

II. Violencia institucional y políticas de seguridad

Los espacios donde se recicla la violencia policial*

Hoy existen distancias que resultaría errado desconocer en relación con los niveles de violencia que caracterizaron el accionar de las instituciones de seguridad argentinas durante los últimos años de la década de 1990 y los primeros de este siglo. En esos años se verificó un incremento de la cantidad de personas muertas en hechos de violencia policial, de las tasas

* Este capítulo fue escrito por Gustavo F. Palmieri, Luciana Pol, Florencia G. Wagmaister –integrantes del Programa Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana–, y Ana Lanziani –becaria del Proyecto PICT REDES 2002-00236, “Violencia, policía y Estado de Derecho. El problema de la generalización en el uso de la fuerza como estrategia de control del delito. Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires y Provincia de Santa Fe. 1996-2004”, que se lleva adelante con el apoyo de la Secretaría de Ciencia y Tecnología a través de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica–. Colaboraron en el capítulo Angie Kohon, Mariana Lorenz y María Pianciola –pasantes del programa–, y Denise Sapoznik –abogada del CELS– aportó información en la sección 3.

Los autores agradecen la información aportada por Gustavo Mendieta (abogado de la familia Krince), Gustavo Sanles (abogado de la familia Arévalo), Belén Beyrne (abogada de la familia Meza y Maidana), y Claudio Pandolfi (abogado de Rubén Darío Andrada).

También, la colaboración y los datos de sumarios administrativos aportados por Adolfo Eduardo Naldini (ex auditor general de Asuntos Internos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires) y Diego Carlos Agüero (ex auditor general Adjunto de Asuntos Internos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires) para el análisis del funcionamiento de la Auditoría General de Asuntos Internos de la Provincia de Buenos Aires. Por último, agradecemos la colaboración de Javier Mafuchi Moore –juez de Garantías 2, Lomas de Zamora–, Silvia Gonzales –jueza del Tribunal Oral en lo Criminal n°2 de Lomas de Zamora–, Guillermo F. Puime –Tribunal Oral en lo Criminal n°5 de Lomas de Zamora–, Marcela Piñero –Defensoría Oficial n°5 de Lomas de Zamora–, María Fernanda Mestrín –Defensoría Oficial n°4 de Lomas de Zamora–, y Mariana Monti –UFI 1 de Lomas de Zamora–, para el estudio del Departamento Judicial de Lomas de Zamora.

de encarcelamiento –comparativamente más altas que en el resto de los países de la región–, y se detectaron casos aberrantes de ejecuciones.¹ Estos niveles de violencia fueron producidos por instituciones de seguridad y justicia que, ya desde el retorno de la democracia, se mostraron incapaces para desarrollar políticas respetuosas de los derechos humanos. A pesar de las modificaciones positivas que se han producido en los últimos años, éste sigue siendo uno de los problemas institucionales más serios que afronta la democracia argentina, sobre cuyas deficiencias y modo de accionar se ha montado gran parte de las campañas de ley y orden.

Partiendo de este contexto, en los últimos cuatro años las políticas de seguridad se han movido en un escenario complejo que muestra marcados contrastes al momento de analizar su relación con el respeto y la protección de los derechos humanos.

La política del gobierno federal –correspondiente a la gestión que finalizó en diciembre de 2007– es un factor importante para entender este escenario diverso. Por un lado, como se destacó en informes anteriores y en este mismo, el Gobierno adoptó una posición de clara defensa de los estándares democráticos en aspectos puntuales, pero fundamentales, como la intervención de las instituciones de seguridad en el contexto de protestas sociales, e impulsó reformas institucionales específicas que podrían tener impactos positivos, como las reformas en la Policía de Seguridad Aeroportuaria. Pero al mismo tiempo, tuvo 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.²

Es claro que el gobierno del presidente Néstor Kirchner no se caracterizó por impulsar o promover reformas autoritarias en materia de seguridad y tomó una distancia expectante, no confrontativa, frente a las intermitentes campañas de ley y orden que pretendieron instalar los componentes autoritarios y excluyentes de las políticas de seguridad y justicia. Pero tampoco tuvo

1 El caso más paradigmático es el asesinato del reportero gráfico José Luis Cabezas, véase CELS-Human Rights Watch, *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en Argentina*, Buenos Aires, Eudeba, 1998, pp.167 y ss.; CELS, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina 1997*, Buenos Aires, CELS-Eudeba, 1998, pp. 20-31; CELS, *Derechos Humanos Argentina 2001, hechos 2000*, Buenos Aires, CELS-Siglo XXI-Catálogos Editora, 2001, pp. 126-130.

2 Véase CELS, “Políticas de seguridad, violencia policial y desafíos institucionales en un escenario volátil”, en *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007*, Buenos Aires, CELS-Siglo XXI, 2007.

un discurso articulado de defensa de los derechos de los grupos tradicionalmente victimizados por las prácticas violatorias de los derechos humanos de la policía y el sistema judicial, sectores que coinciden con aquellos en los que hacen foco las políticas de seguridad. Así, si bien el Gobierno no acompañó el discurso de importantes referentes sociales y políticos que planteaban un Estado que proteja a los “decentes” y niegue los derechos de los “delincuentes”, tampoco articuló en materia de seguridad una política que lo confrontara reconociendo la ciudadanía y los derechos humanos de todos. En algunas coyunturas, estas campañas terminaron desgastándose y sus propuestas no llegaron a ser aplicadas, pero en otras ocasiones, medidas cuya dureza no tenía antecedentes desde la reinstauración de la democracia³ terminaron siendo aprobadas por los poderes Ejecutivo y Legislativo Nacional, aunque en este último con puntuales y destacables excepciones.⁴

Los efectos de la continuidad de las prácticas autoritarias en las instituciones de seguridad federales pueden observarse en la descripción de varios de los casos de violencia policial que se relatan en este capítulo,⁵ así como en la falta de esclarecimiento sobre la desaparición del testigo Jorge Julio López,⁶ las amenazas a testigos, abogados y funcionarios judiciales que participan de la investigación y castigo a los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar, y el asesinato de Héctor Febres, que se produjo apenas días antes de que se conociera la sentencia en el proceso judicial en el que se investigaba su responsabilidad en el terrorismo de Estado.⁷ Éstos

3 El 18 de agosto de 2004 fue sancionada la ley 25.928 (B.O.: 10 de septiembre de 2004), que modifica el artículo 55 del Código Penal, permitiendo la imposición de penas de hasta cincuenta años de prisión o reclusión. El 5 de mayo de 2004 se aprobó la ley 25.892 (B.O.: 26 de mayo de 2004), que endureció el régimen para solicitar y otorgar la libertad condicional. Para ver un análisis de éstas y otras normas véase CELS, “Políticas de seguridad. Un área de avance de medidas autoritarias, violaciones de derechos humanos y debilitamiento de la ciudadanía”, en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2004*, Buenos Aires, CELS-Siglo XXI, 2004.

4 Para ver un análisis detallado sobre las votaciones de estas leyes véase *ibid.*, pp.160-164.

5 Véase el caso de Fernando Carrera en la sección 4, en el que se evidencia tanto la vigencia de prácticas de uso abusivo de la fuerza letal como el posterior encubrimiento del hecho a través de la modificación del escenario del crimen por parte de la misma policía.

6 Véase el capítulo 1 de este informe.

7 *Id.*

son hechos que muestran no sólo la extensión sino también la profundidad del arraigo de esas prácticas autoritarias.

Como se mencionó, una serie de reclamos por mayor seguridad acompañados por manifestaciones ciudadanas multitudinarias también caracterizaron el período 2003-2007. Si bien la aparición de estos reclamos estuvo motivada por graves casos de violencia, su emergencia fue percibida por las autoridades políticas como una amenaza latente que era preferible evitar. Como se analizó en el informe del año pasado,⁸ el liderazgo de estos reclamos legítimos, compuestos por un grupo variado y heterogéneo de sectores, fue gradualmente ocupado por sectores vinculados a la violencia policial e inclusive a la última dictadura militar.⁹

Un foco contra el que estos reclamos de seguridad confrontaron en estos años fue el proceso de reforma policial iniciado en la provincia de Buenos Aires en 2004. Esta iniciativa incluyó varios aspectos que eran señalados como necesarios desde una perspectiva de derechos humanos: la apertura de la institución policial en diversos puntos (conducción, educación, etc.), el fortalecimiento de mecanismos de control desde una perspectiva de reducción de la violencia, y el acceso a la información. La incidencia de estos cambios en las prácticas policiales violatorias de los derechos humanos se analizan en diversas secciones de este capítulo. Las consecuencias de no profundizar algunas de las líneas comenzadas en este proceso se desarrollan fundamentalmente en la conclusión.

El modo en que distintos actores políticos reflejaron las diversas posiciones frente al problema de la inseguridad ciudadana, las reformas policiales y la violencia policial, en un año caracterizado por elecciones tanto a nivel nacional como en las provincias, se analiza en la siguiente sección de este capítulo.

En la segunda sección se revisan los casos de violencia policial ocurridos en el segundo semestre de 2006 y durante 2007. En esta oportunidad, el análisis se concentra en el modo en que este problema se manifiesta en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Las modificaciones que se verificaron en el uso de la fuerza policial en el contexto de manifestaciones públicas son analizadas de modo separado en el capítulo 5 de este informe.

A continuación, la tercera sección presenta hechos de violencia producidos por custodios privados de seguridad, analizando otro de los aspectos re-

8 CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007*, *op. cit.*

9 CELS, "Olas de inseguridad. Actores, discursos y políticas en un debate público que atraviesa derechos humanos y exclusión", *op. cit.*

lacionados con la violación a los derechos humanos por parte de la policía. Esta sección no sólo permite observar algunas de las relaciones entre policías y agencias de seguridad privada, sino también señalar las deficiencias de las políticas públicas en el control y regulación de una actividad en expansión donde se verifican crecientes niveles de violencia.

La persistencia de la violencia policial responde a características institucionales que incluyen –pero al mismo tiempo exceden– el diseño de las policías. La tolerancia o promoción del uso abusivo de la fuerza por parte de referentes políticos y la forma en que esas prácticas policiales son influidas por las modalidades con que la justicia interviene en los conflictos son aspectos importantes en los que la violencia institucional se sostiene, y deben ser denunciados y modificados. En la sección 4 se analizan estos aspectos, avanzando sobre el modo en que actúan las investigaciones administrativas y judiciales de casos de violencia policial.

Por último, en el apartado 5 de este capítulo realizamos un análisis de algunos aspectos significativos en materia de protección de los derechos humanos en los procesos de reforma llevados adelante durante los últimos cuatro años en dos instituciones de seguridad, una provincial y una federal: las policías de la provincia de Buenos Aires y la Policía de Seguridad Aeroportuaria.

1. LA SEGURIDAD EN LA AGENDA POLÍTICA DEL 2007

En un año 2007 signado por las campañas electorales a nivel nacional, provincial y de la ciudad de Buenos Aires, la seguridad volvió a ocupar un lugar central en la agenda política. Como ocurre desde hace varios años, este tema se encuentra a la cabeza de las preocupaciones y demandas ciudadanas.¹⁰ En este contexto electoral, resultó llamativo que los discursos y propuestas políticas de los candidatos a ocupar un lugar en el gobierno funcionaron en un doble sentido: si bien ningún candidato intentó negar la indudable priori-

¹⁰ Según datos de una investigación realizada por el Centro de Estudios de Opinión Pública (CEOP) en septiembre de 2007, la preocupación por la seguridad como tema central era mencionada por el 60% de la gente. También se constituía en el principal tema a resolver para el próximo gobierno. *Clarín*, 19 de noviembre de 2007, “La inseguridad es el principal reclamo a la gestión de Cristina”.

dad que le otorgan los ciudadanos a la (in)seguridad, tampoco presentaron propuestas para generar un debate sustantivo en torno a las medidas que debían tomarse para hacer frente al problema. Cuando las hubo, las propuestas se restringieron a debates sobre el perfil de las reformas policiales y a las partidas presupuestarias de donde debían provenir los recursos para sostener las policías. Sin embargo, mientras éste era el perfil de los debates electorales, en distintos lugares del país avanzaron propuestas políticas concretas de corte autoritario para hacer frente a los reclamos ciudadanos por mayor seguridad, como se verá en los casos de las provincias de Mendoza y Tucumán.

En el marco de la campaña electoral por la Presidencia de la Nación, el tema de la seguridad prácticamente no fue abordado por Cristina Fernández de Kirchner, la candidata oficialista, pese a la concentración de las críticas opositoras en la temática. Cristina Fernández enumeró el tema como uno más de la agenda, luego de que la oposición destacara la falta de menciones en sus discursos. Y en la semana previa al 28 de octubre se lo incluyó en uno de los cortos publicitarios de la candidata. Las definiciones más explícitas vendrían luego de las elecciones, cuando el día posterior a los comicios la presidenta electa declaró que serían el plan económico y sus logros los que aportarían soluciones en el área de la seguridad.¹¹

En la provincia de Buenos Aires la seguridad constituyó un tema ineludible en la campaña por la Gobernación. En este sentido, los posicionamientos frente a la gestión del ministro Arslanián fueron el eje ordenador del debate. Mientras que el candidato oficialista, Daniel Scioli, se mantenía en una postura de relativa aceptación de las líneas generales de la política de seguridad implementada desde 2004, también resaltaba la necesidad de introducir cambios. Los sectores políticos con discursos más duros y autoritarios basaron casi totalmente su campaña en propuestas de seguridad de corte sensacionalista y más extremas: Juan Carlos Blumberg propuso la creación de un registro de ADN de violadores y asesinos, Luis Patti¹² prometió una reducción del 60% en los delitos en el término de un año, para lo cual sería necesario “prenderle fuego al Código de Procedimiento Penal y volver al viejo có-

11 La Presidenta declaró “No concibo la seguridad como un plan diferente a lo que tenga que ver con el modelo económico vigente”; dijo, para ejemplificar: “Un plan de seguridad con un modelo económico que tenga una tasa de desocupación de dos dígitos resulta imposible”. *La voz*, 30 de enero de 2007, “El plan económico mejorará la seguridad”.

12 Uno de los principales postulados de su campaña fue la frase “Vote, en defensa propia”.

digo”,¹³ y postuló que para enfrentar el alto índice de inseguridad se precisa una “policía militarizada”, y el restablecimiento del servicio militar obligatorio.¹⁴ Este tipo de propuestas obtuvo, finalmente, un muy escaso nivel de acompañamiento por parte de los electores.¹⁵ Debe destacarse que, si bien el gobernador electo –Daniel Scioli– y el designado ministro de Seguridad –Carlos Stornelli– afirmaron que continuarían la línea de la gestión anterior,¹⁶ las primeras medidas anunciadas marcaron un quiebre con respecto a las reformas emprendidas por el ministro Arslanián. Se designó a un virtual jefe de la policía de la provincia –Daniel Salcedo– destacando que de esta forma la policía podría “ejercer nuevamente la gestión de sus propios actos”,¹⁷ y se anunció que se mejoraría la potencia de fuego de los cuadros policiales ya que “no queremos más familias desmembradas a causa de muertes absurdas ocasionadas por delincuentes incorregibles”.¹⁸

En la ciudad de Buenos Aires, en una campaña donde la seguridad fue el tema más abordado,¹⁹ las posiciones explicitadas por los tres candidatos con mayores posibilidades de ser electos –Daniel Filmus, Mauricio Macri y Jorge Telerman– mostraron importantes coincidencias. Si bien se distanciaban en las propuestas para lograr que la ciudad pudiera tener una fuerza policial propia, la especialización y profesionalización policial, la mejora de las con-

13 *Clarín*, 17 de octubre de 2007, “Un tema central para los habitantes de la provincia”.

14 *Clarín digital*, 11 de octubre de 2007, “Patti quiere una Policía ‘militarizada’ y la vuelta del servicio militar obligatorio”.

15 La fórmula Patti, Luis Abelardo-Tomaz, Adriana Elisa (Unidad Federalista-PAUFE) obtuvo el 2,48%, y la fórmula Blumberg, Juan Carlos Caselli, Patricio Mariano (VAMOS), el 1,28%.

16 Al ser consultado sobre los cambios que va a instrumentar respecto de la política de seguridad aplicada por la gestión anterior, Stornelli respondió: ‘No esperen cambios significativos. Vamos a mejorar lo que se ha hecho bien y a introducir modificaciones en donde hay que hacerlas’. *La Nación*, 13 de diciembre de 2007, “Stornelli afirmó que ‘la policía debe recuperar la calle’”.

17 Afirmación de Daniel Salcedo durante su acto de asunción, citada en *La Nación*, 14 de diciembre de 2007, “Mejoraremos la potencia de fuego”.

18 *Clarín*, 14 de diciembre de 2007, “Stornelli prometió ‘más poder de fuego’ para la Bonaerense”.

