar

policiales, su control ciudadano y que promueven, en cambio, un mando militarizado como herramienta principal para combatir la inseguridad.

El énfasis en la participación de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública interior responde a una concepción belicista que abreva tanto en una antigua tradición autoritaria y represiva de las libertades individuales así como en una remozada agenda regional de “amenazas emergentes” (nos referimos al conjunto de riesgos y situaciones conflictivas no-tradicionales –esto es, no generadas por los conflictos interestatales derivados de diferendos limítrofe-territoriales o de competencias por el dominio estratégico– a las que se les formula una resolución de carácter militar), integrada difusamente por: el narcotráfico, el terrorismo, la migración ilegal, las pandillas juveniles, los conflictos étnicos, raciales y/o religiosos e, incluso, la pobreza, la desigualdad social y la inestabilidad política y económica. No debe desdeñarse, en esta última agenda, el papel impulsor que desempeña la política exterior de los Estados Unidos, especialmente, a partir de los atentados terroristas de septiembre de 2001.

En el presente artículo presentaremos un acercamiento al debate regional sobre la militarización de la seguridad interior a partir de la emergencia de dos políticas públicas argentinas en materia de seguridad que disponen el despliegue de fuerzas policiales militarizadas (Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina) pero que, paradójicamente, son llevadas adelante por un nuevo ministerio nacional que explícitamente se posicionó en el espacio público en contraposición con las políticas de demagogia punitiva y de violencia institucional.

Marco normativo de la Defensa Nacional, la Seguridad Interior y las fuerzas policiales militarizadas

Tras la derrota en la Guerra de Malvinas y el colapso de la última dictadura militar, la apertura democrática de 1983 se planteó la necesidad de la subordinación militar al gobierno civil y la desmilitarización de la seguridad interior como garantía del inicio de un nuevo ciclo histórico. En cuanto a las reformas concretas, se trató de privilegiar a la defensa nacional como el ámbito exclusivo de organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas, reformular sus misiones y funciones institucionales y desarticular el conjunto de prerrogativas legales e institucionales que detentaban en materia de seguridad interior. El desafío más importante en términos de la reformulación de las relaciones cívico-militares precedentes pasaba por desmilitarizar a la seguridad interior, lo que suponía la derogación de la Ley 16.970 de Defensa Nacional y la sanción de una nueva norma que asentara la defensa nacional y las Fuerzas Armadas sobre bases conceptuales e institucionales de carácter democrático. El 13 de abril de 1988, el Congreso sancionó la Ley 23.554 de Defensa Nacional. Esta norma fue superadora del marco legal en el que se anclaba la Doctrina de la Seguridad Nacional, en particular al instituir a las Fuerzas Armadas, exclusivamente, como el “instrumento militar de la defensa nacional” (Sain y Barbuto 2002).

La ley 23.554 establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales para la preparación, ejecución y control de la defensa nacional. Entiende que la defensa nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo (también incluye a Gendarmería Nacional y a Prefectura Naval Argentina, como desarrollaremos más abajo). El carácter de “externo” no estaba dado por el lugar de origen de las agresiones sino por ser aquellas perpetradas por las Fuerzas Armadas regulares de un Estado contra el territorio nacional. Fundamentalmente, la ley afirma que se debe tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la defensa nacional de la seguridad interior.

La sanción de la ley 24.059 de Seguridad Interior contempla el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación (incluidas

Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina, como veremos más adelante) a fin de alcanzar el resguardo de “la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”. Asimismo esta ley reafirma la separación legal entre defensa nacional y seguridad interior, no obstante lo cual, estipula tres situaciones de carácter excepcional en las que las Fuerzas Armadas pueden actuar en asuntos internos: en caso de atentado a una jurisdicción militar; en caso de solicitud del Comité de Crisis y por disposición del Ministerio de Defensa; y, en caso de producirse algún hecho que supone excepcionalmente el rebasamiento del sistema de seguridad interior policial, a consideración del Presidente de la Nación y previa declaración del estado de sitio. En los supuestos excepcionales precedentemente aludidos, al empleo de las Fuerzas Armadas se le exigió además que: a) su conducción quede a cargo del Presidente de la Nación asesorado por los comités de crisis de la ley de Seguridad Interior y de la ley 23.554 de Defensa Nacional; b) se designe un comandante operacional de las Fuerzas al que deberán subordinarse todas las Fuerzas de Seguridad y policiales exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho comando; y c) tratándose de una forma excepcional de empleo, que será desarrollada únicamente en situaciones de extrema gravedad, la misma no incida en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas. Como apuntan Sain y Barbuto, “este último punto resultó fundamental, pues estableció que esta forma excepcional de intervención no implicaba la preparación operacional de las Fuerzas Armadas como cuerpos policiales ni supondría la fijación de nuevas tareas o funciones que exigieran algún tipo de adecuación de la estructura orgánico-funcional y doctrinal de las instituciones castrenses” (2002:4).

La Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina han estado históricamente asociadas con el Ejército Argentino y la Armada Argentina, respectivamente. Ambos cuerpos tienen una estructura explícitamente militarizada. Si bien tanto la Gendarmería Nacional como la Prefectura Naval Argentina integran tanto el Sistema de Defensa Nacional (art. 9 Ley 23.554), como el Sistema de Seguridad Interior (art. 7 Ley 24.059), a partir de la transición democrática en forma gradual pero constante, se fueron realizando acciones para alejarlas de su dependencia de las Fuerzas Armadas (Abregú, Palmieri, Tiscornia 1998). A partir de 1984, fue variando conjuntamente la dependencia orgánica de estos cuerpos. Primero, se los desafectó de sus respectivas Fuerzas Armadas y se los transfirió directamente al Ministerio de Defensa. En 1992, la Ley de Seguridad Interior, mantuvo la dependencia orgánica respecto del Ministerio de Defensa, pero estableció la dependencia funcional respecto del Ministerio del Interior en cuestiones de seguridad interna. A partir de 1996 pasaron a depender tanto orgánica, como funcionalmente, de este último ministerio. En el período 2002-2004 Prefectura Naval Argentina y Gendarmería Nacional pasaron a depender del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, para volver a depender del Ministerio del Interior durante el período 2004-2007. Desde diciembre de 2007 hasta diciembre de 2010 fueron transferidas nuevamente al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Finalmente a partir de la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación, quedan bajo su órbita.

Las principales funciones de Gendarmería Nacional (regulada por su ley orgánica N° 19.349, dictada en período dictatorial aún en vigencia) son: 1) de policía de seguridad y auxiliar aduanera, de migraciones y sanitaria, policía en materia forestal; 2) de intervención, por indicación expresa del Poder Ejecutivo Nacional, para reprimir la alteración del orden público, especialmente cuando la magnitud de la alteración supere las posibilidades de control de las fuerzas policiales o cuando adquiera características de guerrilla; 3) de policía de seguridad y judicial en el fuero federal, en su jurisdicción. La jurisdicción básica de esta fuerza son las zonas de seguridad de frontera terrestre o ríos fronterizos no navegables, túneles y puentes internacionales. Su perfil como policía de seguridad de “objetivos estratégicos” permite que su jurisdicción pueda ser ampliada por el Poder Ejecutivo Nacional a cualquier otro lugar del territorio de la Nación en “vista al mantenimiento del orden” y/o a cualquier otro lugar del país a requerimiento de la justicia federal. La Gendarmería Nacional es reconocida como

un cuerpo militarizado de intervención en casos de graves alteraciones del orden (ocupaciones de rutas, establecimientos, manifestaciones sociales, etc.) y con otras funciones específicas que puedan asignarle las leyes (Abregú, Palmieri, Tiscornia 1998).

Por su parte, las funciones principales de la Prefectura Naval Argentina (regulada por su ley orgánica N° 18.398, dictada en período dictatorial aún en vigencia) son: 1) de policía de seguridad de la navegación, con funciones de control, inspección, registro, autorizaciones, prevención y represión del delito en relación con la normativa vigente. Además, posee competencia para la aplicación de contravenciones e instrucción de sumarios; 2) de policía de frontera, en cuestiones aduaneras, de migraciones y sanitarias, en jurisdicción de mares y ríos y lagos navegables; 3) de policía judicial dentro de su jurisdicción. Ésta comprende: mares, ríos, lagos y canales navegables, zonas de seguridad de frontera marítima, zonas portuarias, márgenes de ríos interjurisdiccionales y cualquier otro lugar del país a requerimiento de la Justicia Federal (Abregú, Palmieri, Tiscornia 1998).

La estructura institucional de ambos cuerpos responde a parámetros clásicos de fuerzas armadas. Los oficiales y suboficiales de estos cuerpos se reclutan de institutos de formación específicos; a excepción del personal especializado en materias ajenas a dichos institutos. Los oficiales superiores de Gendarmería y Prefectura, a diferencia de sus pares de las Fuerzas Armadas, no requieren para sus nombramientos y ascensos el acuerdo del Senado.

El Operativo Centinela y el Plan Unidad Cinturón Sur

La emergencia del Operativo Centinela y del Plan Unidad Cinturón Sur de la Ciudad de Buenos Aires sólo puede ser pensada si se la inscribe en el escenario abierto por la extensa difusión del discurso hegemónico de la inseguridad en la Argentina reciente. De hecho, aun cuando las valoraciones sobre sus efectos son heterogéneas, existe un amplio consenso en que en los últimos quince años el tema de la inseguridad ha adquirido progresivamente una inusitada relevancia política, mediática y social (Sozzo, 1999; Pegoraro, 2003; Kaminsky, 2005; Isla, 2007; Daroqui, 2009; Kessler, 2009; Martini et alli, 2009; Rangugni, 2009; Calzado y Vilker, 2010; Galvani et alli 2010; Zaffaroni, 2011; Ayo y Dallorso, 2011; Lorenc Valcarce, 2011). Desde mediados de la década de 1990, este tema se erigió como un problema urgente y de vital interés y preocupación para la sociedad argentina. Desde una multiplicidad de discursos (mediáticos, políticos, académicos, etc.), se fue delimitando a la inseguridad como problema social al mismo tiempo que se fue configurando como objeto de intervención gubernamental.

