

Actores y dinámicas de la inseguridad en la República Argentina

María Eugenia Carrasco - Tobías J. Schleider

NOVIEMBRE 2017

- La concentración poblacional en las grandes ciudades, las altas tasas de precarización, informalidad laboral y desempleo, el deterioro de los lazos sociales y el aumento de la sensación de inseguridad, son solo algunos de los factores que favorecen que la seguridad se sostenga desde hace más de una década como el principal tema en la agenda pública. Aun así, las medidas que se adoptan están enfocadas, mayoritariamente, en la disuasión y en la represión, relegando el trabajo sobre las condiciones de fondo.
- La separación histórica entre la seguridad interior y la defensa nacional está comenzando a ser cuestionada en gran medida bajo el argumento de la situación agravante del país en materia de narcotráfico. La apelación a esta problemática, sin suficientes datos oficiales que la sustenten, es común a otras medidas que dejan en las sombras problemáticas relevantes.
- La falta de información desagregada y el empleo casi exclusivo de categorías jurídicas para medir la conflictividad violenta, impiden identificar regularidades y estudiar dinámicas. Si bien se observan algunas iniciativas tendientes a mejorar los sistemas de recolección de datos, aún queda mucho trabajo por hacer para favorecer la producción de análisis cuantitativo y cualitativo que pueda ser útil a los fines de diseñar políticas públicas.



Índice

■ Prólogo	5
■ Introducción	5
■ Capítulo I. Factores políticos, institucionales y sociales	6
■ Capítulo II. Lo que indican los datos (disponibles)	25
■ Capítulo III. Paliativos y propuestas	36
■ Conclusiones	39
■ Bibliografía	41



Prólogo

El presente trabajo se inscribe en el marco del Proyecto de Seguridad Regional y Gobernanza Democrática para América Latina y el Caribe organizado por la FES, con el objetivo de realizar un mapeo de los actores y las dinámicas más relevantes en los fenómenos de inseguridad pública y ciudadana en ocho países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Venezuela. Este apartado corresponde a los resultados del capítulo argentino y formará parte de una futura publicación que abarcará el enfoque regional.

Para la realización de este documento se han planteado algunos criterios que, metodológicamente, representan un cambio en el paradigma tradicional de abordar la temática. Mientras que las experiencias metodológicas más comunes centran su atención en el delito, desde el proyecto de seguridad regional esperamos que los mapeos den cuenta de los procesos que generan las dinámicas de inseguridad. De esta forma, se busca identificar, seleccionar y analizar los conflictos que generan violencia e inseguridad de una manera integral, abordando tanto los aspectos visibles del conflicto, como los elementos más profundos que los atraviesan. Estamos convencidos que esta perspectiva permite una mayor y mejor comprensión de los hechos, permitiendo vislumbrar escenarios futuros y construir políticas públicas adecuadas y efectivas para enfrentar el fenómeno en la región.

Introducción

Este documento delinea los principales conflictos, especialmente aquellos de índole violenta o delictiva, que atraviesan a la República Argentina. Como todo modelo de la realidad, la imagen que se reproduce aquí aspira solo a ser un boceto. Esto debe enfatizarse, por cuanto en las páginas que siguen se describirá el estado en la materia de un país que alberga a más de 40 millones de habitantes, que se encuentra conformado por regiones heterogéneas y cuya organización política y administrativa enriquece y complejiza las relaciones entre los actores involucrados. Si el trabajo cumple la función de guía para

quien quiera adentrarse en el entendimiento local de las problemáticas vinculadas con la inseguridad, habrá cumplido su cometido.

Los conflictos, entendidos como *relaciones sociales en las cuales dos o más actores persiguen objetivos que son incompatibles o que aparentan serlo para alguno de ellos*, son constitutivos de la sociedad. Teniendo en cuenta que no todos los conflictos se manifiestan de manera violenta, que no siempre la confrontación recae sobre una acción prohibida o regulada por el sistema jurídico y que solo algunos de los conflictos son absorbidos por él, el mapeo fue realizado apelando a fuentes diversas.

En este sentido, siguiendo una reflexión ya clásica que Alberto Binder aplica al análisis de la política criminal en general y al de la seguridad ciudadana en particular, evitamos caer en el error de limitarnos a la categoría de “delito”. Buscamos, en cambio, presentar ciertas regularidades que dan sentido a las problemáticas bajo análisis. También rechazamos la pretensión de cierta criminología de concentrarse en “tipos de personas” o “tipologías de criminales”. No se trata de rechazar la idea de que *factores personales* influyen en la criminalidad. Pero si esa criminalidad es entendida como una forma de conflictividad, lo más importante es el tipo de conflicto y no la personalidad de los involucrados en él (Binder, 2011, 250-253).