19 Según la encuesta de victimización realizada por el Ministerio de Gobierno de la Ciudad y la Universidad de San Andrés la sensación de inseguridad afecta al 80% de los porteños y siete de cada diez personas cree que vive en un barrio inseguro. *La Nación*, 12 de agosto de 2007, “Un porteño cada cuatro fue víctima de la inseguridad”.

diciones de trabajo, la llegada del Estado (y de la policía) a los lugares marginales de la ciudad, fueron los tópicos comunes abordados. Temas como la violencia institucional, el Código de Convivencia o la participación de la policía en redes de ilegalidad no aparecieron o lo hicieron muy lateralmente. Uno de los puntos de mayor diferenciación fue la posición del partido del jefe de gobierno electo –Mauricio Macri–, Propuesta Republicana (PRO), en relación con la protesta social. Esta fuerza política se mostró insistente frente a la necesidad de regular el uso del espacio público para manifestaciones y concentraciones de personas.²⁰

Al margen de la campaña electoral, los reclamos ciudadanos multitudinarios por mayor seguridad se mantuvieron con intensidad, al igual que en los últimos años, en distintos lugares del país. Este año pueden enumerarse tres casos paradigmáticos de respuestas autoritarias y propuestas regresivas y restrictivas en materia de protección de derechos por parte de los dirigentes políticos frente a hechos y reclamos sobre seguridad en distintas provincias. Por un lado, se destaca la posición adoptada por el Poder Ejecutivo de la provincia de Neuquén luego del asesinato del maestro Carlos Fuentealba. Y, por otro, las propuestas de reforma del Código Procesal Penal en las provincias de Mendoza y Tucumán para limitar las excarcelaciones y endurecer las leyes procesales y de seguridad.

La reacción del gobernador de la provincia de Neuquén, Jorge Sobisch, frente al homicidio del docente Carlos Fuentealba²¹ por parte de la policía provincial en el desalojo de una manifestación, siguió esta línea autoritaria. El gobernador justificó inmediatamente su decisión de desalojar la ruta y declaró en una solicitada publicada en los diarios nacionales que al ordenarlo actuó al amparo de “la ley y la Constitución”.²² Asimismo, expresó: “me duele la muerte del docente neuquino a manos de un policía. También me duele la muerte de dos policías, [...], a manos de delincuentes”.²³ Una

20 De hecho, el 15 de enero de 2008 el fiscal general porteño, Germán Garavano, reveló que pondría en práctica una nueva estrategia para castigar los cortes de calles. Consistiría en identificar y sancionar a los dirigentes de las organizaciones gremiales o sociales que realicen estas manifestaciones fuera de la ley. *La Nación*, 15 de enero de 2008, “Ofensiva judicial contra el corte de calles en la ciudad”.

21 Véase, en el capítulo V, la sección “El homicidio del docente Carlos Fuentealba en Neuquén”.

22 *Página 12*, 13 de abril de 2007, “Sobisch: ‘Me duele la muerte del docente a manos de un policía. También me duele la muerte de policías a manos de delincuentes’”.

23 *Id.*

de las primeras acciones del gobernador ante el hecho fue el relevo de muchos de los funcionarios de su gobierno, entre ellos el jefe de policía, comisario general Carlos Zalazar. En el discurso que dio Zalazar cuando asumía su reemplazo, el comisario expresó que no se podía condenar a todos los policías por el error de un hombre, como “no se puede decir que todos los sacerdotes sean violadores porque un sacerdote haya abusado de chicos a su cargo y lo mismo con casos sucedidos con maestros de campo”.²⁴

En la provincia de Mendoza, en mayo, las autoridades impulsaron un paquete de proyectos de ley que implicaba la reforma del sistema de seguridad de una manera sumamente regresiva y autoritaria. Esta iniciativa se impulsó como respuesta a los reclamos de los vecinos por mayor seguridad, que tomaron fuerza luego del asesinato de Laura Abonassar en la ciudad de Mendoza.²⁵ A partir de este hecho, el poder político mendocino respondió desplazando al entonces ministro de Seguridad, Miguel Bondino, y presentando en el Congreso proyectos de ley para limitar las excarcelaciones y endurecer las leyes de seguridad.²⁶ Estas medidas fueron acompañadas por un cambio en el perfil discursivo del Gobierno sobre los temas de seguridad. Las declaraciones oficiales presentaban a los derechos como obstáculos a sus políticas de seguridad. Resultaron particularmente preocupantes declaraciones del nuevo ministro de Seguridad, Alfredo Cornejo, que afirmó “Vamos a movernos al filo de la ley y lo vamos a hacer por indicios”, y caracterizaba a los jóvenes que delinquen como “monstruos”.²⁷ También aquellas expresadas por el

24 *Clarín*, 14 de abril de 2007, “Sobisch apareció en público y su gente hizo una marcha de apoyo”.

25 La madrugada del 14 de abril Laura Abonassar, de 42 años, fue atacada en la localidad mendocina de Godoy Cruz por tres asaltantes que luego de robarle su auto le dispararon y la dejaron junto a su hijo de 6 años en la calle. El 17 de abril murió en el hospital a causa de las heridas recibidas.

26 Entre las normas que integran el paquete que impulsó Cobos se encuentran las que establecen: el “juicio directísimo” –la realización de juicios en 48 horas contra las personas que sean descubiertas cometiendo un delito *in fraganti* y que tengan penas de menos de 15 años de prisión–; las escuchas telefónicas preventivas; la autorización para comprar de forma directa un sistema automático de identificación de huellas dactilares y solución tecnológica para la reingeniería del sistema de emisión de la cédula de identidad y certificado de antecedentes; el 911 como número único de emergencias; y la creación de un juzgado especial que sólo lleve las causas por tenencia ilegal de armas de fuego en los delitos contra la propiedad y las personas.

27 *Los Andes*, 18 de abril de 2007, “Cornejo puso un nuevo jefe policial y ordenó operativos en zonas ‘duras’”.

governador Julio Cobos en el discurso de apertura de las sesiones ordinarias en la Legislatura mendocina, donde declaró: “Vamos a privilegiar la vida por encima de las leyes. A los jueces cuando les hablo de la realidad, quiero que me contesten desde la razón y no desde el derecho”,²⁸ y además pidió a los legisladores que priorizaran dos leyes que consideraba claves para combatir el delito: más límites a las excarcelaciones y escuchas telefónicas preventivas.²⁹

Un hecho novedoso y positivo es que en este caso, ante los cuestionamientos de distintas organizaciones, entre ellas el CELS,³⁰ los proyectos fueron revisados y archivados por los legisladores.

Al igual que en Mendoza, en la provincia de Tucumán el gobernador José Alperovich impulsó un proyecto de reforma del Código Procesal Penal³¹ para limitar las excarcelaciones. Además de haber sido comprobada la ineficacia de este tipo de medidas para enfrentar los problemas de seguridad y morosidad judicial, la propuesta es violatoria de la Constitución Nacional y de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Sin embargo, más allá de los cuestionamientos expresados, el 22 de noviembre de 2007 se sancionaron los cambios al Código Procesal Penal, para ampliar “el instituto de la prisión preventiva”.³² En este sentido, resultó particularmente preocupante la posición pública del Gobernador, que expresó: “Los ladrones tienen que estar presos. ¿Cómo hacemos para combatir la inseguridad? Quiero que el pueblo comprenda que lo que falta es que los delincuentes estén detrás de las rejas”.³³

28 *Los Andes*, 2 de mayo de 2007, “Tras la muerte de Laura, Cobos pidió a la Justicia limitar los derechos”.

29 Las primeras leyes pedidas por el Ejecutivo fueron aprobadas en 72 horas; véase: *Diario Uno*, 26 de abril de 2007, “Se aprobaron 3 leyes del paquete que pidió Cobos”.

30 Desde el CELS se criticó esta iniciativa y se enviaron notas dirigidas a miembros del Poder Ejecutivo (el presidente de la nación argentina y el gobernador de la provincia de Mendoza) y Legislativo para manifestar nuestra preocupación por el impulso de estos proyectos. También se visitó la provincia concretando reuniones con distintos actores y se acercaron documentos con la opinión del CELS sobre los proyectos y las razones por las cuales no debían aprobarse, y un documento que analiza los impactos negativos de reformas legislativas similares llevadas adelante en la provincia de Buenos Aires en materia penal en la situación penitenciaria.

31 N°23-PE-07.

32 *La Gaceta*, 23 de noviembre de 2007, “Para dictar prisión preventiva habrá más flexibilidad”.

33 *Página 12*, 22 de noviembre de 2007, “La mano dura en versión tucumana”.

Frente a las demandas por seguridad, la función del sistema político debería ser dotar de sentido a los reclamos sociales. Si el sistema político traduce la multitud de reclamos sociales en forma lineal e irreflexiva, pierde su función de mediar en los conflictos, construir acuerdos y diseñar políticas públicas. El resultado de este accionar irresponsable es el de estos últimos años: el agravamiento del problema por la generación de políticas contradictorias sólo evaluadas a la luz de coyunturas cambiantes.

2. VIOLENCIA INSTITUCIONAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y EL CONURBANO BONAERENSE

El accionar de los miembros de las instituciones de seguridad en la Argentina ha estado tradicionalmente caracterizado por sus altos niveles de violencia. La letalidad de las acciones policiales, que suele focalizarse en los sectores más desprotegidos de la sociedad, representa una clara amenaza al derecho a la vida. Si bien varias reformas normativas han ido incorporando principios rectores del uso de la fuerza como la oportunidad, la racionalidad y la proporcionalidad a la normativa que rige el accionar policial,³⁴ se evidencia su contradicción con rutinas institucionales que promueven el uso de las armas y que exigen una reacción policial muchas veces extrema e innecesaria, y muchas otras veces directamente ilegal.

A continuación se presenta la evolución en el último decenio de la cantidad de personas que resultaron muertas en hechos de violencia institucional³⁵ en

34 En el caso de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, la ley 13.482 establece en sus artículos 9° y 13° los principios básicos en relación con el uso de la fuerza. Por su parte, el Suplemento de la Orden del Día Interna N°117 de la Policía Federal dispone que esa fuerza debe guiar su accionar por los Principios Básicos sobre Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Véase más adelante en la sección 3 de este capítulo, las modificaciones en las reglamentaciones que regulan el uso de la fuerza en las distintas instituciones de seguridad.

35 Para la construcción de estas estadísticas se ha utilizado como fuente la base de datos del CELS. Para una descripción metodológica de esta base, véase <www.cels.org.ar>.

el Área Metropolitana de Buenos Aires.³⁶ Estos hechos de violencia son muchas veces enfrentamientos armados entre civiles y policías (o miembros de otras instituciones de seguridad³⁷), u otro tipo de situaciones como ejecuciones sumarias de personas indefensas, la muerte violenta de personas detenidas (excluyendo aquellas alojadas en unidades de los servicios penitenciarios federal y de la provincia de Buenos Aires), o la represión de protestas sociales, operativos de control y otras acciones preventivas que por su mismo carácter nunca deberían dejar como saldo víctimas fatales. También se incluyen los casos en que miembros de instituciones de seguridad ejercen violencia por fuera de sus funciones policiales, ya sea en hechos de violencia familiar, peleas con vecinos, o cualquier situación similar de índole privada.

Luego del análisis de las estadísticas presentadas, se analizan algunos casos particularmente graves y preocupantes de violencia institucional sucedidos en el período transcurrido entre julio de 2006 y junio de 2007.

Según la información de las bases de datos del CELS, la región metropolitana de Buenos Aires registró en el último año 116 muertes en hechos de violencia en los que participaron integrantes de instituciones de seguridad. Ello implica que el número total de víctimas fatales registró un descenso del 20% respecto a los doce meses previos (julio de 2005-junio de 2006).

En 79 casos se trató de personas civiles que fueron muertas por miembros de la Policía de la Provincia de Buenos Aires (39 casos), la Policía Federal (29 casos), Gendarmería Nacional (dos casos), Servicio Penitenciario Federal (dos casos), Servicio Penitenciario Bonaerense (dos casos), Fuerza Aérea (un caso). En cuatro casos no se publicó la institución a la que pertenecía el funcionario.

Entre las 79 víctimas fatales, cuatro eran personas no relacionadas con el hecho de violencia que fueron alcanzadas por una bala mientras pasaban incidentalmente por el lugar.

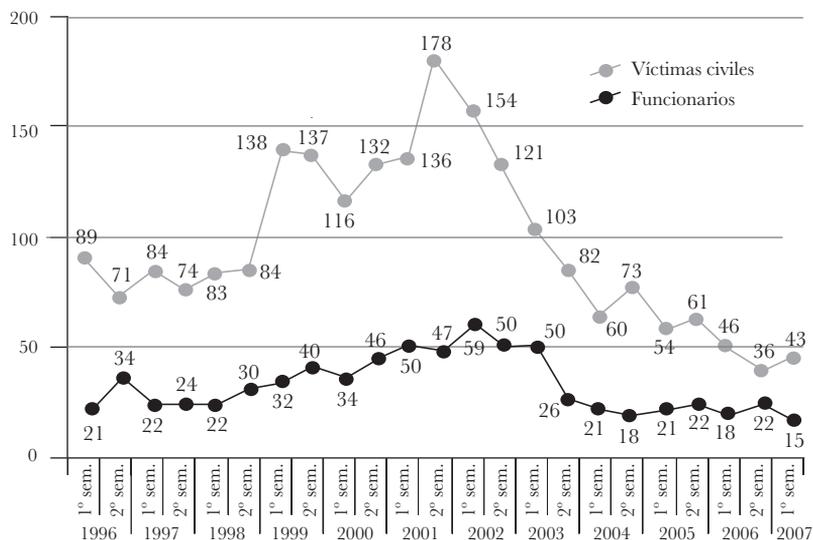
Otras 37 personas fallecidas eran funcionarios de seguridad, en su mayoría policías (16 policías federales³⁸ y 12 policías de la provincia de Buenos Ai-

36 Área comprendida por la ciudad de Buenos Aires y los 24 partidos de la provincia de Buenos Aires que conforman el Gran Buenos Aires. Esta definición fue establecida por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de la República Argentina. Véase <indec.mecon.gov.ar>.

37 Fuerzas Armadas (Ejército, Marina y Fuerza Aérea), instituciones de seguridad (Gendarmería, Prefectura y Policía de Seguridad Aeroportuaria) y personal de los servicios penitenciarios.

38 Los datos oficiales de la Policía Federal dan cuenta de 14 policías muertos en este mismo período. En el año 2005 se registraron 15 policías muertos y 9 en 2004. Véase <policiafederal.gov.ar>.

Evolución de personas muertas en hechos de violencia con participación de funcionarios de las instituciones de seguridad
 Ciudad de Buenos Aires y Conurbano Bonaerense. 1º sem. 1996 - 1º sem. 2007



Fuente: CELS, sobre base propia de datos de prensa.

Nota: además de funcionarios policiales, se incluyen miembros de todas las instituciones estatales que ejercen la fuerza en representación del Estado: Fuerzas Armadas, servicios penitenciarios e instituciones de seguridad federales (Gendarmería Nacional, Policía de Seguridad Aeroportuaria y Prefectura Naval Argentina). No se incluyen aquí los casos en los que participaron custodios pertenecientes a agencias privadas de seguridad.

res).³⁹ A ello se suman tres militares, dos gendarmes, dos prefectos, un penitenciario federal y un bonaerense.

Los niveles de violencia institucional registrados estos dos semestres son similares a los observados en los dos años pasados, con una disminución en la cantidad de civiles muertos, y un muy leve descenso de funcionarios fallecidos. Gran parte de los hechos de violencia que desembocan en la muerte de perso-

39 Según datos oficiales de la Dirección de Evaluación y Seguimiento de la Subsecretaría de Seguridad, en el año 2006 resultaron muertos 11 funcionarios (cinco estando de servicio y seis de franco), y en 2007 murieron cinco policías más (cuatro de servicio y uno de franco) hasta el 31 de julio.

nas sucedieron en el Conurbano bonaerense: 88 de las 116 muertes ocurrieron allí, mientras que las 28 restantes sucedieron en la ciudad de Buenos Aires.

2.1. ENFRENTAMIENTOS

La mayor parte de las personas civiles (el 70% de los casos) murió en presuntos enfrentamientos armados⁴⁰ ocurridos entre personal de una institución de seguridad y civiles. Uno de los datos importantes en la caracterización de los enfrentamientos entre civiles y policías es el tipo de delito que origina el enfrentamiento: la mayoría de los enfrentamientos entre policías y civiles registrados por la prensa –y que ocasionan la muerte de alguno de los sospechados, de policías o de terceras personas–, se originan en la presunta comisión de un robo o intento de robo a mano armada a comercios o autos, del que participan uno o dos asaltantes. Como contrapartida, son escasos los enfrentamientos originados por la comisión de delitos más complejos, perpetrados por bandas armadas. Esta circunstancia permite notar que la acción policial se desarrolla frecuentemente sobre casos en los que la relación de fuerzas permitiría utilizar métodos de intervención menos extremos.

Por otro lado, como se verá en varios de los relatos incluidos a continuación y en la próxima sección de este capítulo, en repetidas ocasiones se verifican casos que fueron presentados inicialmente como enfrentamientos en el marco de la comisión o represión de un delito, y no como casos de uso abusivo de la fuerza. Es frecuente en estas situaciones el “plantado” de un arma a la víctima para confirmar la versión policial de los hechos, como puede verse en los casos de Darián Barzábal y de Eduardo Córdoba.