Sin embargo, el significado de la (in)seguridad se encuentra en disputa. Por una parte, el discurso hegemónico construye a la inseguridad como un problema social definido muy vagamente en relación con el delito callejero y con la protección de ciertos bienes y algunos grupos sociales en el espacio público. A pesar de esta borrosa definición, la construcción se asienta, prácticamente sin excepción, sobre el férreo vínculo entre delito callejero y pobreza. De esta manera, esta ligazón construye determinadas formas de ver, pensar y actuar que reifican un supuesto vínculo entre delincuencia y pobreza y producen desigualdad, fragmentación y sobrevulneración de los sectores más empobrecidos. Por otra parte, también es cierto que, en otros discursos, se busca definir a la inseguridad como efecto del daño social provocado, no por los pequeños ilegalismos, sino por el delito económico organizado. En estos discursos críticos, las fuerzas de seguridad son pensadas como un factor causante de inseguridad porque al tiempo que persiguen y reprimen delitos de menor cuantía, intervienen –con distintos grados de participación– en entramados delictivos altamente rentables como son el narcotráfico, la trata de personas, los robos calificados de vehículos, de mercancías en tránsito, de entidades bancarias o de transporte de caudales, el contrabando o el secuestro de personas.

Recientemente, numerosos investigadores del campo académico local han problematizado el concepto de inseguridad, tanto desde una concepción que la entiende como una formación discursiva

que habilita, legitima y justifica la exclusión social y la violencia de las fuerzas de seguridad sobre los sectores empobrecidos (Gingold, 1997; Pegoraro, 1997; Tiscornia, 2004, 2008, 2009; Corti, 1999; Martínez, 2002; Sozzo, 2002, 2005; Daroqui y Guemureman, 2004; Eilbaum, 2004; Pita, 2005; Daroqui, 2009), como desde una concepción que vincula la inseguridad con, por un lado, el aumento del delito común y, por el otro, con el entramado delictivo en el que intervienen las fuerzas de seguridad (Font, 1999; Sozzo, 2000; Sain, 2002, 2004, 2008; Islas y Miguez, 2003; Binder, 2004; Kessler, 2008; Palmieri y Wagmaister, 2009).

El Operativo Centinela y el Plan Unidad Cinturón Sur son dos de las intervenciones gubernamentales más relevantes de un nuevo Ministerio creado en una específica coyuntura histórica. A raíz del asesinato del militante del Partido Obrero, Mariano Ferreyra², el 20 de octubre de 2010 y de la represión policial producida en diciembre del mismo año ante un conflicto social originado por la toma de tierras del Parque Indoamericano en la ciudad de Buenos Aires³, se reinstaló el debate acerca de la compleja relación entre el poder político y las fuerzas de seguridad, lo que *a posteriori* impulsó a que el Poder Ejecutivo Nacional creara el Ministerio de Seguridad (Decreto 1993/2010). A partir de allí, la nueva cartera gubernamental, escindida del antiguo Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, priorizó, entre otras intervenciones, justamente, el control político de las fuerzas de seguridad para evitar su “autonomización” y la coordinación operativa entre las distintas fuerzas federales de seguridad.

En este marco inaugurado por la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación, se implementaron dos grandes operativos de control territorial en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

El Operativo Centinela despliega, desde el 1° de enero de 2011, 6 mil efectivos de la Gendarmería Nacional en el conurbano bonaerense para combatir la inseguridad. El operativo quedó formalizado con la publicación en el Boletín Oficial del Decreto 2099/2010 que instruye a las fuerzas a “profundizar las actividades preventivas para resguardar la seguridad ciudadana”. Entre los considerandos, se indica que la medida se toma en “respuesta a legítimas demandas de seguridad ciudadana” y que el Poder Ejecutivo “se encuentra abocado a incrementar el esfuerzo y la actividad preventiva contra los distintos delitos urbanos, especialmente de aquellos vinculados con figuras penales de carácter federal”. El Operativo Centinela se encuentra desplegado en 24 municipios del conurbano bonaerense, combinando 6 bases operativas fijas con 25 unidades de patrullaje móviles. La división del trabajo entre Nación y Provincia se estableció mediante un convenio y un protocolo adicional entre los respectivos ministerios de seguridad. El rol principal de la Gendarmería Nacional es reducir las oportunidades situacionales del delito. Los gendarmes colaboran en operativos de saturación de control urbano, seguimiento y monitoreo de las autopistas. Hacia fines de julio de 2011 se informó que se habían realizado 72.844 procedimientos policiales, 3.400 detenciones, 2.052 incautaciones de

² Mariano Ferreyra, de 23 años, fue asesinado por un grupo de gremialistas de la Unión Ferroviaria que buscaba frenar una protesta de empleados tercerizados del ferrocarril Roca. Funcionarios de la Policía Federal, presentes en el lugar desde el inicio de la manifestación, están acusados de liberar la zona donde se produjo el asesinato y están procesados por abandono de persona. Asimismo, la acusación sostiene que la Policía Federal no dio intervención inmediata a la Justicia, se negó a identificar a los agresores, usó durante el transcurso de los hechos teléfonos que impiden registrar el contenido de sus conversaciones, la filmación de los sucesos aparecía interrumpida justo en el lapso de mayor violencia, no preservaron las pruebas e, incluso, cuando el juzgado requirió las grabaciones de las comunicaciones por radio, faltaba la hora fundamental en que mataron a Ferreyra y dispararon a otros manifestantes (CELS 2011).