Como fue anticipado, este trabajo pone el foco en aquellos conflictos relacionados con la *seguridad ciudadana*. Esto es, con la protección de las personas ante actos violentos o delictivos, considerada desde una perspectiva amplia y democrática. No obstante, no hay que olvidar que la seguridad ciudadana es una de las dimensiones de la *seguridad humana*. Este último concepto, acuñado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y desarrollado por la Asamblea General de Naciones Unidas, subraya, entre otros aspectos, “el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación”¹. Es por eso que no se pueden obviar las problemáticas sociales

¹ ONU, A/RES/60/1.



que generan las condiciones para el aumento de la violencia, de la criminalidad y, como se desarrollará luego, del temor al crimen.

En el primer capítulo se describen los principales factores políticos, institucionales y sociales que permiten comprender cómo se entienden y gestionan los conflictos violentos y delictivos en la Argentina. Se expone sintéticamente la división tripartita en defensa, seguridad interior e inteligencia, que únicamente puede comprenderse teniendo en consideración los hechos ocurridos durante la última dictadura militar, y se señalan aspectos que hacen a la conducción política de esos tres sistemas. También, se hace referencia a la administración de justicia, al estado preocupante del sistema carcelario y a la inseguridad subjetiva.

El segundo capítulo muestra la evolución de algunos indicadores básicos, que dejan al descubierto que la mejora a nivel nacional en determinadas áreas no implica, necesariamente, que los sectores más vulnerables se hayan visto beneficiados. La insuficiencia y baja calidad de la información sobre problemáticas delictivas redundan en dificultades para analizar la dinámica de los conflictos. A su vez, mientras algunas problemáticas como la violencia de género y la narcocriminalidad ganan repercusión, otras, como la circulación de armas, la siniestralidad vial, los conflictos ambientales y las violaciones sistemáticas de derechos que sufren los pueblos originarios, quedan relegadas en la agenda pública.

Las distintas propuestas e iniciativas que se describen en el capítulo tres corroboran que la formulación de políticas integrales y la coordinación interjurisdiccional son aún deudas pendientes. Además, la concentración de esfuerzos en determinadas problemáticas y en algunos sectores de la sociedad, así como el intento de flexibilizar el límite entre defensa y seguridad, abonan la importancia de reflexionar sobre lo que significa gobernar la seguridad desde el paradigma de la seguridad ciudadana democrática.

El trabajo concluye con algunas reflexiones, a modo de conclusiones breves, sobre los temas tratados a lo largo de su desarrollo.

Capítulo I. Factores políticos, institucionales y sociales.

Breve aproximación al escenario argentino.

Antes de adentrarnos en los factores que inciden directamente sobre la gestión de la conflictividad de índole delictual o violenta, son necesarios algunos pasos previos. Por eso, realizaremos algunas consideraciones generales sobre el marco en el que se gestan y transforman los conflictos sociales en la República Argentina.

Los más de 40 millones de personas que habitan el país se concentran mayoritariamente (91%) en zonas urbanas (INDEC, 2010). Las disputas por los usos de la ciudad involucran a una gran cantidad de actores y tratan sobre temáticas diversas. Algunas de ellas son las problemáticas vinculadas con la seguridad, los conflictos ambientales, el acceso a la vivienda, los servicios públicos, el transporte y los usos del espacio público. Dentro del repertorio de acciones para la visibilización de los conflictos, encontramos las manifestaciones, las tomas de tierra² y los cortes de rutas, puentes o accesos vehiculares a las ciudades. Si bien fueron adoptadas varias medidas para controlar la forma en que los conflictos se expresan en las ciudades³, los avances sobre cuestiones de fondo han tenido un menor impacto.

El lugar que otrora tenían el desempleo y la pobreza en la centralidad de la agenda pública, desde hace más de una década lo ocupa la seguridad. No porque los primeros hayan sido gestionados de manera efectiva: el porcentaje de población en situación de pobreza registra un aumento a partir del 2013⁴; para

² Considérense, entre otros, el desalojo del Parque Indoamericano, en diciembre de 2010, y el desalojo del Barrio Papa Francisco, en 2014. Ver, por todos, Ferme, Vera Belli y Zapata, 2014.

³ Ver, entre otros, el “Protocolo de Actuación de las Fuerzas de Seguridad del Estado en Manifestaciones Públicas”, conocido como “protocolo antipiquetes”, aprobado por el Consejo de Seguridad Interior a principios del 2016, y que mereció críticas de diversos organismos.

⁴ Conforme registros de CIFRA-CTA y ODSA-UCA. El INDEC dejó de publicar los datos de pobreza en el primer semestre de 2013 y retomó su publicación recientemente



el segundo semestre de 2016, el organismo oficial estimaba que un 30,3% de la población vivía en condiciones de pobreza y un 6,1% de indigencia (INDEC, 2017a), mientras que los altos niveles de informalidad y la precariedad laboral coexisten con una tasa de desocupación del 9,2% (INDEC, 2017b). Sin embargo, como resalta Mariano Ciafardini,

“El deterioro económico social no deriva, directa e inmediatamente, en violencia delictiva sino a través de complejos procesos de degradación de las formas de organización económica y social que incluyen aspectos individuales y familiares, y también institucionales y políticos. Es la resultante de la nefasta combinación de la destrucción de los individuos con la destrucción de la organización social y política. Tanto una como otra tienen en su base la destrucción económica y social” (Ciafardini, 2006, 46).