2.1.1. *Eduardo B. Córdoba, 31 años de edad, Villa Lugano, ciudad de Buenos Aires, 22 de abril de 2007*⁴¹

Eduardo Bernabé Córdoba tomó un colectivo de la línea 76 junto a su amigo G. M. a las 2.40 de la madrugada del domingo 22 de abril. Allí se produjo

40 Hablamos en principio de “presuntos enfrentamientos” ya que persiste la vieja práctica de presentar hechos de abuso policial como enfrentamientos para encubrir lo que, en verdad, constituye una ejecución por parte de funcionarios policiales. Para una descripción y análisis de este tipo de prácticas véase CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007*, Buenos Aires, CELS-Siglo XXI, 2007, pp. 187-193.

41 Agradecemos a los familiares y amigos de Eduardo por la información suministrada.

una discusión y luego una pelea entre Eduardo Córdoba y el chofer. Este último decidió entonces cerrar las puertas del vehículo y dirigirse a toda velocidad a la comisaría 36^a, ubicada en Pedernera 3405. Por la pelea, el conductor perdió el control del vehículo. Cuando por fin se detuvo, tanto G. M. como el chofer descendieron por ventanas traseras. El subinspector César Javier Pereyra disparó un primer balazo a la puerta. Luego le efectuó un disparo a Córdoba que le entró por la espalda a la altura de la cintura y salió por la tetilla izquierda. Se trató de un disparo letal que le destruyó el pulmón, el riñón y el páncreas. Al volver a subir al colectivo, el chofer vio a Eduardo Córdoba herido de bala en el piso y con un arma a su lado.

Córdoba murió a las pocas horas en el Hospital Penna. Según la versión policial, Eduardo y su amigo habrían intentado asaltar al conductor, por lo que el chofer los condujo hasta la comisaría. Una vez allí, Córdoba habría comenzado a disparar y habría muerto en el enfrentamiento. La policía caratuló el hecho como “robo a mano armada, privación ilegal de la libertad, resistencia a la autoridad, disparo de arma de fuego y lesiones”. La jueza de Instrucción porteña Guillermina Martínez desestimó esta versión, dado que las pruebas iniciales indicaban que no había habido un intento de robo, y que Eduardo no estaba armado. Consecuentemente, la jueza Martínez estimó que “[...] le hubiera bastado a Pereyra para hacer cesar la agresión [al chofer] [...], haber ingresado al colectivo [...] y reducirlo”. “Pudo también dirigir el segundo disparo a un lugar del cuerpo distinto al que lo hizo, v. gr. las extremidades inferiores.” Más adelante, la jueza puntualizó que “es precisamente su condición de oficial de policía lo que lo obligaba aún más a estar preparado para apreciar la real situación ex ante y acabar con ella de mejor manera”.⁴² La jueza Martínez acusó de “homicidio agravado por su condición de agente de una fuerza de seguridad” a César Javier Pereyra, quien fue detenido. También ordenó investigar a los policías de la comisaría 36^a “que habrían tomado parte en la creación de aquel escenario ficticio [...] colocación de un revólver dentro del colectivo para hacerlo pasar como en manos del fallecido Córdoba”.⁴³ El lunes 16 de abril, la defensa pidió la excarcelación de Pereyra ante el juez Jorge López –quien había reemplazado a la doctora Martínez por licencia–, la cual fue concedida bajo el argumento de que el policía “no tiene antecedentes penales, no tiene pasaporte y por eso se

42 Resolución del Juzgado n° 36, Sec. n° 123 en causa n° 21.031/07 de fecha 05/07/2007.

43 *Id.*

cree que es difícil que intente eludir la acción de la Justicia ni destruir pruebas”. En el pedido de excarcelación el fiscal, Alejandro Molina Pico, dijo que si bien él no conocía la causa a fondo, consideraba que el subinspector “no se excedió en el ejercicio de sus funciones como policía”.⁴⁴

2.1.2. *Darián Barzábal, 17 años de edad, La Plata, provincia de Buenos Aires, 10 de enero de 2007*⁴⁵

Darián Barzábal habría ingresado, junto a otro joven, a la vivienda de Luis Doratto, un efectivo de la comisaría 4ª de La Plata. El policía sorprendió a los dos jóvenes, los persiguió, y logró atrapar a uno de ellos, Barzábal. Luego, Doratto llamó a la comisaría 3ª y llegó un patrullero conducido por los sargentos Santiago Regalía y Christian Gutiérrez. Los policías se llevaron al joven en el móvil. Durante el traslado en el patrullero Darián recibió un disparo en la cabeza que le provocó la muerte.

Los policías argumentaron que no habían revisado bien al chico y que éste sacó un arma calibre 32 dentro del patrullero, que forcejeó con ellos para escapar, y que al sargento Regalía se le había disparado su arma reglamentaria por error. Sin embargo, la versión policial no resultaba creíble y se contradecía con distintos elementos que irían apareciendo en la investigación. El subteniente de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, Luis Doratto, aseguró que Darián Barzábal estaba desarmado y que se lo entregó esposado a los efectivos de la comisaría 3ª. Se comenzó a sospechar que el arma calibre 32 pudo haberse montado en la comisaría para simular un intento de fuga, por lo que el jefe de la departamental de La Plata, Héctor Martínez, dispuso la intervención de la comisaría de Los Hornos. El padre de Darián y otros familiares hicieron una protesta pidiendo explicaciones de lo sucedido.

Pocos días después, con la intervención de la Auditoría General de Asuntos Internos, se estableció que el revólver calibre 32 hallado no era propiedad del joven sino que, por el contrario, había sido incautado tres meses antes en un procedimiento realizado en una vivienda del barrio por uno de los policías sospechados de encubrir el crimen, el teniente primero Iván Martí-

44 *Clarín*, 6 de mayo de 2007, “Investigan a policías por una denuncia de ‘gatillo fácil’”; *Crónica*, 6 de mayo de 2007, “Investigan un presunto caso de ‘gatillo fácil’”; *Clarín*, 13 de mayo 2007, “Un policía, acusado de gatillo fácil”; *Página 12*, 20 de mayo de 2007, “Mató a un músico desarmado, es policía y ya quedó excarcelado”.

45 Agradecemos a la ACIJ (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia) por la información suministrada acerca de este caso.

nez. Esta evidencia reforzó la hipótesis judicial de que el arma fue “plantada” en el patrullero. Adicionalmente, el resultado de los peritajes y la autopsia indicaron que el arma homicida, una pistola calibre 9 mm de dotación policial, fue apoyada bajo la ceja sobre la piel del joven antes de efectuar el disparo. Esto derribó la teoría de un disparo accidental. El ex secretario de Seguridad provincial Martín Arias Duval declaró que “El muchacho soportó una verdadera sesión de tortura dentro del patrullero. Éste es un caso de exceso policial gravísimo, no hay dudas ni contemplación posible; es terrible”.⁴⁶ Los sargentos Santiago Constantino Regalía y Christian Aníbal Gutiérrez fueron detenidos y expulsados de la institución por el homicidio. El capitán Carlos Morales, el teniente primero Iván Martínez, y el teniente Lucas Oyarzábal fueron también expulsados por encubrir el crimen y, más tarde procesados por “encubrimiento agravado”.⁴⁷ El titular de la comisaría 3ª de Los Hornos, capitán Eduardo Zaffino, si bien no había estado implicado en un principio (por haber estado fuera de servicio en el momento de los hechos), fue acusado de participar en el encubrimiento a partir de los testimonios y el análisis de las comunicaciones de esa noche.

2.1.3. Jonathan Oros, 19 años, 7 de enero de 2007, Mendoza

Jonathan Oros estaba tomando cerveza con un grupo de amigos sentado en la vereda de un kiosco frente a la comisaría 33ª de la ciudad de Mendoza. Luego de cruzar para tomar el colectivo 71 (cuya parada está en la puerta de la comisaría), los amigos lo vieron forcejear con un policía en la puerta de la comisaría. El joven fue ingresado a la dependencia de los pelos. Luego se escucharon disparos, y Jonathan resultó herido en el tobillo, en la ingle y en el tórax. El joven permaneció dos días internado en terapia intensiva, hasta que murió.

Según la versión policial, el joven habría ingresado a la comisaría por el garaje del edificio con un revólver calibre 22 disparando contra los efectivos

⁴⁶ *La Nación*, 3 de enero de 2007, “A Barzábal le ‘plantaron’ el arma”.

⁴⁷ Este caso, junto con el de Eduardo Gastón Díaz en Necochea –relatado a continuación–, generó una reunión fuera de agenda entre la vicegobernadora de la provincia de Buenos Aires, Graciela Giannettasio –a cargo del Ejecutivo–, y el subsecretario de Seguridad, Martín Arias Duval. Giannettasio declaró que “el Gobierno no protege ni estimula ni apaña acciones contrarias a la plena vigencia del Estado de Derecho”. *Clarín*, 13 de enero de 2007, “Gatillo fácil en La Plata: quisieron ‘plantarle’ un arma a la víctima”.

policiales, quienes sólo se habrían defendido. Sin embargo, uno de los testigos, vecino del lugar, declaró que al oír los disparos se asomó por una hendidura del portón de la comisaría y vio cuando Oros recibió el último disparo. Aseguró que el joven no estaba armado.

Por su parte, el padre de la víctima declaró “Me lo molieron a palos, tiene la marca de un cachazo en la ceja (un corte que la policía sostiene que fue por la caída). Después de 15 minutos armaron todo un circo en la televisión, mostraron un 22 y después una 9 milímetros, dicen que estaba armado. A mí me amenazaron, vinieron tipos a mi casa, y los chicos amigos de mi hijo están muy asustados y no quieren hablar”.⁴⁸

Originalmente, la investigación de la Fiscalía de Delitos Complejos de Mendoza avaló la versión de los policías. Pero todo cambió frente al testimonio de una vecina. La mujer, que declaró bajo la figura de “testigo protegido”, sostuvo que el joven no había ingresado armado a la comisaría. Otros testigos corroboraron esta versión coincidiendo en que Jonathan no entró por voluntad propia a la seccional, sino que fue ingresado a la fuerza, y que no oyeron los tiros que –según la policía– había hecho el chico al entrar “descontrolado” a la comisaría. Por su parte, los peritos nunca pudieron encontrar rastros de esos disparos.

Veinte días después del hecho, el subcomisario Héctor Becerra, los agentes Daniel Quiroga, Ricardo Moyano y Claudio Vaca y la auxiliar Mónica Arias fueron separados de sus cargos por decisión del Ministerio de Seguridad provincial.

En el mes de febrero de 2007, el juez Luis Correa Llano ordenó la detención del agente Claudio Vaca, imputándolo del delito de “homicidio agravado”. Sin embargo, la calificación legal fue modificada y, actualmente, el ex funcionario policial se encuentra imputado del delito de “homicidio cometido en exceso de legítima defensa”.

El padre de Jonathan fue víctima de numerosas amenazas. El 6 de enero de 2008, Raúl Oros fue abordado por tres policías, quienes le pidieron de mala manera el documento. Cuando Oros entregó su documentación y descubrieron que era el padre de Jonathan fue víctima de maltrato verbal y físico. Luego fue detenido en la comisaría 3ª por varias horas. El hecho se produjo cuando se conmemoraba un año de la muerte del joven. Oros, por su parte, ya había denunciado amenazas a su persona y hostigamiento policial a su hijo.

48 *Página 12*, 22 de enero de 2007, “Baleado en defensa impropia”.

Otra de las situaciones en donde repetidamente se producen muertes es cuando los policías mismos o sus familiares son víctimas de un delito, en general un intento de robo.⁴⁹ Este tipo de situaciones desemboca frecuentemente en la muerte tanto de los policías como de sus presuntos asaltantes. Entre julio de 2006 y junio de 2007 murieron en intentos de robos de sus vehículos u hogares al menos 13 de los 37 funcionarios de instituciones de seguridad asesinados. En este tipo de situaciones también resultan muertas otras personas, ya sea presuntos asaltantes o terceras personas, lo que da cuenta de un tema que ya ha sido analizado en distintos informes del CELS,⁵⁰ que es el uso de armas por parte de funcionarios que se encuentran fuera de servicio.⁵¹ En el período mencionado más arriba, 39 de las 79⁵² personas civiles muertas por funcionarios de instituciones de seguridad fueron asesinadas por agentes que estaban de franco o retirados.⁵³

2.2. EL USO PARTICULAR DE LA FUERZA

En algunos de los casos donde se verifica un uso particular de la fuerza, las muertes ocurren como resultado de la resolución violenta de un conflicto privado que involucra a funcionarios de seguridad: casos de violencia familiar que terminan en el asesinato del cónyuge u otros familiares, también conflictos con vecinos o conocidos. En estos casos, una cultura que naturaliza el uso de la fuerza y la presencia de las armas oficiales o de otras armas de fuego en el hogar facilita el pasaje de una situación conflictiva a una situación trágica e irreversible. Entre julio de 2006 y junio de 2007, al menos siete personas fueron asesinadas por policías en este tipo de circunstancias, y tres

49 Las situaciones de violencia desencadenadas por un intento de robo a un policía son frecuentes y repetidas. Este tema fue analizado en CELS; *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2005*, Buenos Aires, CELS-Siglo XXI, 2005, pp. 231-236.

50 Al respecto, véase CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007, op. cit.*, pp. 209-212.

51 De hecho, de esos 37 funcionarios asesinados, 19 estaban de franco, siete estaban retirados, y sólo ocho se encontraban de servicio. Hay tres casos en los que no se publicó la condición del agente fallecido.

52 No se contabilizan aquí las personas muertas por custodios privados de seguridad.

53 En 19 casos se trataba de policías federales fuera de servicio, 15 casos de policías bonaerenses, un gendarme, un penitenciario federal y un miembro de la Fuerza Aérea. En dos casos no se publicó la institución a la que pertenecía el agente.

funcionarios murieron producto de este tipo de conflictos.⁵⁴ En seis de estos casos, se trata de mujeres asesinadas por su pareja miembro de alguna institución de seguridad.⁵⁵ En este contexto, resulta necesario analizar y tomar

54 Los casos de R. B. y de una joven de Mercedes son demostrativos de situaciones en las que agentes policiales hicieron un uso abusivo de la fuerza, por fuera del ámbito de ejercicio de sus funciones. El 7 de junio de 2007, R. B., una joven de 17 años residente en Necochea, se encontraba en el boliche Guest, donde había una fiesta privada organizada por alumnos de secundario. El teniente Pablo Martín Porcú, policía de la Delegación de Tráfico de Drogas Ilícitas de Necochea, ingresó ebrio al local mostrando su chapa de identificación. Más tarde, siguió a R. B., que se dirigía al baño, y allí intentó abusar de ella. Ante la resistencia de la joven, el policía sacó su arma y le efectuó un disparo en la cabeza. Al oír la detonación, los custodios del boliche asistieron al baño y se encontraron en la puerta con el policía con el arma en la mano y dentro del baño a R. B. agonizando, con los pantalones bajos, sentada en un inodoro y con un tiro en la cabeza. La joven fue trasladada al Hospital Interzonal de Mar del Plata en gravísimo estado. Primero estuvo en coma, y permaneció varios meses internada hasta su recuperación. El policía –que vive en Mar del Plata y se encontraba de vacaciones– fue desafectado de servicio por orden de la Auditoría General de Asuntos Internos y quedó detenido. En el hecho, el policía habría empleado su pistola reglamentaria, una Browning calibre 9 milímetros. El caso, caratulado como “tentativa de homicidio”, es investigado por el Tribunal de Menores n°1 de Necochea a cargo de María Angélica Bernard.

El otro caso ocurrió el 28 de mayo de 2007, cuando dos policías de la provincia de Buenos Aires fueron acusados por una chica de 16 años de haberla secuestrado cuando salía para el colegio en Gral. Rodríguez y luego violarla en un albergue transitorio del Acceso Oeste. Los oficiales la habrían obligado a subir al asiento trasero de su patrullero y, luego de hacer una breve escala en la seccional, la llevaron al hotel El y Tu. Luego de salir del hotel, los funcionarios la acercaron al colegio, donde la adolescente le contó lo ocurrido a una amiga, y unos minutos más tarde se desmayó en clase. La víctima y sus padres fueron a realizar la denuncia a la comisaría 1ª, pero al encontrarse con los dos policías involucrados la chica no pudo contar la verdad en ese primer momento. Algunos detalles del hecho se terminaron de corroborar gracias al testimonio del encargado del albergue transitorio. Los policías amenazaron con matar a su víctima si contaba lo ocurrido. Los funcionarios intentaron desacreditar el hecho diciendo que la víctima había consentido que tuvieran relaciones con ella. En el expediente se están realizando las pericias de rigor: ginecológicas, de ADN y psicológicas. La Auditoría General de Asuntos Internos abrió un sumario y se entrevistó con los padres de la víctima. Cinco días después del hecho los dos policías fueron desafectados preventivamente de la fuerza. El organismo que investiga este hecho es el Juzgado de Menores n° 3 de Mercedes, a cargo de Mirta Guarino.