³ Entre el martes 7 y el viernes 10 de diciembre de 2010, la Policía Federal Argentina y la Policía Metropolitana protagonizaron un cruento operativo, en el barrio porteño de Villa Soldati, para desalojar el Parque Indoamericano que había sido ocupado de forma pacífica por cientos de familias, en reclamo de viviendas debido al aumento de los alquileres en las villas. La represión policial dejó como saldo tres muertos –Rosemary Chura Puña, Bernardo Salgueiro y Emiliano Canaviri Álvarez– y decenas de heridos. Ambas policías actuaron de manera descoordinada y sin límite alguno en el ejercicio de la fuerza. Los efectivos persiguieron ocupantes, golpearon salvajemente a personas caídas y realizaron disparos con escopetas desde puentes cercanos (CELS 2011).

autos, además del secuestro de una gran cantidad de armas ilegales y del decomiso de drogas ilícitas. También se comunicó que se había controlado a 1.741.882 personas y a 1.107.515 vehículos. Estos números indican prioridades de trabajo con un fuerte énfasis en el control poblacional (CELS 2012).

Asimismo, a partir de julio de 2011 comienza a regir el Plan Unidad Cinturón Sur (Decreto 864/2011), que dispone el despliegue de 1250 efectivos de la Gendarmería Nacional y 1250 de la Prefectura Naval Argentina en jurisdicción de seis comisarias del sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y la reasignación de 1100 agentes de la Policía Federal Argentina en el resto de la ciudad. A partir de esta implementación, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina tienen a su cargo las tareas policiales y patrullajes en los barrios de La Boca, Barracas, Parque Patricios, Nueva Pompeya, Bajo Flores, Villa Soldati y Villa Lugano⁴. Por su parte, la Policía Federal Argentina permanece en las comisarias de esa zona efectuando tareas administrativas y judiciales⁵, así como la custodia de los detenidos y bienes incautados.

La relación entre instituciones policiales y las autoridades públicas

La recurrencia de prácticas violatorias de los derechos humanos llevadas adelante por instituciones policiales en el marco de la vigencia del Estado de derecho —como las que se encuentran presentes en la génesis del Ministerio de Seguridad, mencionadas anteriormente— plantea un ineludible interrogante acerca de la relación entre las instituciones policiales y las autoridades democráticamente elegidas. Esta compleja relación presente en diversas coyunturas locales de América Latina fue interpretada a partir de, al menos, dos hipótesis, en principio, contrapuestas. La primera de ellas enfatiza la dependencia política de las fuerzas policiales con respecto a los poderes establecidos, de manera tal que las policías operarían como apéndices de las autoridades públicas (Ganón 1999; Marteau, 2002; Frühling, 2003), mientras que la segunda hipótesis, por el contrario, subraya la separación funcional entre la esfera policial y la esfera del poder público, de modo que, existiría una falta de dirección política que implicaría un autogobierno de las fuerzas policiales (Sain, 2002, 2004, 2008; Frederic, 2008).

El siguiente fragmento ilustra la primera hipótesis:

Un primer aspecto a considerar es la compleja relación existente entre la policía y el poder público, que en períodos largos de la historia ha tenido características no democráticas. La policía latinoamericana ha tendido a ser objeto de instrumentalización política, por lo que constituye en muchos países más una institución de gobierno que de Estado. Las consecuencias de esta situación son extremadamente lesivas para el respeto al estado de derecho y para el profesionalismo policial, incentivando el uso de criterios particularistas en los procesos de selección y promoción del personal. En parte en reacción frente a esta situación se han desarrollado tendencias institucionales que buscan aislar a la institución de las influencias políticas y que pueden conducir al aislamiento corporativo de la policía (Frühling 2003:4).

La segunda hipótesis podemos observarla en la siguiente cita:

En nuestro país primó el *desgobierno* sobre las instituciones dedicadas a la administración del sistema penal y, en particular, sobre las fuerzas policiales. En numerosas ocasiones, desde el poder político se les garantizó a las agencias policiales la posibilidad de que se *autogobernaran* en torno de los criterios de *mano dura* y de que se organizaran sobre la base de un circuito de financiamiento extrainstitucional resultante casi siempre de

⁴ La Prefectura Naval Argentina fue asignada a la jurisdicción de las comisarias 24° (La Boca), 30° (Barracas) y 32° (Parque Patricios); mientras que la Gendarmería Nacional fue destinada en las comisarias 34° (Nueva Pompeya), 36° (Villa Soldati) y 52° (Villa Lugano).

⁵ La única excepción son los casos de narcotráfico que están a cargo de gendarmes y prefectos, pues se consideró conveniente, para este tipo de delito, que la misma fuerza que realiza los procedimientos sea la que realice toda la gestión sumarial.

la participación de sectores claves de esas fuerzas en una extendida red de actividades delictivas que iban desde el juego clandestino y la prostitución hasta el robo calificado y el narcotráfico. Como contrapartida, el poder político esperó ingenuamente que la corporación policial le garantizara una labor eficiente en la preservación de márgenes aceptables de seguridad y tranquilidad ciudadana frente a los delitos de menor porte. Se conformó, así, un accionar policial predominantemente abusivo y delictuoso que impidió que los policías no comprometidos con aquella lógica pudieran desarrollar honesta y eficientemente su labor (Sain 2002:9-10, énfasis en el original).