Las formas tradicionales de organización social hoy se encuentran en tela de juicio. Actores que históricamente fueron centrales para la política argentina se hallan debilitados y ganan espacio movimientos sociales nuevos, que promueven consignas como las de “Ni Una Menos” (contra los femicidios y otras formas de violencia machista)⁵, pero que aún se enfrentan al desafío de lograr un impacto sin pacto político. Las grandes ciudades crecen sin que la cohesión social sea un eje de su planificación, mientras que las ciudades pequeñas y medianas aguardan políticas de descentralización que tomen en cuenta los requisitos necesarios para convertirlas en alternativas sostenibles.

La última dictadura militar marcó un punto de quiebre en la historia argentina, con repercusiones centrales a la hora de pensar la seguridad, la defensa y la inteligencia. Por este motivo, una descripción de los cambios que se sucedieron a partir del regreso a la democracia es un punto de partida ineludible para recorrer un panorama de los factores institucionales que favorecen el incremento de la conflictividad.

El legado de la última dictadura militar y el rol de las fuerzas armadas

El 10 de diciembre de 1983 asumió la presidencia de la Nación el abogado Raúl Alfonsín. Lo precedían siete años de una dictadura cívico-militar que dejó como saldo 30.000 desaparecidos, centenares de niños secuestrados, miles de personas desplazadas forzosamente, un país en estado deplorable y una herida social que aún hoy permanece abierta. En su primer discurso expuso:

“La democracia aspira a la coexistencia de las diversas clases y actores sociales, de las diversas ideologías y de diferentes concepciones de la vida [...] La seguridad, sin libertad, pierde todo su contenido. Los argentinos no se sentían seguros y sabían que podían ser detenidos, o aun sufrir peor suerte, sin posibilidad alguna de defenderse. Los órganos supremos del Estado dividiéndose entre sus componentes, agrupándose, disolviéndose o reapareciendo sucesivamente; los argentinos expuestos a la muerte o muriendo efectivamente sin participar de ninguna de las decisiones; todo eso era lo contrario de la verdadera seguridad, que se nutre de la libertad y de la responsabilidad”.

La instauración democrática marcó el inicio de un debate complejo sobre el rol de las fuerzas armadas, el modelo de seguridad pública y el sistema de inteligencia, que aún hoy continúa. El juzgamiento de los responsables de los actos ilícitos cometidos durante la dictadura y la reforma del sistema de defensa fueron los desafíos que demandaron una mayor atención al gobierno responsable de gestionar pacíficamente la transición. El juicio a las juntas militares instruido por decreto⁶, la creación de la Comisión Nacional de Desaparición de Personas (CONADEP)⁷, la reforma del Código de Justicia Militar⁸ y la derogación de la ley de autoamnistía⁹

⁵ Ver debajo, capítulo II.

⁶ Decreto 158/83. Los decretos, leyes y resoluciones citados en este trabajo pueden recuperarse de www.infoleg.gob.ar.

⁷ Decreto 187/83.

⁸ Ley 23.049.

⁹ Ley 23.040.



fueron hitos que marcaron el rumbo de los primeros años de gobierno.

En diciembre de 1986 fue sancionada la Ley de Punto Final¹⁰ y en junio de 1987, la Ley de Obediencia Debida¹¹. El análisis de las consideraciones y del contexto histórico de la sanción de esas leyes excede ampliamente el objetivo de este trabajo. No obstante, es indispensable tener en cuenta la evolución del conflicto por la persecución penal de los autores de los hechos cometidos durante la dictadura. En los años 1989 y 1990, el entonces presidente Carlos Menem indultó por decreto a militares y civiles, entre ellos a jefes militares procesados y a los condenados en el juicio a las juntas. En marzo de 1998, en un acto meramente simbólico, ya que no modificó la situación legal de los beneficiarios, el Congreso derogó las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida¹². Unos años más tarde, en marzo de 2001, el juez federal Gabriel Cavallo declaró la inconstitucionalidad de esas leyes, decisión confirmada por la Cámara Federal ese mismo año. En el mes de agosto de 2003 fue sancionada la ley 25.779, que declaró insanablemente nulas las denominadas “leyes del perdón” y posibilitó la reapertura de causas por violaciones de derechos humanos. Finalmente, en el mes de junio de 2005, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) declaró la inconstitucionalidad de la Ley de Punto Final y de la Ley de Obediencia Debida y, en julio de 2007, de los indultos a favor de varios jefes militares.