55 Para un análisis más detallado de este patrón véase CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007, op. cit.*, pp. 218-220.

medidas respecto de la violencia ejercida por policías hacia sus familias teniendo en cuenta los factores institucionales que pueden prevenirla o exacerbarla. La Auditoría General de Asuntos Internos de la Policía de la Provincia de Buenos Aires comenzó a abordar esta problemática en los últimos años.⁵⁶ Esta situación fue identificada por las autoridades de la Auditoría como prioritaria, en cuanto permite tener un control de la violencia que los propios efectivos manejan. Por otro lado, la gestión del auditor general Adolfo Naldini consideró que debía darse una respuesta institucional clara sobre las personas que el propio Estado entrena en el uso de la violencia. Se trabajó bajo el supuesto de que este tipo de comportamientos violentos de los policías en su ámbito privado da cuenta de cómo esta persona se comportará en la calle. De este modo, el trabajo que se hace en este tipo de expedientes resulta preventivo de situaciones de violencia en general.

3. LA VIOLENCIA DE LAS ORGANIZACIONES DE SEGURIDAD PRIVADA Y LA RELACIÓN ENTRE LAS ESTRUCTURAS PÚBLICAS Y PRIVADAS DE SEGURIDAD

En los últimos diez años se produjo un sostenido incremento de la participación de los custodios privados en la provisión de seguridad, lo que también produjo un aumento de la participación de los custodios en los hechos de violencia. Esta progresiva privatización de la seguridad pública trajo aparejadas diversas consecuencias. Una de ellas es la concentración de servicios privados de seguridad en los barrios y sectores de mayor poder adquisitivo donde, a su vez, también se concentran en la mayoría de los casos los servicios de seguridad pública.

El vertiginoso crecimiento de las agencias privadas de seguridad también hizo que los custodios privados superaran en número a la cantidad de efectivos policiales, tanto en la ciudad de Buenos Aires como en la provincia. Según datos provistos por el Ministerio de Gobierno de la Ciudad, en mayo de

⁵⁶ El 3 de junio de 2006, por disposición 24/06 del auditor general de Asuntos Internos se creó la Auditoría Temática abocada al estudio de los casos que impliquen afectación de la dignidad humana o violación a los derechos humanos. La disposición de creación de la Auditoría Temática se refiere específicamente a los sumarios iniciados por hechos de violencia familiar, por apremios ilegales y por uso irracional y desproporcionado de la fuerza que se tramitan ante la Auditoría General de Asuntos Internos.

2007 había más de 21.000 vigiladores registrados, mientras que la Superintendencia de Seguridad Metropolitana de la Policía Federal destina a este distrito unos 18.000 agentes.⁵⁷ A su vez, para fines de 2006 se estimaba que en la provincia de Buenos Aires había más de 70.000 vigiladores privados, de los cuales cerca del 40% no se encuentra debidamente registrado.⁵⁸

En términos formales hay escasa articulación entre el sector de la seguridad pública y la seguridad privada, en términos informales, ambas estructuras están articuladas en múltiples puntos. En este sentido, la Policía Federal brinda aval y apoyo a las agencias de seguridad de distintas maneras. Por un lado, las provee de personal en tanto hay muchos ex funcionarios jerárquicos de las policías contratados como principales responsables de importantes empresas. E incluso, aún cuando las normativas excluyen al personal policial activo de realizar tareas para empresas de seguridad privada o particulares (más allá de los servicios adicionales), son varias las situaciones en que esto se ha verificado, como lo señalan incluso algunos de los casos que aparecen en este capítulo.⁵⁹ Por otro lado, colabora informalmente desde las dependencias policiales con las empresas de seguro de recupero de automóviles. Por otra parte, la mayoría de las instituciones policiales están autorizadas a competir con las instituciones privadas de seguridad mediante “la prestación de servicios adicionales de seguridad” a cambio del pago de un canon.

Las relaciones informales e ilegales entre las agencias de seguridad privada, personas vinculadas al terrorismo de Estado durante la última dictadura militar y funcionarios de la policía bonaerense fue acreditada en la causa por el asesinato del reportero gráfico José Luis Cabezas el 25 de enero de 1997.⁶⁰ En el juicio oral que tuvo lugar entre el 14 de diciembre de 1999

57 *Clarín*, 20 de mayo de 2007, “Cifras de Ministerio de Gobierno porteño”.

58 *Página 12*, 23 de diciembre de 2006, “Los patovicas quedan afuera”.

59 El subteniente de la Policía de la Provincia de Buenos Aires Ramón Rosauo Giménez, acusado en los casos por los asesinatos de Mariano Godoy y Gabriel Arévalo, cumplía en el momento de esos hechos tareas de vigilador privado.

60 José Luis Cabezas, reportero gráfico de la editorial Perfil, fue asesinado en la madrugada del 25 de enero de 1997 en Pinamar, provincia de Buenos Aires. Su cadáver esposado, con signos de haber sido ferozmente golpeado y con dos disparos en la cabeza, fue encontrado dentro de su vehículo incinerado. Al momento de ser asesinado cubría la temporada para el semanario *Noticias* en el centro de veraneo de la clase política y empresaria. Había participado en varias investigaciones sobre la policía bonaerense. Su seguimiento y secuestro se produjo al retirarse de una concurrida fiesta ofrecida por un importante empresario. Véanse CELS-Human Rights

y el 2 de febrero de 2000, se demostró que el homicidio había sido cometido en virtud de la instigación que Gregorio Ríos, jefe de la custodia privada del fallecido empresario Alfredo Yabrán, ejerció sobre el ex policía bonaerense –que se había desempeñado por seis años como subjefe de la comisaría de Pinar y había sido recientemente trasladado a otra dependencia de la zona– Gustavo Prellezo. A su vez, el policía había reclutado para concretar el secuestro y homicidio de Cabezas a un grupo de personas del barrio Los Hornos, de la ciudad de La Plata. También se determinó que los ex policías Sergio Rubén Cammaratta –a cargo del destacamento de Valeria del Mar– y Aníbal Luna brindaron apoyo sustancial para el homicidio, ya que fueron el nexo entre los imputados de Los Hornos y el ex policía Prellezo.

Las leyes que regulan esta actividad en la provincia⁶¹ y en la ciudad de Buenos Aires⁶² prohíben expresamente la participación en tareas de seguridad a personas pertenecientes a las instituciones públicas de seguridad, a personas que hayan sido exoneradas de las mismas, o a personas que hayan sido condenadas por violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, el alto nivel de informalidad que prevalece en el sector⁶³ y los deficientes controles estatales, la connivencia entre instituciones que deben controlar y la actividad controlada, hacen que aún haya personas técnicamente inhabilitadas por ley desempeñando tareas de seguridad.⁶⁴

Watch, *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en Argentina*, Buenos Aires, Eudeba, 1998, pp.167 y ss.; CELS, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina 1997*, Buenos Aires, CELS-Eudeba, 1998, pp. 20-31; y CELS, *Derechos Humanos Argentina 2001, hechos 2000*, Buenos Aires, CELS-Siglo XXI-Catálogos Editora, 2001, pp. 126-130.

61 Según ley 12.297, art. 8°, y las modificaciones de las leyes 12.381 y 12.874, que regulan las actividades de las personas jurídicas prestadoras del servicio de seguridad privada, no pueden desempeñarse en el ámbito de la seguridad privada quienes hayan sido excluidos de las Fuerzas Armadas, fuerzas de seguridad, policiales, del Servicio Penitenciario o de organismos de inteligencia por delitos o faltas, ni quienes posean antecedentes de condenas o procesos judiciales en trámite por delitos dolosos o culposos relacionados con el ejercicio de la función de seguridad.

62 Ley 11.913, art. 4°.

63 Según el presidente de la Cámara Argentina de Empresas de Seguridad e Investigación (CAESI), existen en todo el país unos 200.000 vigiladores privados, de los cuales 50.000 trabajan en negro.

64 De hecho, el 20 de diciembre de 2007, mediante la resolución n° 10, el ministro de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, Carlos Stornelli, decidió solicitar un relevamiento e inventario de las existencias de la Dirección de Agencias y Seguridad Privada del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

Uno de los casos fue el de Mario Attardo, un cabo declarado prescindible de la Policía de la Provincia de Buenos Aires que se encontraba prestando servicios de vigilancia cuando se vio involucrado en la detención de Martín Ríos, quien había disparado en Belgrano contra Alfredo Marcenac y otras seis personas.⁶⁵ También, el ex cabo Emir Champonois, exonerado de la Policía de la Provincia de Buenos Aires y condenado por el asesinato de Darío Riquelme y Mariano Wittis, se encuentra actualmente desempeñando tareas en la agencia de seguridad privada Bayercop, según informa el Patronato de Liberados en el seguimiento de sus salidas laborales, en el marco de la causa n° 822/9193.⁶⁶

Al ritmo que aumenta su cantidad, la participación de los custodios privados de seguridad en hechos de violencia fue creciendo. Entre principios de 2001 y mediados de 2007, al menos 41 personas resultaron muertas por custodios privados en el Área Metropolitana de Buenos Aires, ya sea en intentos de robo, en peleas en la vía pública o en tareas relacionadas más directamente con sus actividades de custodia. En el mismo período, resultaron muertos 59 custodios privados de seguridad en hechos similares.

El marco legal que encuadra las actividades de custodia permaneció en muchos casos indefinido, en particular lo relacionado con la situación de los custodios de boliches bailables y lugares nocturnos conocidos como “patovicas”.⁶⁷

65 El cabo Mario Attardo acompañó y fue reivindicado por el empresario y político, Juan Carlos Blumberg, en la cuarta “Marcha por la Inseguridad” que éste organizó el 31 de agosto de 2006. Véase CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007, op.cit.*, pp. 231-236.

66 La empresa Bayercop no figura en el listado de empresas autorizadas a cumplir tareas de seguridad en la provincia de Buenos Aires. Emir Champonois estaría registrado como cumpliendo tareas administrativas, a partir de lo cual algunos proponen interpretar que no lo incluye la prohibición legal de realizar tareas en una empresa de seguridad.

67 Se trata de personal de seguridad que se desempeña en boliches bailables, bares y confiterías. En la ciudad de Buenos Aires rige desde diciembre de 2005 la ley 1.913, que establece que sólo podrán trabajar en la seguridad de locales nocturnos –bares, confiterías, boliches, etc.– aquellos que previamente se inscriban en un registro de la ciudad creado a tal efecto, para lo cual deben cumplir con una serie de requisitos. Este registro existía desde 2003, y a fines de 2004 no tenía siquiera veinte inscriptos. Luego de la tragedia de Cromagnon, el Gobierno de la Ciudad comenzó a efectuar controles hasta que en 2006 la Dirección General de Agencias y Servicios de Seguridad Privada del Ministerio de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ya contaba con 1.000 trabajadores registrados. Más tarde, en septiembre de 2007, se puso en marcha un registro informatizado,

En los últimos años se produjeron reiterados casos de extrema violencia por parte del personal de locales nocturnos que hicieron evidente la necesidad de regular esta actividad, enmarcándola en las normas que rigen para las demás tareas de custodia privada. Estos casos, que en más de una ocasión llegaron a ocasionar la muerte violenta de jóvenes clientes de los boliches, pusieron en evidencia además la informalidad que caracteriza a este tipo de empleo, con una gran mayoría de los vigilantes contratados en negro y trabajando en funciones de seguridad sin ningún tipo de control.

Uno de los casos más trágicos fue la muerte de Beimar Mamani, un joven de 24 años muerto a golpes en la cabeza en el local Fantástico Bailable, en el barrio de Once de la ciudad de Buenos Aires, el 11 de febrero de 2006. El custodio autor de su muerte estuvo dos meses prófugo hasta ser detenido. En noviembre de 2007 fue condenado a ocho años y medio de prisión por el delito de “homicidio simple y lesiones”.⁶⁸ Pero antes y después de la muerte de Mamani, se produjeron otros casos de jóvenes agredidos por custodios de locales bailables que sin llegar a ser fatales revistieron gravedad: en abril de 2003 Guido Anachiri, un estudiante de 19 años, estuvo dos semanas en coma al recibir patadas en la cabeza del custodio del local El Sublime del barrio de Nuñez; en junio de 2004 Martín Torres Pereyra recibió un rodillazo de un custodio en el boliche New York City que le rompió la vejiga, por lo que debió ser operado de urgencia.⁶⁹ En septiembre de 2005 un adolescente de 16 años fue golpeado por varios custodios de un local bailable no habilitado, Chicharrón, en el barrio porteño de Congreso. Luego de la golpiza fue abandonado en la calle. El joven resultó con serias lesiones en la columna, por lo que debió ser operado. El 19 de febrero de 2007 un joven de 23 años fue internado en el Hospital Pirovano tras recibir una paliza e intento de ahorca-

mediante el cual las personas que trabajan en seguridad en boliches deben tener a la vista una credencial con sus datos de identificación.

- 68 La pena, dictada por el Tribunal Oral Criminal 7, recayó en José Pedro García, empleado de seguridad de Fantástico Bailable, de Once, en tanto que resultaron absueltos dos policías federales acusados por “incumplimiento de los deberes de funcionario público” al no haber evitado la golpiza que mató a Beimar Mamani.
- 69 El custodio que agredió a Martín resultó ser miembro de la Policía Federal en actividad, el cabo Fernando Aner. El Ministerio de Justicia, a través de su área de Prensa, confirmó también la identidad del policía y detalló que es un cabo primero del área de Seguridad y Enlace con el Poder Judicial de la Nación, y está en disponibilidad.

miento por parte dos patovicas de un local bailable del barrio porteño de Villa Pueyrredón.⁷⁰ En marzo de 2007 Hernán Quiroga, un joven de 21 años que festejaba su cumpleaños, fue golpeado por los encargados de seguridad de Hook, un bar en La Plata. Debió ser internado con múltiples golpes y tres fracturas en el maxilar.

A fines de diciembre del 2006 se produjo otro caso fatal: la muerte de Martín Castellucci, de 20 años, en la puerta de La Casona de Lanús. Martín había ido a bailar allí con amigos y a uno de ellos no se le permitió la entrada, lo que provocó una discusión. Martín recibió una brutal paliza por parte de los patovicas del local, que lo dejaron inconsciente en la calle. Murió tras tres días de agonía. Dos custodios fueron detenidos días después mientras intentaban escapar. El entonces ministro del Interior, Aníbal Fernández, recibió a los padres de Martín Castellucci (Oscar Castellucci y Ana María Herrera) y se comprometió a insistir ante el Congreso de la Nación para que sancionara una ley que regule la actividad de los patovicas. Esta ley fue presentada por el Poder Ejecutivo, y en febrero de 2007 obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados de la Nación. El Ministerio del Interior otorgaría un certificado técnico habilitante y, para obtenerlo, el interesado debería realizar un curso que lo habilitara como controlador especializado o técnico en control de admisión y permanencia. Se crearía un registro único de los controladores y, además, el proyecto establecía que los “controladores de admisión y permanencia de espectáculos artísticos y de entretenimiento” no podían haber sido condenados por delitos de lesa humanidad o haber tenido penas privativas de la libertad que superaran los tres años, ni ser integrantes o exonerados de las Fuerzas Armadas o de seguridad. El proyecto tardó diez meses en llegar al Senado y ese cuerpo le hizo algunas modificaciones,⁷¹ por lo que debe aún volver a Diputados para su aprobación.

70 *La Nación*, 20 de febrero de 2007, “Internan a un joven tras una paliza de patovicas”.

71 Estas modificaciones recibieron algunas críticas por parte de la Asociación Civil Martín Castellucci, que expresó que “un tema estrechamente vinculado con la seguridad ha sido enfocado erróneamente desde la perspectiva de las relaciones laborales y su redacción, de un estilo ambiguo, deja demasiadas zonas sensibles pendientes de la reglamentación, y relativiza aspectos que el proyecto original definía de un modo más contundente. El único aporte positivo hecho al proyecto fue la inclusión de una doble indemnización para los vigiladores que fueran despedidos por negarse a cumplir una orden de tenor claramente discriminatorio en el control de ingreso de personas a los locales”.

Por su parte, el Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires impulsó un proyecto de ley que obligaría a los dueños de los locales bailables a contratar como “patovicas” a custodios de las agencias de seguridad habilitadas, y que también proponía aumentar las restricciones para el uso de armas a los custodios de los locales nocturnos. La ley recibió media sanción en el Senado bonaerense en diciembre de 2006, pero un año después aún no ha sido tratada en la Cámara de Diputados.

Sin dudas, la reglamentación y el posterior control de los vigiladores de locales nocturnos es una tarea pendiente que debe encararse en las distintas jurisdicciones con el fin de prevenir las situaciones de violencia descritas precedentemente. Pero aun las agencias de seguridad habilitadas se encuentran en una situación de control público deficiente. En algunas zonas del país, la presencia de custodios privados de seguridad de grandes emprendimientos vinculados a la explotación de recursos naturales y tenencia de tierras adquiere características de grupos parapoliciales. En la provincia de Santiago del Estero se denunció la existencia de grupos de seguridad contratados por grandes propietarios que, además de custodiar sus tierras, tienen como función amedrentar a los campesinos con los que sus patrones tienen disputas. Estos grupos actuarían encapuchados y fuertemente armados.⁷² También hubo denuncias de campesinos e indígenas en las provincias de La Pampa y Salta.⁷³

En esta última provincia, las comunidades indígenas kollas y tupí guaraníes están en conflicto con el ingenio San Martín de El Tabacal por la posesión de más de 100.000 hectáreas. Los grupos de seguridad privada fueron responsables del caso que se relata a continuación.