A los fines de no invalidar por completo los elementos que enfocan cada una de estas hipótesis y con el propósito de presentar una propuesta de trabajo que resulte fecunda para indagar la emergencia del Operativo Centinela y del Plan Unidad Cinturón Sur, entendemos que no necesariamente son incompatibles una conducción política por parte de las autoridades públicas y un proceso de autonomización policial. En ese caso, podríamos sostener que la autonomización de las fuerzas de seguridad puede ser un resultado de un modo específico de conducción política de ellas. Y, asimismo, este modo específico de conducción de las fuerzas de seguridad manifiesta una definición política acerca de la modalidad de regulación de la inseguridad y del gobierno de los sectores empobrecidos.

En los últimos quince años hubo en Argentina transformaciones policiales de diferentes inspiraciones y diferente profundidad, entre ellas podemos mencionar: los ciclos pendulares de reforma del sistema de seguridad de la provincia de Buenos Aires, que atravesó dos etapas –1997-1999 y 2004-2007–, cada una seguida de un proceso de contrarreforma; la política implementada desde 2004 de prohibición total de portación de armas letales por parte de la Policía Federal Argentina en operativos de seguridad en ocasión de manifestaciones públicas, la intervención de la Policía Aeronáutica Nacional en 2005 y su reemplazo por la Policía de Seguridad Aeroportuaria; la creación de la Guardia Urbana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2004 y su disolución en 2008; la creación de la Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2008 y las modificaciones en los modelos de policiamiento en las fuerzas de seguridad federales a partir de la creación del Ministerio de Seguridad en 2010 (Ganón, 1999; Tiscornia, 2000; Palmieri, Martínez, Sozzo y Thomas, 2001; Sain, 2002; Binder, 2004; Camou y Moreno, 2005; Sozzo, 2005; Galvani, 2007; Arslanian, 2008; PNUD 2008; Palmieri y Wagmaister, 2009; Ríos, 2010; Anitua, 2010; CELS, 2011).

Por lo tanto, la decisión de transferir funciones policiales de la Policía Federal Argentina hacia la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina (en el caso del Plan Unidad Cinturón Sur) puede ser interpretada como un vuelco respecto a la conducción política que se sostenía en la autonomización de las fuerzas de seguridad y, de este modo, esta decisión puede ser inscripta en los procesos –aún parcialmente pendientes– de reforma democrática de las fuerzas de seguridad del sistema institucional argentino posdictatorial⁶.

Apreciaciones finales

La incorporación de la intervención sostenida en el tiempo de Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina –en tanto fuerzas policiales militarizadas– en materia de seguridad interior, en el Área Metropolitana de Buenos Aires, a partir de la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación, pone en evidencia los desafíos político-institucionales que conlleva el gobierno democrático de la seguridad pública.

⁶ Las reformas de las instituciones policiales que han sido propuestas en los últimos años han reparado en la necesidad de la reestructuración de los basamentos doctrinales de las instituciones, de sus estructuras de mando, de sus modalidades de conducción y dirección superior, de sus circuitos de administración, de sus estructuras orgánicas, de sus regímenes profesionales, de sus dispositivos de formación y capacitación, de sus sistemas de control interno, de sus prácticas cotidianas, sus rutinas regulares y su cultura institucional.

El Operativo Centinela y el Plan Unidad Cinturón Sur se despliegan en barrios que concentran la mayor cantidad de habitantes en condiciones de pobreza del AMBA, en los que se diagnosticó la existencia de redes de ilegalismos complejos emplazadas en algunos de sus barrios de emergencia (por ejemplo, el narcotráfico). Distintas investigaciones han señalado la connivencia de las fuerzas de seguridad —por acción u omisión— en entramados delictivos altamente rentables (Pegoraro, 1999; Isla y Míguez, 2003; Sain, 2004, 2008; Kessler, 2004; Montero 2010)⁷. Asimismo, otras investigaciones han estudiado a las intervenciones de las fuerzas policiales en territorios con estas características —y las han señalado como una modalidad de regulación de los comportamientos de los jóvenes en situación de pobreza— cuyo rasgo distintivo es un hostigamiento rutinario a través de detenciones frecuentes y arbitrarias, en ciertas ocasiones, al amparo de normativas para la averiguación de antecedentes o de identidad⁸ (Gingold, 1997; Chiller, 1998, Tiscornia, Eilbaum y Lekerman, 2001; Daroqui y Guemureman, 2004; Sozzo, 2004; Tiscornia y Pita, 2005; Tiscornia, 2008; Montero, 2010). En este sentido, la intervención de Gendarmería Nacional y Prefectura Naval, en el caso del Plan Unidad Cinturón Sur, fue una manera de desarticular núcleos de corrupción y hostigamiento en los que hubieran podido participar miembros de la Policía Federal Argentina.