Tras 14 años desde la reapertura de las causas instruidas por delitos de lesa humanidad, en marzo de 2017 *aún casi la mitad de las 593 se encontraban en etapa de instrucción, solo 175 causas contaban con sentencia, menos de un tercio de los 2.780 imputados fueron condenados, y son más los imputados con arresto domiciliario que los alojados en unidades penitenciarias* (PCH, 2017). Recientemente, la CSJN, por mayoría, declaró aplicable el beneficio previsto en la ya derogada ley 24.390 a un caso de condena por delitos de lesa humanidad¹³. De esta manera, allanó el camino para que otros condenados por este tipo de delitos soliciten que, luego de los dos primeros años de prisión preventiva, se les computen dos días de prisión por cada día de encarcelamiento cautelar cumplido. Esta decisión encontró, al mar-

gen del debate sobre su acierto o error desde el punto de vista estrictamente procesal, un fuerte rechazo en distintos sectores de la sociedad y provocó marchas multitudinarias en distintas partes del país.

Ahora bien, como señalamos antes, el retorno a la democracia marcó el comienzo de una redefinición sobre los límites de actuación de las fuerzas armadas, de las fuerzas de seguridad y del personal de inteligencia. La ley de defensa nacional N° 23.554, sancionada en el año 1988 y reglamentada recién en el año 2006¹⁴, confinó la incumbencia del sistema de defensa nacional a los conflictos originados en agresiones de origen externo, fortaleció el rol del Ministerio de Defensa como órgano de conducción y administración y aumentó las competencias del Estado Mayor Conjunto (EMCO) de las Fuerzas Armadas.

La Ley de Seguridad Interior¹⁵, promulgada en el año 1992, y la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas¹⁶, de 1998, clarifican la distinción entre seguridad y defensa. Sin embargo, al regular el uso excepcional de las fuerzas armadas en el restablecimiento de la seguridad interior, habilitan el debate sobre *cuáles son las situaciones que ameritan ese uso extraordinario*. La necesidad de una declaración previa de estado de sitio aparece como un requisito indispensable para el empleo que exceda el apoyo ante situaciones propias de la defensa civil.

¹⁰ La ley 23.492 fijó un plazo de 60 días para la extinción de la acción penal en aquellos casos en que no se hubiera ordenado la citación a declaración indagatoria.

¹¹ La ley 23.521 estableció la aplicación de oficio de la presunción de haber obrado en virtud de obediencia debida aplicable a los oficiales jefes, oficiales subalternos, suboficiales y personal de tropa de las Fuerzas Armadas, de seguridad, policiales y penitenciarias. En virtud de esa presunción, los beneficiarios de la medida fueron declarados no punibles por los delitos cometidos, con excepción de los delitos de violación, sustracción y ocultación de menores de edad o sustitución de estado civil y apropiación extensiva de inmuebles.

¹² Ley 24.952.

¹³ CSJN, 1574/2014/RH1 “Bignone, Reynaldo Benito Antonio y otro s/ recurso extraordinario”, rta. 3/5/2017.

¹⁴ Decreto 727/06.

¹⁵ Ley 24.059.

¹⁶ Ley 24.948.



Por otro lado, la prohibición es tajante en lo que hace a la no incidencia de esa excepcionalidad en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las fuerzas armadas¹⁷.

Si observamos la relación de los gobiernos democráticos posteriores a la última dictadura con las fuerzas armadas, podemos distinguir una primera etapa durante la presidencia de Raúl Alfonsín en la cual la política de derechos humanos fue rechazada abiertamente por algunos grupos militares. El descontento se manifestó a través de una serie de levantamientos armados que se extendieron a la presidencia de Carlos Menem¹⁸. La reforma organizacional señalada antes, la reducción de los salarios militares, del personal y del presupuesto en defensa, tuvieron como telón de fondo los avances y retrocesos desarrollados en materia de juzgamiento de los autores de los delitos cometidos durante la dictadura.

Los indultos otorgados por Carlos Menem fueron acompañados por una inclusión de las fuerzas armadas en operaciones de mantenimiento de paz, recibida favorablemente desde el ámbito militar, y por una profundización de la reforma organizacional, fuente de una serie de conflictos por la redefinición del instrumento militar. El asesinato del soldado Omar Carrasco, quien se encontraba cumpliendo con el servicio militar obligatorio, en el año 1994, legitimó el avance sobre él y dio pie a cambios, en principio, algo más profundos. El servicio militar obligatorio fue derogado por un decreto de Menem meses antes de las elecciones presidenciales mediante las cuales renovó su mandato. Aún hoy la vuelta al servicio militar obligatorio es enarbolada por algunos sectores políticos como una herramienta necesaria para la contención de jóvenes, más por el simbolismo de esta medida que por un debate serio en torno al tema.