3.1. FABIÁN NÉSTOR PEREYRA, 18 AÑOS, ORÁN, PROVINCIA DE SALTA, 17 DE SEPTIEMBRE DE 2006

Fabián Néstor Pereyra era un joven indígena guaraní que con fines de subsistencia robaba naranjas en el ingenio San Martín de El Tabacal, en la localidad de Orán, que produce 34.800 toneladas de cítricos al año. Fabián solía entrar al ingenio con un grupo amigos, con quienes se trepaba a los camiones que transportaban los cítricos para llenar algunas bolsas con naranjas

⁷² *Página 12*, 18 de diciembre de 2005, “La Confesión”.

⁷³ *Clarín*, 21 de mayo de 2006, “La pelea por la tierra: Campesinos y empresarios se disputan diez millones de hectáreas”.

que luego vendían en la ciudad. El miércoles 13 de septiembre de 2006 entraron al ingenio en dos tandas, como solían hacerlo, pero, según el testimonio de uno de los jóvenes amigos de Fabián, les prepararon una emboscada: varios vehículos los persiguieron disparándoles. Ese día lograron salir ilesos del ingenio. Pero el viernes 15, cuando subieron al camión para llenar sus bolsas de naranjas, el chofer aceleró (en lugar de disminuir la velocidad para que los muchachos se bajaran), y se desvió hacia un lugar oscuro donde aparecieron guardias armados con palos y cañas de bambú. Algunos de los jóvenes fueron golpeados y todos, menos Fabián, lograron escapar. A la mañana siguiente hicieron la denuncia por los hechos y el juez de Instrucción Penal Oscar Blanco ordenó detener a los 16 guardias y al chofer. Fabián apareció muerto en el canal de riego del ingenio el domingo 17. La autopsia reveló que no murió ahogado en el canal, como se pretendió simular, sino por los golpes recibidos. El examen forense reveló también que agonizó durante 12 horas.

Los detenidos negaron toda responsabilidad ante el juez. Pero uno de ellos, el chofer, Jonathan Yael Baroni, confesó que aquel viernes su jefe le dio la orden de llevar como acompañante a un guardia de seguridad, quien le ordenó desviarse cuando subieron los jóvenes.

Tres meses más tarde, ocho empleados de la empresa de seguridad privada Search S.A. fueron procesados por “privación ilegítima de la libertad calificada y homicidio calificado por el concurso premeditado de dos o más personas en concurso real”. El juez de la causa, Oscar Blanco, estableció que “fue un operativo parapolicial para dar escarmiento a los naranjeros”.⁷⁴ La resolución judicial sostiene que los custodios se confabularon para golpear a la víctima y que Daniel Néstor Flores, encargado de la empresa de seguridad, fue el responsable de planificar el procedimiento que finalizó con el secuestro de un grupo de jóvenes y el posterior asesinato de Fabián Néstor Pereyra.

El abogado de la familia Pereyra, Hernán Masciotti, reclamó que también fuera investigada la presunta responsabilidad del ingenio en el homicidio.⁷⁵

⁷⁴ *Clarín*, 22 de enero de 2007, “Procesan a 8 vigiladores por matar a un joven que robaba naranjas”.

⁷⁵ Fuentes: *Clarín*, 27 de septiembre de 2006, “Detienen a 16 guardias por el crimen de un ladrón de naranjas”; *Crónica*, 22 de enero de 2007, “Custodios matan a joven con bates de béisbol”; *Clarín*, 22 de enero de 2007, “Procesan a 8 vigiladores por matar a un joven que robaba naranjas”.

4. RESPUESTA ESTATAL A LA VIOLENCIA POLICIAL. LAS DECISIONES JUDICIALES Y DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL DE LAS POLICÍAS

La respuesta que desde el Estado se da a los casos de exceso en el uso de la fuerza es vital a la hora de producir cambios en las prácticas de las instituciones de seguridad.

En este sentido, resulta preocupante observar la continuidad de ciertos patrones en las prácticas administrativas y judiciales, que justifican y explican la violencia policial y obstruyen el avance de las investigaciones.⁷⁶ Por otra parte, también es necesario señalar el desarrollo de acciones que en el ámbito de la justicia y la administración buscaron reducir los niveles de tolerancia y connivencia con la violencia policial.⁷⁷

Los casos de brutalidad policial que se describen en este informe⁷⁸ muestran una serie de vicios sintomáticos que reflejan el modo en que los actores encargados de la prevención y sanción de estos hechos se acercan al tema, y que se traducen en las deficiencias de las oficinas de investigación y de los tribunales para perseguir los delitos cometidos por agentes del orden.

Sin embargo, durante este último período se pudieron observar algunas estrategias, tanto estatales como de particulares u organizaciones sociales, que tuvieron una incidencia determinante para poner en crisis la aceptación acrítica de ese ejercicio de fuerza por parte de jueces y fiscales, y resultaron fundamentales para revertir la versión instalada de que se trataba de personas muertas en el marco de legítimas acciones de persecución del delito.

En este sentido, merece destacarse la respuesta dada por la Auditoría General de Asuntos Internos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de

76 Véanse CELS, “Políticas de seguridad y derechos humanos”, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2007, op. cit.*; CELS, “Violencia institucional al amparo de la Justicia. Análisis estadístico y de casos”, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2004*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004; y CELS-Human Rights Watch, *op. cit.*

77 *Id.*

78 Estos casos surgen de información que ha llegado al CELS y de una investigación del CELS sobre expedientes judiciales tramitando en el Departamento Judicial de Lomas de Zamora, período 2001-2006, Proyecto PICT REDES 2002-00236, “Violencia, policía y Estado de Derecho. El problema de la generalización en el uso de la fuerza como estrategia de control del delito. Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires y Provincia de Santa Fe. 1996-2004”. Este proyecto se desarrolla junto a la Universidad Nacional de Rosario y la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional del Litoral.

Buenos Aires. Esta repartición, creada en el año 2004 por la ley 13.204,⁷⁹ desarrolló investigaciones rápidas y eficaces frente a algunas de las prácticas policiales que implicaron graves violaciones a los derechos humanos. Su trabajo ha repercutido tanto en el avance de investigaciones internas como en el apoyo o puesta en cuestión de las investigaciones judiciales por los hechos de violencia policial.

Por otro lado, también es necesario destacar aquellos casos en que los fiscales adoptaron una posición crítica y promovieron medidas de investigación para acreditar el uso excesivo de la fuerza, lo que permitió avanzar sobre hipótesis que desacreditaron las versiones policiales formuladas inicialmente.

Por último, aparecen como determinantes las acciones promovidas por los familiares de las víctimas, en algunos casos con el apoyo de distintas organizaciones. En adelante veremos en qué medida la presencia del querellante o particular damnificado resulta clave para la discusión sobre el sentido de los hechos que se investigan en los casos judiciales.

4.1. EL ACCIONAR DE LA POLICÍA EN LA CONSTRUCCIÓN DEL RELATO QUE LLEGA A LA JUSTICIA

A pesar de la reforma a la estructura de la Policía de la Provincia de Buenos Aires que se inició en el año 1998 mediante la ley 12.155 y que fue profundizada desde el año 2004, separando la función de la policía de la investigación judicial, las medidas de prueba en los casos judiciales siguen siendo realizadas por personal de las comisarías y no de las dependencias de investigación.⁸⁰

Esta primera intervención marcada por la fuerte presencia de la policía tiene una consecuencia clara: los hechos son presentados en el escritorio de fiscales y jueces como un caso de respuesta a un ataque criminal en donde el funcionario policial resulta víctima y la persona fallecida victimaria.

79 En la estructura anterior, estas faltas eran investigadas por la Dirección General de Sumarios Administrativos, la Oficina de Control de Corrupción y Abuso Funcional y el Tribunal de Ética Policial. Para un análisis más profundo de las dificultades de la Dirección General de Sumarios Administrativos véase CELS-Human Rights Watch, *op. cit.*

80 Se han observado casos en los que la dependencia policial encargada de la investigación es aquella en la que prestaban servicios los funcionarios involucrados. A modo de ejemplo, se puede citar el expediente en el que se investiga la muerte de Oscar Maidana y Luis Alberto del Puerto, IPP 250.755, que tramita ante la UFI 12 de Lomas de Zamora.

Las declaraciones de los testigos frecuentemente se toman en la comisaría. Esto implica un importante obstáculo debido a la desconfianza que genera en la población que es testigo de estos hechos. En este sentido es significativo que los testimonios que presentan una versión de los acontecimientos distinta a la brindada por la policía tienen lugar en la fiscalía. Por otro lado, estos testimonios son acercados por el Ministerio Público o por la familia de la víctima.

Esta situación, sin embargo, puede verse alterada cuando desde la misma institución policial se busca esclarecer los hechos y establecer responsabilidades. A modo de ejemplo se puede señalar la causa donde se investiga la muerte de Gabriel Arévalo.⁸¹ La noche en que fue asesinado el joven, el jefe distrital de Lomas de Zamora, inspector Roberto Oscar Castronovo, se hizo presente junto con el personal de la Policía Científica y personalmente dirigió el operativo, haciendo inclusive volver al lugar a policías que habían estado presentes en el hecho pero que se habían retirado. También se hizo presente el fiscal de turno, doctor Vaello, a cargo de la Fiscalía n°5, quien tomó medidas de prueba diferentes a las que rutinariamente se observan en este tipo de expedientes. Entre éstas se destacan el secuestro de la totalidad de las armas de los policías que se encontraban en el lugar, aun las de aquellos que no aparecían como responsables de la muerte de Arévalo. El fiscal también tomó personalmente los datos de los testigos del lugar quienes brindaron su versión de los hechos en la sede de la fiscalía. El secuestro de estas armas y los testimonios recogidos esa noche fueron vitales para establecer la responsabilidad de Giménez en la muerte de Arévalo.

Como hemos señalado, la Auditoría General de Asuntos Internos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires ha mostrado un accionar activo en la investigación de este tipo de hechos que difiere de las prácticas policiales de investigación que se desarrollan en la mayor parte de las comisarías.⁸²

Se han observado casos en los que, aun cuando la justicia se limitó a tomar la versión del funcionario policial sobre los hechos sin hacer ninguna valora-

81 Para más detalle de este hecho véase CELS, "Políticas de seguridad...", *op cit*, pág. 200.

82 Un análisis complementario sobre la creación, normativa y políticas de la Auditoría de Asuntos Internos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires también puede encontrarse en la sección 5 de este capítulo, "Las últimas políticas de reformas de las instituciones de seguridad desde la perspectiva de los derechos humanos".

ción de la violencia desplegada, a nivel administrativo se profundizó la investigación e, inclusive, se sancionó con el máximo de pena al policía involucrado. Resulta ilustrativa su actuación en el caso de Darián Barzabal.⁸³ La utilización del sistema AVL permitió no sólo establecer el trayecto realizado por el móvil policial en el que fue asesinado Darián, sino también contar con un informe preciso acerca de los tiempos en los que se realizó este recorrido, lo que permitió desacreditar la versión brindada por los policías. Además, a menos de 48 horas del hecho, la Auditoría pudo establecer que el arma que supuestamente se le secuestró a Darián había sido incautada por la policía con anterioridad al hecho. En tal sentido, se secuestraron diversos registros de la dependencia policial y otra documentación que dio cuenta de los intentos realizados desde la seccional para encubrir la muerte del joven. Todo este material probatorio acompañó la causa judicial y es la base de la acusación fiscal.⁸⁴

Además, la Auditoría tiene como práctica desafectar del servicio a los funcionarios policiales involucrados en la investigación durante la tramitación de los procedimientos administrativos.⁸⁵ El análisis de las instrucciones suma-

83 Véase el relato del caso en sección 2.

84 La causa que investiga la muerte de Darián tramita ante la UFI n°4 de La Plata, a cargo de los doctores María Laura D'Gregorio y Sergio Deluccis. El 19 de diciembre de 2007 la fiscalía tuvo por concluida la instrucción. La familia de Darián había solicitado previamente una serie de medidas de prueba que fueron rechazadas. También había pedido el cambio de la calificación en la imputación al sargento Gutiérrez, ya que la prueba colectada permitía establecer que el ex policía había sido partícipe necesario de la muerte de Darián y no simplemente un encubridor. Asimismo se requirió que la ayudante de guardia Mariana González fuera imputada por encubrimiento agravado e incumplimiento a los deberes de funcionario público, y que el teniente primero Iván Martínez respondiera por el delito de peculado. Estos planteos también fueron rechazados, lo que motivó una presentación ante el fiscal general departamental. El 28 de diciembre, el fiscal general adjunto Gustavo Adolfo Lambruschini rechazó este recurso sosteniendo que los planteos formulados sólo mostraban una discrepancia del particular damnificado con el criterio investigativo del Ministerio Público.

85 A modo de ejemplo, en la instrucción sumaria donde se analiza la conducta de Leandro Andrés Bravo en los hechos que culminaron con la muerte de Hugo Reinaldo Krince, el funcionario policial fue sancionado con la pena de exoneración por haber incurrido en una "grave afectación a un deber legalmente impuesto en tanto se verificó una grave afectación a la racionalidad y legalidad de las normas que rigen su actuación, toda vez que es un procedimiento en el que los tres participaban, se hirió de dos proyectiles de tipo leve y se produjo roces de disparos de arma de fuego,

rias muestra que la conducta sancionada en los funcionarios policiales es “el uso del arma de fuego sin atención a los principios que rigen su correcto uso, afectando la racionalidad y legalidad de su actuación”. En este sentido, el decreto 3326/04 incorporó al catálogo de faltas graves ya existentes (faltas que afectan la disciplina, la operatividad, la imagen pública, y faltas que afectan la ética, respeto, integridad y honestidad del funcionario), aquellas faltas que afectan la racionalidad y legalidad en la actuación.⁸⁶

El funcionamiento de la Auditoría General de Asuntos Internos de la Provincia de Buenos Aires muestra que la investigación realizada a nivel administrativo y hacia el interior de la misma policía puede quebrar el funcionamiento corporativo de la institución e inclusive colaborar activamente en las investigaciones judiciales.

4.2. EL ACCIONAR DE LA JUSTICIA

Sea por razones estructurales que afectan la eficacia del sistema jurisdiccional, o por la desidia o la complicidad de sus integrantes (jueces, fiscales y defensores), se continúa observando una tendencia a la falta de investigación de hechos de violencia institucional y serias dificultades para el castigo de los funcionarios policiales involucrados.⁸⁷

La justicia no investiga profunda e imparcialmente los hechos en los que se encuentran involucrados policías. Es frecuente la utilización de calificaciones jurídicas leves para valorar la conducta de los imputados y se conceden beneficios excepcionales que no se otorgan a personas acusadas de delitos comunes. A modo de ejemplo, la utilización de la prisión preventiva es muy

afectando de esta forma la dignidad humana y violando derechos humanos fundamentales”. Sin embargo, más allá de esta decisión administrativa, en la causa judicial no se imputó a estos funcionarios de ningún delito. ISA 3326-2219/706, 30/3//2007. Para más detalles de este caso véase CELS, “Políticas de seguridad...”, *op cit*, pág. 133.

86 Las conductas sancionadas incluyen, entre otras, el agredir a un particular, cometer actos que impliquen la afectación de la dignidad humana o violen los derechos humanos, cometer por acción u omisión todo acto que importe el incumplimiento de un deber legalmente impuesto al agente por las normas que rigen su actuación en tanto se verifique de éste una grave afectación a su racionalidad y legalidad (art. 120, dec. 3326/04 del 30 de diciembre de 2004).

87 En el mismo sentido, véanse CELS, “Políticas de seguridad...”, *op cit.*; CELS, “Violencia institucional...” *op. cit.*, y CELS-Human Rights Watch, *op.cit.*

restrictiva en los casos en que se encuentran imputados funcionarios policiales mientras que se utiliza en forma generalizada para otros casos como los delitos contra la propiedad.⁸⁸

La reacción judicial frente a este tipo de hechos se limita a aquellos casos donde la violación de los derechos es flagrante, y sigue siendo gravitante la participación de la familia de la víctima para que aquella pueda ser percibida por los actores judiciales. En general, tanto los fiscales como los jueces delegan fuertemente la investigación en manos de la policía, lo que trae aparejados procesos muy largos y con pocos avances significativos.

En muchos casos, la actuación de los miembros del Poder Judicial es evidentemente obstructiva para el avance de las investigaciones. A modo de ejemplo puede verse el caso de Franco Walter Chaile.⁸⁹ Frente a la ausencia de una investigación, tanto fiscal como judicial respecto de su muerte, el 6 de junio de 2006 sus familiares denunciaron el caso ante la Cámara de Apelaciones. Al inicio del año 2007, asumió en el Juzgado de Instrucción el nuevo juez titular, el doctor Ricardo Matías Pinto. Después de un año sin que se hubiera investigado nada sobre la muerte de Chaile, el nuevo juez aceptó a los familiares como parte querellante e hizo lugar a las distintas medidas de prueba que habían sido insistentemente requeridas durante el año anterior y no habían sido aceptadas tanto por el juez Codino como por la fiscal An-

88 En los expedientes de Lean Doctoro Bazán (Causa 1372/5, Tribunal Oral en lo Criminal n°5 de Lomas de Zamora) y Gerardo Barberán (IPP 394.661 UFI 1, Lomas de Zamora), los funcionarios policiales llegaron a la etapa de juicio en libertad. En ambos casos, los policías se encontraban acusados de homicidio culposo, pero ya en el Tribunal Oral se agravó su imputación a homicidio doloso. Es importante señalar que ambos funcionarios intentaron evadir la condena. Fillipón estuvo prófugo durante un corto tiempo, luego del cual se presentó ante la justicia. Actualmente está cumpliendo su pena con una medida morigerada de detención. Moroño, por su parte, se mantuvo prófugo más de un año hasta que fue finalmente localizado en el Paraguay. Actualmente se encuentra detenido.