No obstante lo cual, creemos indispensable señalar que el Operativo Centinela y el Plan Unidad Cinturón Sur, al tiempo que implican estrategias de saturación policial, ocupación territorial por funcionarios de estas fuerzas militarizadas provenientes de distintos puntos del país, exhibición permanente de armas largas, acordonamientos, identificaciones frecuentes, etc., exponen a las poblaciones más vulnerables al funcionamiento represivo del sistema penal a serios riesgos para sus derechos fundamentales. En este sentido y dada la fuerte presión por incorporar a fuerzas militares en el combate de la delincuencia, el narcotráfico y otros problemas de seguridad interior, no pueden ser soslayados —tal como han advertido algunos autores (Cano, 2001; Binder, 2004; Dammert y Bailey, 2005; Frederic 2008)— los procesos de militarización de las policías y de policialización de los militares.

Finalmente, queremos reinscribir las políticas de seguridad analizadas en el marco distintivo que presenta el escenario argentino a nivel regional, a partir de la tajante separación entre seguridad interior y defensa nacional que se sancionó en la transición democrática. La política de derechos humanos del gobierno nacional, que goza de un amplio consenso entre las principales fuerzas políticas del país, así como la decisión política de la creación del Ministerio de Seguridad Nacional, testifican una orientación hacia el gobierno democrático de la seguridad pública, una limitación de la conducción política basada en la autonomización de las fuerzas policiales y un distanciamiento de las exigencias de la agenda regional de las “nuevas amenazas” securitarias. De todas maneras, es necesario señalar los riesgos que presenta la utilización permanente de fuerzas de seguridad militarizadas como Prefectura Naval Argentina y Gendarmería Nacional (que paradójicamente integran tanto el Sistema de Seguridad

⁷ Esta participación policial puede contemplar desde el cobro por protección, pasando por la intervención directa, hasta la organización y/o dirección de tales empresas delictivas. Merecen particular atención los casos en que miembros de fuerzas de seguridad reclutan jóvenes en situación de pobreza para su participación en redes de ilegalismos.

⁸ A modo ilustrativo podemos mencionar los casos de Ezequiel Demonty quien murió ahogado en el Riachuelo luego de ser torturado por funcionarios de la Policía Federal Argentina, el 14 de septiembre de 2002; la ejecución de la joven Camila Arjona, embarazada de cuatro meses, por un funcionario de la Policía Federal Argentina el 1º de abril de 2005 en la villa 20; el asesinato de Lucas Roldán por personal de la comisaría 52ª el 6 de marzo de 2003; y los asesinatos de Marcelo Acosta y Daniel Barboza el 11 de febrero de 2002 por un funcionario de la Policía Federal Argentina. Estas situaciones no necesariamente terminan siempre con consecuencias letales como los casos señalados, aunque son sistemáticas y rutinarias. Estos casos como otros, develan detenciones arbitrarias, atropellos, malos tratos, torturas, golpes y abusos de autoridad que describen la modalidad rutinaria y sistemática de ejercicio del poder que los funcionarios policiales ejercen sobre los jóvenes en situación de pobreza. Estos usos de la fuerza por parte de la policía se caracterizan por ser menos espectaculares, más capilares y permanentes y están atravesados por un conjunto de reglas bastante estables y que los propios jóvenes reconocen.

Interior como el Sistema de Defensa Nacional) mientras tanto no se lleven adelante los procesos de reforma integral de sus legislaciones orgánicas.

Bibliografía:

- Abregú, M.; Palmieri, G. y S. Tiscornia (1998)** “Informe sobre la situación y los mecanismos de control de los Organismos de Seguridad Pública Interior en la República Argentina”. En: Hugo Fruhling (ed.) *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad Interior*, pp. 45-68. Santiago de Chile: Centro de Estudios del Desarrollo.
- Anitua, I.** (Director) (2010): *La policía metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Ad-Hoc, Buenos Aires.
- Arslanian, L. C.** (2008): *Un cambio posible. Delito, inseguridad y reforma policial en la Provincia de Buenos Aires*, Ed. Edhasa, Buenos Aires.
- Ayos, E. y Dallorso, N.** (2011): “(In)seguridad y condiciones de vida en la problematización de la cuestión social: Políticas sociales y políticas de prevención social del delito”, en *Política criminal* Vol. 6, N° 11, Art. 1, pp. 1 – 18, Talca.
- Binder, A.** (2004): *Policías y ladrones. La inseguridad en cuestión*, Claves para todos, Buenos Aires.
- Calzado, M. y Vilker, S.** (2010): “Retóricas impolíticas y seguridad. Sobre los modos de interpelación de las víctimas”, en *Segurança Urbana e Juventude*, V.3, N.1 Araraquara.
- Camou, A. y Moreno, J.** (2005): “Crisis, Reforma y Contrarreforma del sistema de seguridad de la provincia de Buenos Aires: la cultura institucional, los actores políticos y la misión de los reformadores” en Kaminsky, G. (Director): *Tiempos inclementes. Cultura policiales y seguridad ciudadana*, UNLa, Buenos Aires.
- Cano, I.** (2001): “El control de la actividad policial: el uso de la fuerza letal en Río de Janeiro” en Frühling, H y Candina, A. (ed.) *Policía, sociedad y Estado: modernización y reforma en América del Sur*, CED, Santiago de Chile.
- CELS** (2011). *Derechos Humanos en Argentina: informe 2011*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- CELS** (2012). *Derechos Humanos en Argentina: informe 2012*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Chiller, G.** (2001). “La sanción del código de convivencia urbana: causas y efectos de la eliminación de las detenciones arbitrarias por parte de la Policía Federal”, en CELS: *Las reformas policiales en Argentina*, documentos de trabajo, diciembre, Buenos Aires.
- Corti, L** (1999): “Violencia policial, dimensión penal y normas. Una difícil determinación”, en Sozzo, M. (Comp.): *Seguridad urbana: nuevos problemas, nuevas perspectivas. Pensar alternativas teóricas y políticas sobre la cuestión criminal*, UNL, Santa Fe.
- Dammert, L. y Bailey, J.** (2005): “Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina” en Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 19, N° 1, pp. 133-152, Santiago de Chile.
- Daroqui, A (comp.)** (2009): *Muertes silenciadas: la eliminación de los “delincuentes”. Una mirada sobre las prácticas y los discursos de los medios de comunicación, la policía y la justicia*, Ediciones del CCC, Buenos Aires.
- Daroqui, A. y Guemureman, S** (2004): “Políticas penales de seguridad dirigidas hacia adolescentes y jóvenes en la década del ‘90 en la Argentina”, en Muñagorri, I. y Pegoraro, J.: *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina*, Dykinson, Madrid.
- Eilbaum, L.** (2004): “La policía ‘al servicio de la comunidad’: tradición policial y vientos de cambio”, en Tiscornia, S. (Comp.): *Burocracias y violencias. Estudios de antropología jurídica*, Antropofagia, Buenos Aires.
- Font, E.** (1999): “Transformaciones en el gobierno de la seguridad: análisis exploratorio de conceptos y tendencias. Su relevancia en Argentina”, en Sozzo, M. (Comp.): *Seguridad urbana: nuevos*

problemas, nuevas perspectivas. Pensar alternativas teóricas y políticas sobre la cuestión criminal, UNL, Santa Fe.

Frederic, S. (2008): *Los usos de la fuerza pública. Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*, UNGS – Biblioteca Nacional, Buenos Aires.

Frühling, H. (2003): “Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?” en Serie Documentos, Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.

Galeano, D. (2005): “Gobernando la seguridad: entre políticos y expertos”, en Kaminsky, G. (Director): *Tiempos inclementes. Cultura policiales y seguridad ciudadana*, UNLa, Buenos Aires.

Galvani, M. (2007): *La marca de la gorra: un análisis de la Policía Federal*. Capital Intelectual, Buenos Aires.

Galvani, M., Mouzo, K., Ortiz Maldonado, N., Rangugni, V., Recepter, C., Ríos, A., Rodríguez, G. y G. Seghezze (2010): *A la inseguridad la hacemos entre todos. Prácticas académicas, mediáticas y policiales*, Hekht Editores, Buenos Aires.

Ganón, G. (1999): “Reforma de la Policía: ¿cambio organizacional o estructural? El apartamiento del enfoque ortodoxo para una lectura crítica de la ‘subcultura’ policial que obstaculiza su democratización”, en Sozzo, M. (Comp.): *Seguridad urbana: nuevos problemas, nuevas perspectivas. Pensar alternativas teóricas y políticas sobre la cuestión criminal*, UNL, Santa Fe.

Gingold, L. (1997): “Memoria, moral y derecho. El caso de Ingeniero Budge (1987-1994)”, Flacso-Juan Pablo Editor, México.

Isla, A. y Míguez, D. (2003): “De las Violencias y sus Modos. Introducción” y “Conclusiones. El Estado y la Violencia urbana. Problemas de Legitimidad y Legalidad”, en *Heridas Urbanas. Violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa*, Editorial de las Ciencias, Buenos Aires.

Isla, A. (Compilador) (2007): *En los márgenes de la ley. Inseguridad y violencia en el Cono Sur*, Paidós, Buenos Aires.

Kaminsky, G. (2005): “Territorios inseguros, estigmas ciudadanos”, en Kaminsky, G. (Director): *Tiempos inclementes. Cultura policiales y seguridad ciudadana*, UNLa, Buenos Aires.

Kessler, G. (comp.) (2009): *Seguridad y Ciudadanía. Nuevos paradigmas y políticas públicas*, Foros del Bicentenario Ponencias, Adhasa, Buenos Aires.

Kessler, G. (2004): *Sociología del delito ‘amateur’*, Paidós, Buenos Aires.

----- (2008): “Delito, trabajo y ley”, en *Revista Puentes*, N° 23, Buenos Aires.

Lorenc Valcarce, F. (2011): *La sécurité privée en Argentine. Entre surveillance et marché*, Karthala, Paris.

Marteau, J. (2002): “Azul casi negro: la gestión policial en Buenos Aires. Notas para una política policial democrática” en Briceño León, R. (comp.) *Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina*, Clacso, Buenos Aires.

Martínez, J. (2002): “Las burocracias penales y su violencia naturalizada”, en Gayol, S. y Kessler, G. (Coop.): *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, Manantial, Buenos Aires.