De acuerdo con Paula Canelo (2013), durante la corta presidencia (10 de diciembre de 1999 – 21 de diciembre de 2001) de Fernando de la Rúa cobraron impulso iniciativas para la visibilización de los hechos ocurridos durante la última dictadura y la conformación de centros documentales. También fueron pre-

sentados algunos proyectos con el fin de repensar la división entre defensa y seguridad, y dar un mayor poder a las fuerzas armadas. Todas esas iniciativas fracasaron¹⁹. La crisis social, económica y política del 2001 brindó a las fuerzas armadas la oportunidad de revalidar sus recursos logísticos, puesto que intentaron posicionarse como un actor relevante en la cooperación con la comunidad, principalmente a través de la distribución de alimentos y la prestación de servicios de salud. Los avances fueron disímiles en las distintas regiones del país y encontraron serias resistencias a nivel político. Aun así, como refiere José Manuel Ugarte (2003), el trabajo social solidario apareció como una actividad útil a los fines de recuperar el reconocimiento social perdido.

Durante la presidencia de Néstor Kirchner y, luego, las de Cristina Fernández de Kirchner, un discurso que puso en su centro a la política de derechos humanos, la perspectiva de género y la transparencia fue central en lo que a transformación organizacional de las fuerzas se refiere. Ese rol se vio acentuado a partir de diciembre de 2005, con la asunción de Nilda Garré como titular de la cartera de Defensa. Asimismo, hubo algunos avances en materia de equipamiento, readecuación salarial y planeamiento militar. Resta ver en qué medida las acciones implementadas tuvieron un impacto perdurable.

Como ya se mencionó, unos pocos meses después de la asunción del presidente Kirchner, el Congreso sancionó la ley que posibilitó la reapertura de las causas judiciales por delitos de lesa humanidad. La imagen del jefe del Ejército, Gral. Bendini, descolgando a instancias del presidente los cuadros de los dictadores Videla y Bignone del Colegio Militar, provocó un vínculo emotivo y simbólico entre la gestión kirchnerista y las políticas de respeto a los derechos humanos, que fue cuestionado como oportunista por diversos sectores, pero tuvo algunas consecuencias positivas en este ámbito.

¹⁷ Art. 32, ley 24.059.

¹⁸ El último alzamiento tuvo lugar en diciembre de 1990.

¹⁹ Para más información sobre estas iniciativas, véase Ugarte, 2003.



Un avance importante que se cristalizó en esa época, y fue producto del proceso de discusión iniciado a fines de los años 90, fue la reforma integral del sistema de justicia militar, con la sanción de la ley 26.394. Ella se caracterizó por la eliminación de la jurisdicción militar en materia de delitos, la previsión de figuras penales especiales en el código de fondo, la creación de la Auditoría General de las Fuerzas Armadas, una definición más clara de las faltas acorde a la gravedad de cada una, la erradicación de la pena de muerte y un procedimiento que posibilita garantizar los derechos procesales mínimos. A este respecto, Ileana Arduino (2015) entiende que la reforma tuvo como valor agregado el haber sido producto de un proceso multisectorial, del cual participaron representantes de las fuerzas, de distintas áreas estatales, universidades y organizaciones no gubernamentales.

Otra medida para destacar, ya que facilitó el acceso a documentación útil para el avance de las causas judiciales por delitos de lesa humanidad, fue el relevo, en el año 2010, de la clasificación de secreta “a toda información y documentación vinculada con el accionar de las FUERZAS ARMADAS durante el período comprendido entre los años 1976 y 1983, así como a toda otra información o documentación, producida en otro período, relacionada con el anterior”²⁰. En el año 2012, esta medida fue profundizada al dejarse sin efecto el carácter secreto o reservado de los decretos y decisiones administrativas dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional y por el Jefe de Gabinete de Ministros y ordenándose su publicación, previo relevamiento y análisis²¹. También, en consonancia con la política de *memoria, verdad y justicia*, fueron hechos públicos archivos secretos hallados el 31 de octubre de 2013 en el edificio Cóndor, sede de la Fuerza Aérea Argentina²².

El *Libro blanco de la defensa*, publicado en el año 2015, da cuenta del posicionamiento del país, sintetiza las bases normativas de la defensa, permite apreciar el estado del área de conducción civil y de las fuerzas armadas y, a través de la selección de los ejes tratados, facilita identificar los lineamientos políticos que marcaron los años previos al cambio de gobierno que tuvo lugar a fines de ese año. De la información

brindada surge que, a 2014, *el instrumento militar argentino contaba con aproximadamente 79.060 integrantes* (Ministerio de Defensa, 2015)²³.

	Estado Mayor Conjunto	Ejército Argentino	Armada Argentina	Fuerza Aérea Argentina
Militar superior	398	6188	2492	2542
Militar Subalterno	642	22768	14433	10365
Soldados voluntarios	63	17319	1630	-
Civil	220	s/d	s/d	s/d
Total	1323	46275	18555	12907

En lo que se presentó como un giro copernicano en la política nacional, el 10 de diciembre de 2015 asumió la presidencia el ingeniero Mauricio Macri. A cargo de la cartera de defensa designó, en primer lugar, al radical Julio Martínez y en julio de 2017, a Oscar Aguad. La designación del nuevo ministro fue reprochada por organismos de derechos humanos por sus vínculos con represores²⁴.