89 Esta investigación quedó originalmente radicada en el Juzgado Nacional en lo Criminal de Instrucción n°29, Secretaría 152, a cargo del doctor José Codino –juez subrogante–, y en la Fiscalía de Instrucción n°40, a cargo de la fiscal Estela Gloria Andrades. El juez subrogante, luego de unos meses, decidió elevar la causa a juicio oral por considerar que la investigación se encontraba concluida. En su resolución no mencionó nada respecto a la muerte de Chaile o la conducta desplegada por Gómez. José Francisco Chaile, padre de Franco, se presentó como querellante en la causa pero su presentación fue considerada prematura por el juez y rechazada, con la conformidad de la fiscal Andrades. Caso citado en CELS, “Políticas de seguridad...”, *op. cit.*

drades. Entre éstas se destacan el allanamiento del domicilio en donde ingresara la bala que matara a Franco Chaile (a fin de obtener más rastros de la trayectoria del proyectil y la ubicación del policía), la obtención de su legajo policial, el requerimiento sobre las actuaciones administrativas que debieron labrarse respecto de su conducta, y fundamentalmente la pericia balística y planimétrica.⁹⁰

En otros casos, en cambio, las demoras o negativas frente a las solicitudes de los familiares de la víctima se articulan con la inactividad del fiscal, y la consecuencia es convalidación de la versión inicial y la obstrucción de otras hipótesis de investigación.⁹¹

Las posiciones señaladas en la etapa de investigación de un caso de violencia policial se expresan también en el momento en que los tribunales emiten sus sentencias. Las argumentaciones de las resoluciones judiciales permiten observar claramente cómo los valores vigentes en la justicia sobre las características de las víctimas, la función policial y el modo en que la sociedad debe o no controlar a las instituciones de justicia y seguridad, influyen directamente en que el hecho sea o no considerado un uso ilegal de la fuerza.

90 Asimismo, la querrela recusó a la fiscal interviniente por no haber mostrado ningún interés en el avance de la investigación de la muerte de Franco Chaile. Sin embargo, esta funcionaria se excusó alegando una situación de “violencia moral” a propósito de las críticas que se hicieran de su desempeño. El juez Pinto hizo lugar al apartamiento de la fiscal. El CELS, el 18 de septiembre de 2007, realizó una presentación ante el procurador general de la nación, doctor Esteban Righi, en la que criticó la actuación de la fiscal Estela Gloria Andrades, y solicitó se analice la responsabilidad de funcional de la fiscal por su inactividad. Por otro lado, destacó que la actuación de la fiscal, más allá de este caso concreto, resulta representativa de un patrón de actuación de algunos funcionarios judiciales, en relación con la investigación de denuncias de uso excesivo de la fuerza policial, en particular, casos de ejecuciones sumarias. Finalmente, destacó la necesidad que el procurador general se involucre en la temática y promueva acciones para impulsar un cambio institucional que redunde en una mejor y más comprometida actuación de los fiscales. En este sentido el CELS requirió que se inicie un trabajo institucional a más largo plazo vinculado con la definición de estándares y pautas de actuación de los fiscales en relación con los casos en los que se produce una muerte o lesión producto del accionar de las instituciones de seguridad.

91 En el caso de Jonathan Meza (IPP 565.425 UFI 8, Lomas de Zamora), el particular damnificado requirió durante un año al fiscal Ferrari una pericia sobre las ropas del joven que, de acuerdo a las constancias obrantes en la causa, se encontraban en la comisaría que había realizado la primera instrucción. Una situación similar se observa en el expediente donde se investiga la muerte de Del Puerto y Maidana.

Uno de los casos en donde esto se expresó en forma más evidente es la investigación de las muertes de Mariano Witis, de 23 años, y Darío Riquelme, de 16, el 21 de septiembre de 2000 en San Isidro, como consecuencia de los disparos efectuados por el entonces cabo de la policía bonaerense, Rubén Emir Champonois.⁹²

En el año 2003, Champonois fue condenado por el Tribunal Oral en lo Criminal n°3 de San Isidro a la pena de ocho años y seis meses de cárcel por el homicidio de Witis, pero fue absuelto en el caso de Riquelme, entendiéndose que el ex cabo había actuado en legítima defensa.

Esta sentencia fue recurrida por el Ministerio Público, por el CELS –patrocinante de la madre de Darío Riquelme– y por la familia de Witis. En 2005, la Sala I del Tribunal de Casación Penal de la Provincia de Buenos Aires (TCP) condenó a Champonois por el homicidio de Darío Riquelme, por considerar que se trató de un “homicidio simple” y no de un acto de legítima defensa.⁹³

En el fallo, el TCP sostiene que “de ninguna manera hubo por parte de Riquelme una agresión ilegítima que justificara el accionar de Champonois; [...] por lo que la escisión de los hechos otorgando una diferente calificación a cada muerte resulta arbitraria”. Sin perjuicio, cabe destacar que el juez Horacio Pio Piombo –quien votó en minoría– destacó que “El funcionario no necesita, cuando actúa en cumplimiento de un deber, acreditar la legalidad de su comportamiento: sólo la prueba en contra, acabada y plena, puede quitarle legitimidad”.

Del voto mayoritario de esta sentencia de casación se desprende que no debe discriminarse entre la muerte de un rehén y la de su captor, en la medida en que ninguno de ellos realizó acciones que justificaran el uso de la fuerza letal por parte del policía, sin olvidar, a su vez, que el uso de la fuerza pública está autorizado sólo en la medida de lo necesario.⁹⁴

92 Para un desarrollo más profundo del caso, véase CELS, *Derechos humanos Argentina 2001, op. cit.*, pág. 133

93 Conforme la interpretación del CELS compartida por el presidente del TOC 4 de San Isidro en su sentencia de 2007 el reenvío de los autos a un nuevo tribunal para que fijase la pena era no sólo por el homicidio de Darío Riquelme sino también por la muerte de Mariano Witis.

94 El 18 de diciembre de 2007, el Tribunal Oral en lo Criminal n°4, luego de la audiencia para determinar la pena de Champonois, lo condenó a 12 años y 9 meses de cárcel, 10 años de inhabilitación para ejercer cargos públicos e inhabilitación por 10 años para el uso de armas, y le impuso prisión domiciliaria con autorización para realizar salidas con fines laborales. Salidas que en este caso concreto consisten en el trabajo en una agencia de seguridad privada, lo que se contradice con lo establecido por

Otro caso plagado de irregularidades y abuso de la fuerza policial es la investigación que llevó a la condena de treinta años de prisión a Fernando Ariel Carrera, por encontrarlo responsable de los delitos de robo agravado por el empleo de armas de fuego, homicidio reiterado en tres oportunidades, lesiones graves reiteradas en dos oportunidades, abuso de armas de fuego y portación ilegal de armas de fuego, todos en concurso real.

El desarrollo del juicio oral que se siguió en su contra ante el Tribunal Oral en lo Criminal n°14 de la Capital Federal, dejó al descubierto una excesiva delegación de funciones de investigación por parte de la Fiscalía Descentralizada de Pompeya en la seccional policial que había sido parte del operativo. Las irregularidades que se observaron en la investigación realizada en la Fiscalía Descentralizada de Pompeya incluyeron la pérdida de elementos secuestrados, negligencia en el cuidado de elementos que luego no pudieron ser adecuadamente peritados y testigos que desconocieron actas firmadas en sede de comisaría.⁹⁵

A pesar de la prueba tramitada durante el debate, el Tribunal no consideró necesario investigar el procedimiento policial que aparecía a todas luces desproporcionado atendiendo a que Carrera se encontraba sospechado del robo de 700 pesos y que, sin evaluar otras alternativas, a fin de detener a Carrera los policías hicieron fuego con armas de grueso calibre en horas del mediodía en plena avenida Saénz frente a la iglesia de Pompeya.

En este caso, y ante los numerosos reclamos de Carrera para que se investigara el accionar policial, el Tribunal sostuvo:

ley 12.297, en su capítulo III, artículo 8, que expresamente lo prohíbe. También es importante destacar que el voto mayoritario del Tribunal solo consideró como agravantes la pluralidad de víctimas, su estado de indefensión, y la utilización del arma, y descartó la mayoría de las agravantes planteadas por la fiscal y las querellas, tales como el incumplimiento de las normas que regían la actividad policial y el quebrantamiento de la confianza pública. De esta forma, entendieron que la inhabilitación para desempeñar cargos privados no encontraba recepción legal y valoraron como atenuantes el positivo informe socioambiental y el “sincero arrepentimiento” del imputado, dado que, luego de que las querellas sostuvieran que no había existido ningún acto de arrepentimiento, el imputado solicitó la palabra para expresar “lo lamento en el alma”.

95 En este mismo sentido véase *Página 12*, 1 de agosto de 2007, “Un fallo con balanza de uniforme”.

Es inadmisibile que se opere con el prejuicio de que toda la actividad policial es mentirosa y dirigida a perjudicar al sospechoso. No se trata naturalmente, de trasladarse al extremo opuesto y conferir completa credibilidad a los funcionarios, estimando que es una corporación de santos cruzados contra la delincuencia [...]. Creo, honestamente que como ahora se puede, se les están endilgando a la institución policial federal culpas pasadas [...]. Las exigencias formales que se ponen hoy, prejuiciosas y anacrónicas por demás, que aceptan la pretensión de purismos de realización práctica imposible, destruyen, a su paso, la confiabilidad en las circunstancias de una detención, las actas de secuestro de efectos, la imparcialidad de una diligencia identificatoria, en fin, en toda la averiguación inicial.⁹⁶

Por otro lado, los jueces no hicieron lugar al pedido de investigación del delito de falso testimonio en el que habrían incurrido los funcionarios policiales involucrados en el operativo. Sin embargo, sí se procedió a la extracción de fotocopias para investigar si el periodista Daniel Tognetti y la producción del programa televisivo *Blog* habrían incurrido en el delito de instigación al falso testimonio en perjuicio de uno de los testigos.

Sin perjuicio de que los patrones judiciales que aquí se describen tienen como consecuencia la falta de investigación de este tipo de hechos y la impunidad de los funcionarios policiales involucrados, no puede dejar de señalarse que también se han observado acciones diferentes, tanto desde el mismo Poder Judicial como de la misma policía que han favorecido otro tipo de respuesta frente a estos hechos. Los casos relatados en este capítulo muestran claramente que una investigación judicial activa y sin una dependencia exclusiva de la información acercada por la policía, en la que se lleven adelante medidas probatorias no rutinarias, permite avanzar en el esclarecimiento y en la determinación de responsabilidades en los hechos de violencia policial.

La actividad desplegada por el doctor Vaello (UFI 5, Lomas de Zamora) en la causa en la que se investiga la muerte de Gabriel Arévalo a manos de los ex policías bonaerenses Felix Ricardo Luciani, Claudio Pereira y Ramón Rosauro Giménez, es una muestra en este sentido.

96 Sentencia Tribunal Oral n°14, voto doctora Socorro Lescano, apartado IV.

Por su parte, en el expediente donde se investiga la muerte de Mariano Godoy⁹⁷ se observan actividades concretas desarrolladas de oficio por la fiscal Mariana Monti (UFI 1, Lomas de Zamora), a fin de verificar la falsedad o verdad de la versión policial. Es así que, ante las dudas que le ofrecía el informe de autopsia, requirió precisiones y buscó en la zona, de forma independiente, testigos diferentes a los relevados por la policía el día de los hechos.

El accionar del Ministerio Público observado en estas investigaciones permite llevar a un plano concreto el sentido del debate sobre su autonomía y analizar cómo esta institución responde en mayor o menor medida al interés e impulso de otras instituciones y sectores sociales con los que interactúa y frente a los cuales se legitima. Y, por otra parte, explicita cómo esa mayor o menor autonomía se expresa en términos de actividad, pasividad, receptividad y obstrucción.

4.3. EL ROL DE LOS FAMILIARES DE LAS VÍCTIMAS Y DE LAS ORGANIZACIONES

Por último, es importante señalar que la profundización de las investigaciones y la tasa de condena de funcionarios policiales se encuentran íntimamente relacionadas con la presencia de otros actores que participan y hacen visibles las demandas de las víctimas.

Aparece clara la necesidad de apoyo de terceros sobre la actuación de los funcionarios judiciales, tanto adentro del expediente, a través de pedidos concretos, como por fuera, mediante la presencia de familiares solicitando explicaciones, movilizándolo vecinos o gestionando entrevistas con funcionarios por fuera del sistema judicial.

En muchos casos, este elemento es fundamental no sólo por la posibilidad de exponer el caso públicamente y así recopilar alternativamente información, sino porque contribuye a transformar a la víctima –frente al poder judicial– de una “merecedora de resultado” a un sujeto cuya muerte debe ser investigada.

97 IPP 671.804, UFI 1, Lomas de Zamora. En el mes de noviembre de 2007, la fiscal concluyó la investigación y decidió elevar la causa a juicio oral, imputando al subteniente Giménez el delito de homicidio doloso.

5. LAS ÚLTIMAS POLÍTICAS DE REFORMA DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Como se ha señalado en otras secciones de este capítulo, en los últimos cinco años han tenido lugar reformas en las estructuras de algunas instituciones de seguridad.⁹⁸ Además de las ya mencionadas en las policías de la provincia de Buenos Aires, o la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA), en el ámbito federal otros ejemplos fueron la nueva ley orgánica de la Policía de la Provincia de Río Negro, o la creación, en el año 2003, del Tribunal de Conducta Policial y Penitenciario en la provincia de Córdoba.⁹⁹

Estas iniciativas no han obedecido a una política sistemática y explícita de reforma de las instituciones policiales sino que más bien fueron consecuencia de respuestas coyunturales que el gobierno nacional o los gobiernos provinciales dieron frente a diversos escenarios críticos. Pese a su origen coyuntural, estas iniciativas reflejan las concepciones sobre seguridad y derechos humanos que tenían los gobiernos que las impulsaron, y sus efectos no pueden considerarse neutros en términos de violación o protección de los derechos fundamentales.

Quizás el carácter complejo y contradictorio de estas políticas se perciba de modo más evidente al observar los tres ejes de decisiones adoptadas por el gobierno nacional en respuesta a la primera manifestación masiva convocada en reclamo de mayor seguridad en abril de 2004.¹⁰⁰ Ante el fuerte apoyo que

98 El modo en que el diseño de las instituciones de seguridad de la ciudad de Buenos Aires y las reformas de las instituciones policiales de la provincia de Buenos Aires formaron parte del debate electoral durante el año 2007 puede verse en la sección 1 de este capítulo, “La seguridad en la agenda política del 2007”. En la sección 2, “Violencia institucional en Ciudad de Buenos Aires y Conurbano Bonaerense”, se hace referencia a la existencia de nuevas normativas sobre uso de la fuerza en la provincia de Buenos Aires. La creación de nuevas instituciones de control en la provincia de Buenos Aires ya aparece mencionada en la sección 4, “Respuesta estatal a la violencia policial”.

99 Este tribunal es un órgano externo a las fuerzas de seguridad y está integrado por representantes de los tres poderes del Estado.

100 El 1º de abril de 2004, Juan Carlos Blumberg –padre de un joven secuestrado y asesinado en el conurbano bonaerense el 23 de marzo de ese año– convocó a una manifestación frente al Congreso Nacional en reclamo por mayor seguridad, a la que concurrieron cerca de 150.000 personas. En esta oportunidad se entregó a las autoridades un petitorio exigiendo a los legisladores la adopción de reformas legislativas en materia penal que endurecían las penas y restringían las garantías constitucionales. Para más

recibió la convocatoria, el gobierno federal decidió acompañar buena parte de los reclamos y aprobar en los ámbitos legislativo y ejecutivo una serie de propuestas de neto corte punitivo, muchas de las cuales colaboraron en mantener la grave violación a los derechos de los detenidos, la situación de hacinamiento carcelario y la generalización de la prisión preventiva en el país. Al mismo tiempo, el 19 de abril el Poder Ejecutivo presentó su Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004/2007. Este plan, que se planteaba intervenir en varios de los problemas estructurales de las instituciones de justicia y seguridad, nunca fue desarrollado.¹⁰¹ Por último, en coordinación con el Gobierno de la provincia de Buenos Aires, el Poder Ejecutivo Nacional impulsó y apoyó el inicio de una nueva gestión de Carlos Arslanián como ministro de Seguridad de la provincia. La designación de Arslanián, una decisión claramente opuesta a la línea de los reclamos de quienes lideraron las manifestaciones por mayor seguridad,¹⁰² implicó el inicio de una serie de políticas con distintas consecuencias positivas en términos de derechos humanos.