Míguez, D. e Isla, A. (2010): *Entre la inseguridad y el temor. Instantáneas de la sociedad actual*, Paidós, Buenos Aires.

Palmieri, G., Martínez, J., Sozzo, M. y H. Thomas (2001): “Mecanismos de control interno e iniciativas de reforma en las instituciones policiales argentinas. Los casos de la Policía Federal Argentina, la Policía de la Provincia de Santa Fe y la Policía de la Provincia de Buenos Aires” en Frühling, H y Candina, A. (ed.) *Policía, sociedad y Estado: modernización y reforma en América del Sur*, CED, Santiago de Chile.

Montero, A. (2010): “Niñez, exclusión social y ‘propiedad policial’ en la ciudad de Santa Fe” en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, N° 30, Buenos Aires.

- Palmieri, G. y Wagmaister, F.** (2009): "La dinámica del delito-policía en los procesos de reforma policial", en Kessler, G. (comp.): *Seguridad y ciudadanía. Nuevos paradigmas y políticas públicas*, Edhasa. Foros del Bicentenario Ponencias, Buenos Aires.
- Pegoraro, J.** (1997): "Las relaciones sociedad y estado y el paradigma de la inseguridad", en *Revista Delito y Sociedad* N° 9 y 10, Buenos Aires.
- (1999): "El sistema penal frente a los delitos del poder y la autoridad" en Sozzo, M. (Comp.): *Seguridad urbana: nuevos problemas, nuevas perspectivas. Pensar alternativas teóricas y políticas sobre la cuestión criminal*, UNL, Santa Fe.
- (2003): "Una reflexión sobre la inseguridad", *Revista Argumentos*, N°4.
- Pita, M. V.** (2005): "Mundos morales divergentes. Los sentidos de la categoría de *familiar* en las demandas de justicia ante casos de violencia policial", en Sofía Tiscornia y María Victoria Pita (Editoras): *Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil. Estudios de antropología jurídica*, Editorial Antropofagia, Buenos Aires.
- PNUD** (2008): *Gobierno, instituciones y tendencias de la formación policial en la República Argentina*, coordinado por Alonso, J., Cadernos de Seguridad, Secretaría de Seguridad Interior, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires.
- Rangugni, V.** (2009): "Emergencias, modos de problematización y gobierno de la in/seguridad en la argentina neoliberal" en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, N° 27, Buenos Aires.
- Ríos, A.** (2010): "Gubernamentalidad y poder de policía: la articulación de un modelo de policiamiento dual en Buenos Aires, 2004-2007", en *CADERNO CRH*, V. 23, N. 60, p. 487-510, Set./Dez, Salvador. ISSN 1983-8239 (versão on-line).
- Sain, M.** (2002): *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- (2004): *Política, policía y delito. La red bonaerense*, Claves para todos, Buenos Aires.
- (2008): *El Leviatán azul. Policía y política en la Argentina*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Sain, M. y Barbuto, V.** (2002): "Dossier: Las fuerzas armadas y su espacio en la vida democrática". En CELS: *Derechos Humanos en Argentina: informe 2002*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Sozzo, M.** (2002): "Usos de la violencia y construcción de la actividad policiales en la Argentina", en Gayol, S. y Kessler, G. (Coop.): *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, Manantial, Buenos Aires.
- (2004): "Institución policial y prevención del delito en Argentina. Apuntes para una 'historia del presente'" en Muñagorri, I. y Pegoraro, J.: *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina*, Dykinson, Madrid.
- Sozzo, M.** (Director) (2005): *Policía, violencia, democracia. Ensayos sociológicos*, UNL, Santa Fe.
- Sozzo, M.** (comp.) (1999): *Seguridad Urbana: Nuevos problemas, nuevas perspectivas. Pensar alternativas teóricas y políticas sobre la cuestión criminal*, Centro de Publicaciones UNL, Santa Fe.
- Tiscornia, S., Eilbaum, L y V. Lekerman** (2001): "Detenciones por averiguación de identidad. Argumentos para la discusión sobre sus usos y abusos" en Frühling, H y Candina, A. (ed.) *Policía, sociedad y Estado: modernización y reforma en América del Sur*, CED, Santiago de Chile.
- Tiscornia, S. y Pita, M. V. (Editoras)** (2005): *Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil. Estudios de antropología jurídica*, Editorial Antropofagia, Buenos Aires.
- Tiscornia, S. (comp.)** (2004): *Burocracias y Violencia. Estudios de antropología jurídica*, Editorial Antropofagia, Buenos Aires.
- Tiscornia, S.** (2000): "Violencia policial, derechos humanos y reformas policiales", en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, N° 14, Buenos Aires.
- (2008): *Activismo de los derechos humanos y burocracias estatales. El caso Walter Bulacio*, Editores del Puerto, Buenos Aires.

----- (2009): “La seguridad pública como área de investigación de la universidad y las organizaciones de derechos humanos”, en *Cuadernos de Seguridad*, N° 9, junio, Secretaria Ejecutiva del Consejo de Seguridad Interior, Buenos Aires.

Zaffaroni, E. (2011): *La palabra de los muertos. Conferencias sobre criminología cautelar*. Ediar, Buenos Aires.