Entre las medidas a tener en cuenta en lo que va del período, se encuentran la delegación presidencial de las designaciones de la conducción superior de las Fuerzas Armadas al Ministro de Defensa y, a través de la derogación del decreto 436/84²⁵, el recorte de

²⁰ Decreto 4/10.

²¹ Decreto 2103/12. Como paso previo a la desclasificación se hace necesario un análisis de estos documentos a la luz de la excepción de publicidad prevista en la norma: que las decisiones ameriten la clasificación de seguridad por razones de defensa nacional, seguridad interior o política exterior, o bien estén vinculadas a algún conflicto de carácter interestatal.

²² Para más información, ver <http://www.mindef.gov.ar/archivosAbiertos/centroDeDocumentos.php?documentos=edificioCondor>.

²³ No surge de ese documento la cantidad de personal civil de las tres fuerzas.

²⁴ Ver, por todos, www.pagina12.com.ar/49474-un-fiel-servidor.

²⁵ Decreto 721/16.



competencias al área de conducción civil. Entre las últimas, se encuentran la de intervenir en los cambios de destino del personal militar, participar del control de antecedentes para las designaciones e intervenir en la designación de personal militar retirado en cargos docentes. La delegación de competencias en los jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas es otro aspecto a considerar teniendo en cuenta el posible debilitamiento del EMCO.

Por otra parte, el ministro Martínez, en el mes de junio de 2016, modificó la decisión tomada en su momento por el titular anterior de la cartera, Agustín Rossi, de limitar la atención médica en hospitales militares a condenados o procesados por delitos de lesa humanidad²⁶. Esa medida había sido tomada luego de la fuga de dos procesados del Hospital Militar Central.

Pensar en la actualidad el rol de las fuerzas armadas en la Argentina no es posible sin tener en cuenta el que tuvieron en la última dictadura. A su vez, la herida aún no zanjada siquiera desde la perspectiva judicial nos permite analizar las diversas aristas del conflicto por la definición del lugar que ocupan y que sería deseable que ocuparan las fuerzas armadas en democracia. Unos meses después de asumir el cargo, el presidente Macri señaló que el siglo XXI le requería a las Fuerzas Armadas un compromiso con las misiones de paz, el cuidado del medio ambiente y la amenaza del terrorismo²⁷. Poco tiempo más tarde, al declarar la emergencia de seguridad pública fundada, principalmente, en la problemática del narcotráfico, señaló que esta última “no solo afecta a la salud y la seguridad ciudadana, sino que importa una violación a la soberanía nacional en tanto se trata de un crimen cuya naturaleza es claramente transnacional”²⁸. El mismo decreto aprobó las reglas de protección que regulan, entre otros aspectos, el uso de la fuerza por medio del sistema de defensa aeroespacial para el derribo o destrucción de “vectores incursores declarados hostiles”, como se comentará más abajo. En consonancia con ello, en la última Cena de Camaradería el presidente Macri destacó el trabajo de las fuerzas armadas para luchar contra el narcotráfico.

A más de 30 años de la recuperación de la democracia, aún faltan políticas claras en materia de defensa que consoliden el camino recorrido y pongan fin al debate sobre el empleo de las fuerzas armadas en actividades de seguridad interior (Canelo, 2015). Este debate, como se verá un poco más abajo, se encuentra en un punto álgido de su desarrollo.

Conducción política de la seguridad

La ley que fija los principios básicos de funcionamiento del sistema de seguridad y lo diferencia del sistema de defensa fue sancionada en el año 1991²⁹ y reglamentada al año siguiente³⁰. Esta norma de adhesión a la cual sumaron su apoyo las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), le asigna la dirección superior de los cuerpos policiales y las fuerzas de seguridad del Estado Nacional a la máxima autoridad civil en la materia, crea el Consejo de Seguridad Interior y, en el seno parlamentario, una comisión bicameral de fiscalización de los órganos y actividades de seguridad interior.

Argentina es un estado federal en el cual las provincias conservan su autonomía política y jurídica y, a su vez, se encuentran organizadas según parámetros disímiles en gobiernos locales que también gozan (o deberían gozar) de esas autonomías³¹. No obstante, el panorama en materia de coordinación de los esfuerzos para brindar un servicio adecuado de seguridad es aún bastante desolador. A nivel nacional, el órgano encargado de la seguridad originariamente

²⁶ La resolución que prohibió la atención médica es la MD 85/2013, derogada por resolución MD 65/2016.

²⁷ Discurso en el marco de los festejos por el día del Ejército, 30 de mayo de 2016.

²⁸ Decreto 228/16.

²⁹ Ley de seguridad Interior 24.059

³⁰ Decreto 1273/92.