Por otro lado, la ausencia de reformas organizativas importantes en la Policía Federal Argentina durante los últimos años convivió con la decisión de intervenir la Policía Aeronáutica, lo que concluyó con la creación de la PSA sobre la base de un proceso profundo de reforma. Esta intervención fue la respuesta gubernamental al escándalo provocado por una investigación sobre contrabando de drogas.

En este contexto, con medidas diversas y procesos que no pueden calificarse como lineales, analizaremos desde una perspectiva de derechos humanos los efectos más significativos de algunos de los ejes de las reformas policiales. Para ello nos concentraremos, por un lado, en la provincia de Buenos Aires, teniendo en cuenta la gravedad y persistencia de las violaciones de derechos que comprometen a la policía de esta provincia. El proceso de re-

detalle puede verse CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2004*, op. cit., pp. 157-164.

101 Inclusive muchos de los puntos que empezaron a desarrollarse, como un registro único de ocurrencias criminales, fueron rápidamente abandonados. Para un análisis de los aspectos positivos y negativos del plan, véase CELS-Centro Nueva Tierra, “¿Qué Justicia? ¿Qué seguridad? Un análisis crítico de los lineamientos generales del Plan Estratégico de Justicia y Seguridad presentado por el gobierno”, 2004.

102 Véase *Clarín*, 8 de abril de 2004, “Blumberg objetó a Arslanián: ‘Ya le hizo mucho daño a la provincia’”. La gestión del ministro también fue objeto de duros cuestionamientos en la marcha por la seguridad convocada para el 31 de agosto de 2006. Véase CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007*, op. cit., pp. 231-241.

forma policial bonaerense comenzó en el año 2004 y fue presentado como una continuación del que se había desarrollado bajo la gestión del ministro Arslanián entre los años 1997 y 1999. La Policía de la Provincia de Buenos Aires cuenta hoy con 46.900 agentes, de los cuales unos 1.500 pertenecen a la Policía Buenos Aires 2.¹⁰³

Por otro lado, otro proceso del cual analizaremos algunos aspectos es el de creación de la PSA. Esta policía se creó en reemplazo de la Policía Aeronáutica, que era la única fuerza de seguridad interior que continuaba en el área del Ministerio de Defensa. Como producto del proceso de reforma pasó al Ministerio del Interior, cambió su nombre y tuvo una importante transformación en su estructura orgánica.¹⁰⁴ Aun cuando es una institución considerablemente más pequeña –con 2310 agentes–,¹⁰⁵ tiene una misión y competencia jurisdiccional más específicas¹⁰⁶ y ha presentado una importancia relativamente menor en la agenda de derechos humanos, algunas de las reformas normativas realizadas en ella merecen ser analizadas, por ser la

103 Esta institución fue creada el 7 de junio del 2004 y tiene sólo funciones de prevención en los partidos del Conurbano bonaerense. La Estación San Martín inició sus actividades el 25 de mayo de 2005, la Estación Avellaneda lo hizo el 10 de marzo del 2006 y en el Departamento de Morón esta policía inició sus actividades el 10 de enero del 2007.

104 La intervención y designación de Marcelo Saín al frente de la Policía Aeronáutica se produjo con motivo de un escándalo que se desató por el envío de dos valijas con 60 kilos de cocaína, en septiembre de 2004, en un avión de la empresa Southern Winds hacia Madrid. Las valijas fueron enviadas a España sin acompañante y con etiquetas adosadas que decían “embajada argentina”, después de haber pasado los controles del aeropuerto de Ezeiza sin que nadie advirtiera la violación de normas de seguridad aeronáutica ni lo que contenían. El proyecto de ley para la creación de la nueva Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) fue enviado por el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso en marzo de 2005, cuando decidió transferir el control de la seguridad de los aeropuertos al Ministerio del Interior.

105 Datos aportados por la Secretaría de Seguridad Interior, Ministerio del Interior de la Nación, diciembre de 2007.

106 Básicamente, su misión es la de prevenir, evitar e investigar los delitos y las infracciones en el ámbito aeroportuario. Para el cumplimiento de esta misión, le ley le asigna funciones tales como vigilancia, verificación y control de instalaciones, vehículos, personas, equipajes, correo, cargas, mercancías y cosas transportadas así como de aeronaves y tripulaciones en el ámbito aeroportuario, o la regulación, habilitación y fiscalización de los servicios de seguridad aeroportuarios que fueran prestados por personas físicas o jurídicas privadas (cfr. arts. 12 y 14 de la ley 26.102).

primera institución federal de seguridad que ha tenido modificaciones de envergadura.

Debido a la amplitud de los puntos abordados por estas reformas, en esta sección nos centraremos en el análisis de tres ejes de política para evaluar su impacto en la protección de los derechos humanos. En primer lugar, abordaremos el tema del gobierno civil de las instituciones de seguridad, luego, el tema de los mecanismos de control de accionar policial y, por último, el de los estándares de actuación.

5.1. EL GOBIERNO CIVIL DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD

En el esquema tradicional, las leyes orgánicas que han regido la Policía de la Provincia de Buenos Aires, al igual que las que aún rigen a la Policía Federal,¹⁰⁷ destacan que se trata de cuerpos de seguridad civiles. Sin embargo, en la normativa y en la práctica las instituciones policiales se han estructurado con esquemas de autoridad militar, jerarquías rígidas y sistemas de control interno corporativos y poco transparentes.¹⁰⁸

Una de las líneas contenidas en las políticas de reforma se relacionó con la necesidad de impulsar una conducción de las instituciones de seguridad democrática y respetuosa de los derechos humanos. Distintas circunstancias explican y avalan que, en países como Argentina, el gobierno democrático de las políticas e instituciones de seguridad se entienda asociado al gobierno civil de la institución y de las políticas de seguridad.¹⁰⁹ Resulta fundamental comprender qué implica este gobierno civil en términos de políticas y prác-

107 Para la Policía Federal, la ley orgánica es el decreto-ley 333/58, ratificado por ley 14.467. Para la Policía Bonaerense, la ley orgánica era la 12.272.

108 Abregú, Martín, Palmieri, Gustavo y Tiscornia, Sofía, "Informe nacional: la situación y los mecanismos de control de los organismos de seguridad pública interior en la República Argentina", en Frühling, Hugo (comp.), *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior*, Santiago de Chile, CED, 1998, p. 57.

109 En este sentido, la reforma de las instituciones policiales trasladó elementos del debate sobre democratización de las políticas de defensa y reforma militar. A esto puede sumarse que las policías argentinas tuvieron escasos o más bien nulos ejemplos de generación de un liderazgo coherente con los postulados constitucionales una vez restablecida la democracia, y que los ejemplos más evidentes de políticas policiales autoritarias provinieron de actores asociados a las Fuerzas Armadas.

ticas para entender que no se trata tan sólo de la pertenencia institucional de quien dirige la institución.

Esta perspectiva tiende obviamente a evitar que las prácticas policiales se asocien a las lógicas de intervención militar,¹¹⁰ y a lograr que el diseño y gobierno de las instituciones policiales reviertan los lineamientos corporativos endógenos, con pocos controles externos, propios de instituciones de corte militar.¹¹¹ También apunta a que la conducción de estas políticas dé cuenta de la complejidad de la problemática de la seguridad y evite reducirla sólo a intervención policial.

Las líneas de acción de la reforma policial realizada en la provincia de Buenos Aires incluyeron la conducción civil de las áreas de seguridad pública.¹¹² Esto implicó la incorporación de civiles en su dirección, así como en las áreas de control. Por otra parte, la nueva normativa contempló la ruptura de algunas de las características que las instituciones de seguridad habían heredado de las militares.¹¹³

Por su parte, la creación de la PSA en mayo de 2006¹¹⁴ implicó el traslado del mando de la institución de seguridad aeroportuaria del Ministerio de De-

110 La existencia de unos pocos casos específicos en los cuales ciertas tácticas y lógicas más militarizadas puedan ser empleadas no implica ni debe confundirse con trasladar una estructura y dinámica militar al conjunto de la institución, de su cultura y de sus relaciones con los actores ajenos a dicha organización.

111 En concordancia con la nota anterior, esto no implica negar la necesidad de ciertos niveles de jerarquización. Característica que por cierto no es privativa de las instituciones militares.

112 La reforma de la provincia de Buenos Aires apuntó a dejar una fuerte impronta en esta línea, acentuando la gestión de cuerpos civiles sobre las políticas e instituciones de seguridad. La ley 13.482 de Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincia, determina que “las Policías de la Provincia de Buenos Aires, son instituciones civiles armadas, jerarquizadas y de carácter profesional”, y en el siguiente artículo especifica que “el Ministro de Seguridad ejercerá la conducción orgánica” de las policías y “las representará oficialmente”, para lo cual “tendrá la facultad de dictar los reglamentos necesarios para su correcto funcionamiento”. Conforme ley 13.482, art. 3, sancionada el 31 de mayo de 2006, promulgada el 20 de junio de 2006, B.O.: 28 de junio de 2000.

113 A modo de ejemplo, tanto la policía de la provincia de Buenos Aires como la PSA unificaron la carrera profesional y eliminaron la rígida división entre oficiales y suboficiales.

114 Creada el 31 de mayo de 2006, por ley 26.102 sancionada el 31 de mayo de 2006, promulgada el 16 de junio de 2006, B.O.: 22 de junio de 2006.

fensa¹¹⁵ al Ministerio del Interior, y su desmilitarización rediseñándola como una institución burocrática civil y profesional.¹¹⁶

En el caso de la provincia de Buenos Aires, la conducción civil estuvo acompañada de la transferencia parcial de la capacitación policial a universidades nacionales.¹¹⁷ Esto contribuyó a la generación y crecimiento en los últimos años de un grupo de académicos, profesionales y funcionarios externos a las policías que desarrollaron conocimientos en el tema.¹¹⁸ Aunque, por otra parte, en la capacitación y dirección de las nuevas organizaciones policiales, como la Policía Buenos Aires 2, también participaron funcionarios provenientes de las fuerzas de seguridad más militarizadas.¹¹⁹

Otro aspecto a destacar en la reforma de la provincia de Buenos Aires fueron mejoras en los niveles de acceso en el marco de algunos de los programas administrados por los foros de seguridad.¹²⁰ En ese contexto, se promo-

115 La Policía Aeronáutica Nacional era una fuerza de seguridad militarizada que ejercía funciones de poder de policía en el aeroespacio, y el poder de policía de seguridad y judicial en el aeroespacio, las aeronaves, aeródromos, pistas de aterrizaje e instalaciones terrestres. Dependía del Comando en Jefe de la Fuerza Aérea (ley 21.521, sancionada el 31 de enero de 1977, B.O.: 7 de febrero de 1977).

116 Véase CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007, op. cit.*, pp. 216-217.

117 Parte de la capacitación de la Policía Buenos Aires 2 es desarrollada por universidades nacionales de la provincia de Buenos Aires.

118 Véase por ejemplo Galeano, Diego, “Gobernando la seguridad: entre políticos y expertos”, en Kaminsky, Gregorio (dir.), *Tiempos Inclementes: Culturas policiales y seguridad ciudadana*, Buenos Aires, Ediciones de la UNLa, 2005, pp. 91-124.

119 Véase CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2004, op. cit.*

120 Los foros de seguridad –denominados vecinales, departamentales o municipales según el ámbito de competencia territorial de cada uno de ellos– son organismos colegiados con integración plural y representativa –miembros de organizaciones de la sociedad civil, representantes políticos y funcionarios de seguridad de la zona–. La ley les asigna a los foros un amplio conjunto de funciones participativas en materia de seguridad pública, tales como evaluar el funcionamiento y la actividad de los organismos de seguridad privada y policiales, derivar demandas comunitarias, formular sugerencias o participar en la elaboración de planes de prevención. Durante la última gestión del ministro Arslanián llegó a haber cerca de 300 Foros, aunque con muy distintos niveles de funcionamiento. Estas instancias han administrado tres tipos de programas. Por una parte, proyectos y planes destinados a atender lo que se ha denominado poblaciones de riesgo (mayoritariamente jóvenes que aparecen vinculados a distintos tipos de infracciones a las leyes penales). Una segunda línea de trabajo son los planes de prevención situacional,

vió la puesta a disposición de los integrantes del foro de todos los recursos con que cuenta la dependencia policial (presupuesto, personal, fondos para horas adicionales, móviles, etc.) así como de otros servicios de seguridad en la zona (seguridad privada, etc.). Aun cuando esto implica cuestionar varios de los presupuestos de reserva con que trabajan las instituciones de seguridad, las entrevistas con integrantes de los foros y autoridades del Ministerio confirmaron que esta información nunca ha logrado brindarse de modo sistemático y, en este momento, el proceso de reglamentación y conformación efectiva de los foros está demorado.

Las reformas han mantenido algunos núcleos muy propios de algunas instituciones policiales, como el “Estado policial”, elemento que ha sido determinante en la concepción de las instituciones policiales como cuerpos con estatus –no sólo jurídico sino también cultural– distinto al resto del aparato estatal.¹²¹

Por último, más allá de la participación de las conducciones civiles en los procesos de ascenso del personal policial, en este punto las reformas no avanzaron en el diseño de mecanismos más transparentes y participativos. Por otro lado, la articulación de políticas de seguridad y otras políticas públicas o el desarrollo de intervenciones basadas en lógicas no policiales es apenas incipiente.¹²²

donde los participantes de cada foro hacen un plano de los hechos que planean prevenir y, a partir de eso, se acuerda con la policía y otros organismos públicos un plan de acción que se plasma en un acta acuerdo. La tercera línea es el programa Control y Evaluación de la Respuesta, Calidad y Actitud del Servicio Policial (C.E.R.C.A.).

121 Esto se refleja claramente en la concepción del “Estado policial”, que si bien es formalmente definido como la situación administrativa que resulta del conjunto de deberes, obligaciones y derechos del personal policial, es, según la misma policía, “[...] más que eso, es una forma de sentir, un modo de vivir. El policía lo es durante las 24 horas del día, no solamente durante las horas de servicio” (Palmieri, G., Filippini, L. y Thomas, H., “La reforma policial en la provincia de Buenos Aires”, documento preparado para el XXIII Congreso Internacional de la Latin America Studies Association (LASA), Washington, 6-8 septiembre de 2001, pp. 5-6). De esta forma, esta figura legal constituye un factor de cohesión interna y de diferenciación respecto del resto de los profesionales, incluidos los funcionarios públicos que alejaban y presentaban como imposible la participación de cualquier civil en los asuntos policiales. Sobre este tema véase también Oliveira, Alicia y Tiscornia, Sofía, “Estructura y prácticas de las policías en Argentina. Las redes de la ilegalidad”, en Frühling, Hugo (ed.), *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior*, op. cit.

122 El desarrollo del programa Seguridad = Ciudadanía e Inclusión fue apenas incipiente. Otros ejemplos de este tipo de acciones fueron algunos de los programas de los foros de seguridad (véase nota 23).

5.2. LAS INSTANCIAS DE CONTROL

En su diseño tradicional, los mecanismos de control interno y el sistema disciplinario complementan las lógicas institucionales militarizadas de las policías, su funcionamiento corporativo de autogobierno y la autonomía funcional. Estas dinámicas se construyen con normas reglamentarias que castigan las denuncias de las irregularidades cometidas por los superiores,¹²³ prohíben los niveles más elementales de acceso a sus decisiones por parte de personas externas a la institución¹²⁴ y sirven para articular verdaderos sistemas de coacción contra los funcionarios policiales que denuncian o se resisten a realizar las prácticas ilegales extendidas en las instituciones de seguridad.

Una de las características de estos mecanismos es su incapacidad de procesar quejas externas, en particular cuando éstas se refieren a violaciones de los derechos humanos tales como abusos de la fuerza letal, ejecuciones y detenciones masivas.¹²⁵

En este campo, los procesos de reforma que analizamos se han caracterizado por la creación de instancias de control externo a la institución policial, aunque, por lo general, en la órbita de los ministerios o carteras políticas de las cuales depende la misma.

Las policías de la provincia de Buenos Aires ya habían avanzado en un cambio sustancial en este aspecto, en 1997, mediante la creación de la Oficina de Control de la Corrupción y Abuso Funcional y del Tribunal de Ética Policial. El entonces ministro Arslanián designó como primer titular de la

123 A modo de ejemplo, la Ley de Personal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires (ley 10.118/83 y 967/87) afirmaba en el artículo 172 que “la sola afirmación del superior basta para acreditar la falta mientras no se demuestre fehacientemente lo contrario [...]” y, a su vez, en el artículo 248 especifica que “las faltas disciplinarias de los superiores no podrán ser denunciadas por los subalternos a menos que haya perjudicado o perjudiquen a estos en su persona, derecho o facultades o sean de suma gravedad”. Véase también Abregú, Martín, Palmieri, Gustavo y Tiscornia, Sofía, *op. cit.*, p. 58.

124 Véase el artículo 611 del decreto reglamentario 1688/83.

125 Palmieri, G., Martínez J., Sozzo M., y Thomas H., “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, Hugo, y Candina, Azun (comps.), *Policía, sociedad y Estado: modernización y reforma policial en América del Sur*, Santiago de Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo, 2001, pp. 210-213.