³¹ La reforma de la Constitución Nacional del año 1994 introdujo la autonomía municipal en el art. 123, interpretada por algunos autores como un régimen de descentralización administrativa. No obstante, no todas las constituciones provinciales fueron modificadas con posterioridad ni todas las provincias han sancionado normas internas que permitan clarificar el alcance del principio constitucional, en especial en lo relativo a seguridad.



tuvo rango de Secretaría y, tras algunas idas y vueltas entre las carteras de Interior y Justicia, fue recién a fines del año 2010 que ascendió a rango ministerial³². Hasta diciembre de 2015, tuvo tres ministros a cargo y varias oscilaciones en su orientación. A nivel provincial, nueve jurisdicciones cuentan con un ministerio dedicado exclusivamente al gobierno de la seguridad³³. En las restantes, las funciones están asignadas a una secretaria o subsecretaría dependiente de una cartera con competencia compartida con justicia, gobierno, derechos humanos o, incluso, trabajo y ambiente.

Buenos Aires	Ministerio de Seguridad
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Ministerio de Justicia y Seguridad Secretaría de Seguridad
Catamarca	Ministerio de Gobierno y Justicia Secretaría de Seguridad Democrática
Chaco	Ministerio de Seguridad Pública
Chubut	Ministerio de Gobierno Subsecretaría de Protección Ciudadana
Córdoba	Ministerio de Gobierno Secretaría de Seguridad
Corrientes	Ministerio de Seguridad
Entre Ríos	Ministerio de Gobierno y Justicia Secretaría de Seguridad
Formosa	Min. de Gobierno, Justicia, Seguridad y Trabajo. Subsecretaría de Seguridad
Jujuy	Ministerio de Seguridad
La Pampa	Ministerio de Seguridad
La Rioja	Min. de Gobierno, Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Secretaría de Seguridad
Mendoza	Ministerio de Seguridad
Misiones	Ministerio de Gobierno Subsecretaría de Seguridad y Justicia
Neuquén	Ministerio de Seguridad, Trabajo y Ambiente Subsecretaría de Seguridad
Río Negro	Ministerio de Seguridad y Justicia
Salta	Ministerio de Seguridad
San Juan	Ministerio de Gobierno Secretaría de Seguridad y Orden Público
San Luis	Ministerio de Seguridad
Santa Cruz	Ministerio de Gobierno Secretaría de Estado de Seguridad
Santa Fe	Ministerio de Seguridad
Santiago del Estero	Secretaría de Seguridad
Tierra del Fuego	Secretaría de Seguridad
Tucumán	Ministerio de Gobierno, Justicia y Seguridad Secretaría de Estado de Seguridad Ciudadana

Hasta aquí, señalamos a 25 estructuras orgánicas de conducción de la seguridad (una a nivel nacional y 24 a nivel subnacional). De cada una de ellas depende, al menos, un cuerpo policial. En el caso del Ministerio de Seguridad de la Nación, él conduce a las cuatro fuerzas de seguridad federales: la Policía Federal Argentina, la Prefectura Naval, la Gendarmería Nacional y la Policía de Seguridad Aeroportuaria, con funciones diferenciadas en la teoría pero, en ocasiones, desdibujadas en la práctica. En las provincias, la situación no es pareja: mientras que algunas cuentan con una única policía, otras, como Santa Fe, suman hasta once cuerpos policiales.

Como resultado del incremento de la demanda de seguridad, que suele ser canalizada principalmente a través del responsable político local, y sumado al nuevo escenario en materia de competencias municipales al que dio lugar la última reforma constitucional, a los actores ya señalados se le deben sumar los intendentes, los responsables de las áreas locales de gobierno de la seguridad y, en algunos casos, los jefes de las policías locales. A este respecto, es importante tener presente que la organización subprovincial difiere en cada caso, así como las facultades asignadas a los municipios en materia de seguridad y, especialmente, del uso de la fuerza pública. Para poner en contexto lo que implica en cantidad de nuevos actores, el total de gobiernos locales relevados al año 2010 fue de 2.281³⁴. De los resultados provisorios de la investigación que está realizando el grupo de estudio de gobiernos locales y seguridad del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (IL-SED), surge que en la provincia de Buenos Aires, cerca del 60% de los 134 municipios cuentan hoy con una dependencia dentro de la estructura municipal a cargo de la seguridad³⁵.

³² Decreto DNU 1993/10.

³³ Buenos Aires, Chaco, Corrientes, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Salta, San Luis, y Santa Fe.

³⁴ INDEC, Censo 2010. No obstante, no todos ellos son gobiernos locales con jerarquía municipal. Para más información sobre las categorías y niveles de gobierno local, véase Iturburu, 2001.

³⁵ Informe de uso interno, inédito.



Para asegurar la distribución equitativa del bien público, es necesario fortalecer el gobierno democrático del sistema de seguridad. La dificultad inicial para afrontar ese desafío en Argentina es la falta de estructuras estatales adecuadas. Como se señaló, tanto a nivel nacional como provincial y local (en general, en ese orden cronológico), la creación o reforma de ministerios o secretarías de seguridad es muy reciente (Binder, 2010). A diferencia de lo que sucedía pocos años atrás, hoy el Ministro o Secretario de Seguridad de cada jurisdicción es un actor político, social y mediático relevante, con un nivel de conocimiento muchas veces mayor que el de cualquiera de los integrantes de los demás gabinetes. Sin embargo, los equipos políticos y técnicos han tenido dificultades para mostrarse a la altura de los desafíos temáticos y particulares que debieron afrontar.