Oficina a Alejandro García Berro, un ex juez cuya actuación durante la última dictadura militar había sido duramente cuestionada.¹²⁶

En el año 2004, durante la segunda gestión de Arslanián, se creó la Auditoría General de Asuntos Internos,¹²⁷ responsable de la planificación y conducción de las acciones tendientes a prevenir, identificar, investigar y sancionar aquellas conductas vinculadas a la actuación del personal policial que puedan constituir faltas graves, abusos funcionales graves o violación a los derechos humanos, y que por su magnitud y trascendencia afecten a la institución y a sus integrantes.

En consonancia con lo planteado en el punto anterior, estas nuevas oficinas se organizaron “con personal civil y por aquellos funcionarios de las Policías [...] que en virtud de su capacitación específica sean estrictamente necesarios”.¹²⁸ A su vez, las nuevas leyes prevén la interacción con organismos, organizaciones y entidades externos a las fuerzas para corregir las “malas prácticas”, y a ellos se les asignan funciones participativas en materia de seguridad.¹²⁹

Durante los últimos años, la Auditoría de Asuntos Internos tuvo una actuación determinante en el esclarecimiento de algunos hechos de violencia policial. Además, sus decisiones han servido para fijar algunos criterios de uso de la fuerza policial coherentes con las regulaciones internacionales en materia de derechos humanos. Como hemos relatado en las secciones 2 y 4 de este ca-

126 Véase CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informa Anual 2000*, Buenos Aires, Eudeba, 2000, pp. 117-118; Palmieri, G., Filippini, L. y Thomas, H., *op. cit.* p. 21.

127 Ley 13.204. Por su parte el decreto 3436/04 estableció el régimen de faltas y el procedimiento disciplinario. Ver también ley 13.482 del año 2006. CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007*, *op. cit.*, pp 203-204. Más aún, dentro de las competencias de la Auditoría se le otorga la de “propiciar la inclusión en los planes de formación y capacitación policial la temática relativa a la competencia y experiencia obtenida por la Auditoría (...)”, de forma tal que las investigaciones trasciendan el caso concreto propiciando un ejemplo a los aspirantes y funcionarios e introduciendo paulatinamente la existencia y alcances del accionar de la Auditoría dentro del funcionamiento cotidiano de la policía.

128 Ley 13.482, art. 198.

129 Ley 13.482, art. 195a., la competencia de la Auditoría de prevenir faltas disciplinarias está prevista que sea ejercida mediante “la interacción con los organismos dependientes del Ministerio de Seguridad, agencias del Estado Provincial y Nacional, otras Provincias, en especial limítrofes y fundamentalmente, los Municipios, las Organizaciones Ciudadanas del Pueblo de la Provincia, [...], y los distintos Foros de Seguridad constituidos”.

pítulo, el accionar de la Auditoría fue decisivo en el esclarecimiento de casos de violencia policial.¹³⁰ El desempeño de esta oficina ya fue consignado en el análisis de los casos presentados en la edición anterior de este informe. Por otra parte, una investigación sobre 15 casos de violencia policial en el Departamento Judicial de Lomas de Zamora¹³¹ señaló que en ocho de los nueve casos donde había policías de la provincia de Buenos Aires involucrados, éstos fueron exonerados –por hacer un uso de las armas de fuego contrario al reglamento– luego de investigaciones de la Auditoría que resultaron ser más exhaustivas que las realizadas por la justicia.¹³² Las fiscalías intervinientes respondieron en cuatro de los casos que el agente policial se encontraba vinculado a la causa en calidad de víctima. Como se consigna en la sección 4 de este capítulo, la Auditoría también desarrolló intervenciones sobre cuestiones relacionadas con violencia familiar que involucraban a agentes policiales.

En el caso de la nueva ley de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, interesa destacar los cambios en materia de controles. Por primera vez una fuerza federal estableció los órganos encargados de ejercer esos cambios dentro de la órbita de un ministerio, aun cuando su entrada en vigencia está siendo largamente postergada. La ley crea la Dirección de Control Policial de la Policía de Seguridad Aeroportuaria en el ámbito de funcionamiento de la Secretaría de Seguridad Interior, integrada por “la Auditoría de Asuntos Internos; el Tribunal de Disciplina Policial y la Defensoría del Policía de Seguridad Aeroportuaria”.¹³³ A su vez, para reforzar la tendencia hacia la desmilitarización y la independencia de estos órganos, establece que la dirección de los mismos estará a cargo de un funcionario civil sin estado policial, designado por el secretario de Seguridad Interior.

La Defensoría del Policía es un mecanismo novedoso. Su objetivo es generar un espacio relativamente independiente –dado que la Defensoría se en-

130 Véase nota al pie n° 54 en este mismo capítulo.

131 Investigación del CELS sobre expedientes judiciales tramitando en el Departamento Judicial de Lomas de Zamora, período 2001-2006, en el marco del Proyecto PICT REDES 2002-00236, “Violencia, policía y Estado de Derecho. El problema de la generalización en el uso de la fuerza como estrategia de control del delito. Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires y Provincia de Santa Fe. 1996-2004”.

132 En los casos de los policías federales involucrados en los hechos analizados en las causas, se observa que desde la superioridad han solicitado informes respecto de la situación procesal.

133 Ley 26.102, art. 75. Promulgada el 16 de junio de 2006, B.O.: 22 de junio de 2006.

cuentra a cargo de un abogado sin estado policial— donde los funcionarios pueden canalizar sus demandas y defenderse frente a vulneraciones de sus derechos. Esto configura una instancia interesante teniendo en cuenta la prohibición de sindicalizarse que aún mantienen las policías en la Argentina.¹³⁴

Sin embargo, es importante reiterar que, aunque el fortalecimiento de los derechos del personal policial integró el programa de las reformas,¹³⁵ en la práctica estos planteos se vieron negados por leyes de emergencia policial que suspendían la estabilidad y otros derechos laborales de los integrantes de las policías¹³⁶ mediante la prolongación de situaciones de excepción.

Más allá de sus niveles de apertura a denunciadores externos, los nuevos mecanismos de control policial constituyen instancias separadas de la institución policial, pero siempre bajo la órbita del ministerio a cargo. En la práctica funcionaron en muchos casos acompañando las líneas políticas de dichos ministerios, desarticulando las prácticas ilegales que esa gestión había fijado como prioritarias, así como desentendiéndose de otras que la gestión ministerial entendía que podían o debían ser conservadas, o que no formaban parte de sus prioridades.¹³⁷ A modo de ejemplo, la Auditoría de Asuntos Internos de la Provincia de Buenos Aires no avanzó en la investigación de aspectos tales como el uso generalizado y arbitrario de privaciones de la libertad fundadas en la facultad policial de detener personas para averiguar su identidad.

En tal sentido, los procesos de reforma todavía no han generado espacios de control externos que puedan plantear un contrapunto con las institucio-

134 Véase CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007, op. cit.*, p. 217.

135 Por lo general, desde las reformas estructurales, como la profesionalización y especialización, y desde los nuevos mecanismos de control y gobierno, se ha apuntado a fortalecer los derechos del personal policial sometido a sus procedimientos, perfeccionando los mecanismos de defensa, estableciendo plazos más estrictos, y mejorando la formación y el acceso a la educación. Véase CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007, op. cit.*, p. 204.

136 Las críticas a la extensión de la leyes de emergencia policial y sus consecuencias sobre la institucionalidad y los derechos policiales pueden verse en CELS, “Políticas de seguridad, violencia policial y desafíos institucionales en un escenario volátil”, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007, op. cit.*

137 Entrevista con el subsecretario de Seguridad, octubre de 2007.

nes policiales, al modo de las instituciones de control existentes en otros países de la región¹³⁸ o siguiendo la experiencia de nuestro país en materia de control del servicio penitenciario.¹³⁹

5.3. LOS ESTÁNDARES DE ACTUACIÓN

La modificación de las rutinas policiales vinculadas a violaciones a los derechos humanos es resultado de los efectos provocados por las líneas anteriormente descriptas, así como por los principios de actuación que rigen las facultades policiales.

En relación con esto último, otro capítulo de este informe analiza el modo en que se han modificado algunas de esas prácticas, como el caso de la intervención policial en el contexto de manifestaciones públicas.¹⁴⁰ A su vez, la sección 4 de este capítulo analiza las variaciones en el uso de la fuerza letal por parte de la Policía Federal y las policías de la provincia de Buenos Aires.

La reforma en la provincia de Buenos Aires ya había incorporado para 1997 los principios de “razonabilidad” y “gradualidad” del uso de la fuerza, priorizando el deber preventivo y disuasivo antes que el uso efectivo, para preservar así la vida y la integridad física.¹⁴¹

La Ley de Seguridad Aeroportuaria también avanzó en esta línea. Estableció que el personal deberá “actuar teniendo en miras el pleno e irrestricto respeto a los derechos humanos, [...] sin que ningún tipo de emergencia u orden de un superior pueda justificar el sometimiento a torturas u otros tratos crueles inhumanos o degradantes”,¹⁴² y podrá “recurrir al uso de armas de fuego solamente en caso de legítima defensa, propia o de terceros y/o situaciones de estado de necesidad en las que exista peligro grave, inminente

138 Por ejemplo, Ouvidurías de Policía en varios estados de Brasil.

139 Por ejemplo, la Procuración Penitenciaria de la Nación.

140 Véase capítulo 5.

141 Esta iniciativa se profundizó años más tarde, cuando la ley 13.482 incluyó dentro de los principios básicos de actuación policial, aparte de los ya mencionados, postulados como “Observar en su desempeño responsabilidad, respeto a la comunidad, imparcialidad e igualdad en el cumplimiento de la ley, protegiendo con su actuación los derechos fundamentales de las personas, en particular los derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional y Provinciales y en las Declaraciones, Convenciones, Tratados y Pactos complementarios”. Ley 13.482, art. 13b.

142 Ley 26.102, art. 23, inc. 2.

y actual para la vida de las personas protegidas, o para evitar la comisión de un delito que entrañe ese mismo peligro, debiendo obrar de modo de reducir al mínimo los posibles daños y lesiones”.¹⁴³

Pero es importante señalar que, aun cuando algunas facultades policiales fueron objeto de reformas normativas –como las detenciones por averiguación de identidad–, las prácticas basadas en estas normativas no se modificaron cuando no existió ni control ni presión institucional para ello. Así, por ejemplo, las detenciones masivas, sin mayores controles ni razones objetivas y basadas en la facultad policial de detener por averiguación de identidad, no sólo no se redujeron sino que continuaron desarrollándose. Para el año 2006, la cantidad de detenciones anuales registradas por esta modalidad en la provincia de Buenos Aires era de cerca de 160.000, mientras que en el año 1998 la cifra era de 110.000 detenciones por año.¹⁴⁴

6. CONCLUSIÓN

Durante los últimos años la seguridad ha sido crecientemente percibida como uno de los principales reclamos y preocupaciones sociales. Al mismo tiempo, las tasas de delitos se han reducido. Como ocurre en muchos otros países de la región, ambos fenómenos pueden convivir y ser ciertos al mismo tiempo.

Como se ha relatado en este y otros informes, la problemática de la seguridad ocupó en estos años un lugar central en la agenda mediática y pública, estuvo presente en algunos de los debates electorales y convocó marchas multitudinarias.

Mirado de cerca, este reclamo “único” de seguridad se compone en realidad de pretensiones heterogéneas. Aunque se presenta como un reclamo de

143 Cfr. art. 23, inc. 8.

144 Un análisis del funcionamiento de este tipo de detenciones puede observarse en Tiscornia, S., Eilbaum L. y Lekerman V., “Detenciones por averiguación de identidad. Argumentos para la discusión sobre sus usos y abusos”, en Frühling, Hugo, y Candina, Azun (eds.), *Policía, sociedad y Estado: modernización y reforma policial en América del Sur*, op. cit. Por otra parte el Estado Argentino ha sido condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso “Walter Bulacio vs. Estado Argentino” (Caso 11.752) –sentencia del 18 de septiembre de 2003– por la falta de control y arbitrariedad de estas detenciones.

todos y para todos, compuesto de soluciones obvias que cualquiera “entiende”, tiene sin embargo dentro de sí planteos distintos, diversas prioridades, muchas veces complementarias, a veces compatibles pero no en un mismo tiempo, otras veces abiertamente contradictorias.

Se reconozca o no el carácter heterogéneo de la demanda, no puede obviarse que cualquiera de las medidas incluidas en lo que se llaman políticas de seguridad son necesariamente contestaciones parciales o respuestas desagregadas a esos reclamos. Desagregación que puede hacerse con cierto método, es decir, de un modo más o menos sostenido que privilegie ciertos criterios o actores, o también de modo oscilante, inestable, pendular.

De esta manera, se va componiendo un mapa de demandas y respuestas heterogéneas que se asocian con diversas justificaciones e impugnaciones de la violencia y de la muerte, con distintas prioridades en relación a los derechos y a los distintos grupos sociales, ya sea por edad, por recursos, o por género.

Como se ha visto en este capítulo, esas tensiones también están en el interior de las diversas instituciones de seguridad y se expresan incluso en el supuestamente apolítico campo de la justicia. La defensa de distintas tradiciones de la violencia policial, del papel de los jueces y de los fiscales frente a ellas, han sido detalladas en la sección 4 y en otros capítulos de este informe. También hemos señalado el rol fundamental que han tenido en estas pujas las acciones desarrolladas por los familiares de las víctimas y las organizaciones de derechos humanos, apoyados por el surgimiento de sectores respetuosos del Estado de Derecho en el interior de la justicia.

Del análisis que hemos realizado sobre las políticas concretas de seguridad surgen novedades interesantes respecto del modo en que pueden desarrollarse estas tensiones y los espacios que pueden abrirse para transitarlas. En este sentido, el avance de las investigaciones administrativas por parte de la Auditoría de Asuntos Internos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires implica una fisura en una de las rutinas concretas para construir impunidad: la de paralizar las investigaciones administrativas sobre las irregularidades policiales, sujetando sus resultados al avance de un proceso judicial donde se fraguaba la evidencia. La vigencia de estas rutinas en otras agencias del sistema de seguridad torna aún más necesario destacar y promover este tipo de avances.¹⁴⁵

145 Véanse a modo de ejemplo las argumentaciones del gobierno federal para promover funcionarios del sistema penitenciario involucrados en violaciones a los derechos humanos en el capítulo 3 de este informe.

Sin embargo, también es necesario señalar que muchas de las reformas descriptas todavía no se han traducido en rutinas que impliquen la protección efectiva de los derechos de las personas, y resulta por lo menos aventurado concluir a partir de las acciones positivas reseñadas que exista un nivel considerable de articulación entre actores que promuevan la protección de los derechos humanos dentro de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Por esta razón, una reivindicación generalizada de la identidad policial como la realizada por las nuevas autoridades del área de seguridad de la provincia de Buenos Aires corre el riesgo cierto de ser leída como una defensa de pretensiones corporativas y de rutinas de trabajo violatorias de derechos.

En este sentido, el cuestionamiento a la conducción civil de la policía, cuyo hecho más visible fue la recuperación de la figura del coordinador general de la policía, no es objetable por sostener que un funcionario de carrera policial no pueda ser capaz de profundizar –o al menos mantener– la apertura de la institución a valores democráticos vigentes en otros ámbitos. Lo preocupante es que la elección del virtual “nuevo jefe de la policía” fue articulada como una reivindicación de los valores corporativos más tradicionales.

Será fundamental para una resolución democrática de las demandas sobre seguridad que esta nueva posición que el Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires ha adoptado frente a la institución policial no implique una claudicación ni un retroceso en algunos avances importantes en el campo del control en el uso de la fuerza policial, en investigaciones sobre la circulación de la violencia en el interior de las policías, y en la apertura de las oficinas de control policial a las víctimas de violaciones de los derechos humanos. La profundización o la renegación del rumbo de estas reformas en las instituciones de seguridad de la provincia será una decisión significativa para la vigencia de los derechos humanos en el país en los próximos años.

Del mismo modo, serán fundamentales las políticas de seguridad que desarrolle el gobierno nacional. Muchos de los mecanismos institucionales de control y fijación de estándares, como el Consejo de Seguridad Interior o las Comisiones Bicamerales encargadas de la supervisión de los organismos de seguridad e inteligencia, son federales. También es importante destacar el papel que la Policía Federal ocupa como modelo de difusión de prácticas de control y uso de la violencia.

La derogación de las cláusulas que impedían que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tuviera sus propias instituciones policiales producirá probablemente la continuidad de los debates sobre la Policía Federal. Reducir ese debate a la disputa sobre el porcentaje en que las funciones de seguridad serán

financiadas con fondos federales o de la ciudad es una de las formas de fortalecer el discurso único sobre seguridad. No hay manera de discutir políticas de seguridad inclusivas para la ciudad sin incorporar en el debate los elevados niveles de violencia policial desplegados por la Policía Federal y la ausencia de estructuras federales de investigación respetuosas de los derechos humanos, cuya privación padecen no sólo los habitantes de la ciudad sino también los de las provincias.

Como hemos visto a lo largo de todo este capítulo, los modos de reclamar y de responder a las demandas sobre seguridad pueden promover la inclusión y el control de la violencia o ser frontalmente opuestos a la democracia y el respeto de los derechos fundamentales. En la crítica a un discurso de seguridad único, asociado a una concepción del Estado de Derecho sin ejercicio de los derechos, radica buena parte del desafío de las políticas de derechos humanos.