Gobernar un sistema como el de seguridad involucra dos aptitudes. La primera, la de establecer prioridades. La segunda, la de orientar los recursos de acuerdo con ellas. Esto es, tomar decisiones. La escasa capacidad de anticipación de la política de seguridad que, en general, se despliega en los últimos años (aun después de la creación de órganos específicos en todos los niveles de gobierno) implica un despliegue de acciones más o menos inconexas que responden a la repercusión pública de los hechos aislados, y sin ninguna clase de evaluación (salvo con categorías muy generales, como “delincuencia”, o impropias, como “arrestos” sin indagar en sus causas o efectos). Se corre detrás de las urgencias, que tampoco son establecidas con algún grado de estrategia. El riesgo de que el rumbo de la cartera quede atrapado en la lógica de las empresas de comunicación es muy alto. Termina, así, por establecerse una dinámica *conservadora*, en el sentido de que se plantea como objetivo primario (y, en ocasiones, único) que el *statu quo* se altere (o se note alterado) lo menos posible. Estas gestiones temerosas y con énfasis en lo coyuntural nunca encuentran el tiempo para escapar de su lógica perversa con anticipación, aprendizaje previo y preparación de equipos (Binder, 2010).

A su vez, es importante tener en cuenta que una de las manifestaciones más claras del denominado *des-*

gobierno político sobre los asuntos de seguridad es la lógica identificada por Marcelo Saín como el “doble pacto”: por un lado, una delegación tácita o manifiesta a favor de la institución policial del manejo de la seguridad, incluyendo la protección y promoción de cierto personal policial, así como la protección de modalidades de regulación de actividades delictivas; y, por el otro, el compromiso de las altas autoridades policiales de mantener en un nivel socialmente aceptable la conflictividad delictiva y de poner a disposición de la clase política ciertos servicios de seguridad informales (Saín, 2008a). El peligro de esta estrategia yace en que, a pesar de haber fracasado y de ser incompatible con los principios que sostienen un modelo democrático de la seguridad, “todavía hay sectores políticos y policiales que añoran volver a ella” (Binder, 2010).

Estamos ante un escenario complejo debido al aumento de la conflictividad, a un incremento de los reclamos ciudadanos, a la multiplicidad de actores intervinientes y a las competencias exclusivas, compartidas y, en algunos casos, pendientes de ser definidas, que se distribuyen en los tres niveles de gobierno. En él, la policía continúa reafirmando su autonomía y consolidando sus prácticas.

Esto último resulta posible debido a la mencionada carencia de cuadros técnicos especializados, a estructuras que no llegan a consolidarse, a la preeminencia de la política partidaria por sobre las necesidades de articulación intra e interjurisdiccional, a la falta de institucionalización de los procesos de toma de decisión, a deficiencias en la gestión de la información, a la ausencia reiterada de diagnósticos y de evaluaciones, a la alta rotación del funcionariado incluso en niveles directivos, a debates pendientes que impactan sobre los modos en que la dirigencia se vincula con las fuerzas de seguridad y, en lo fundamental, a un escaso liderazgo civil, técnico y político. A juzgar por las reiteradas declaraciones de emergencia en seguridad decretadas a nivel nacional y provincial, cuyo único efecto parece ser el de habilitar la adquisición de bienes con mayor celeridad y pocos o nulos controles, nos encontramos ante una materia que interpela a la conducción política.



La policía, un recurso tan protagónico como letal

Las distintas policías en Argentina fueron desarrollándose como estamentos al servicio de los gobiernos de turno y no de las comunidades, porque el paradigma imperante era el de la seguridad para la protección del Estado y no de la ciudadanía. En los períodos democráticos, se solapó la militarización manifiesta de la policía que se impuso durante los gobiernos de facto. Pero fue recurrente la delegación sistemática y exclusiva del manejo de la problemática de la seguridad ciudadana en las fuerzas. Y el perfil militarista se mantuvo, tanto hacia adentro como hacia afuera de las instituciones. De esa manera, las agencias policiales se conformaron como guardianes militarizados y estatistas del orden político, y no como policías ciudadanas y civiles (Saín, 2003).

El subsistema policial argentino continúa siendo, según Bayley (2010), *múltiple* (diferentes organizaciones policiales coexisten en el mismo territorio) y *coordinado* (las jurisdicciones entre delitos federales y no federales se encuentran divididas). Sin embargo, las relaciones entre las fuerzas de seguridad federales, por una parte, y las de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por la otra, se modificaron de manera contundente en los últimos años, sobre todo, en tres grandes aspectos. Primero, el rol y la presencia de la Gendarmería Nacional (que dependió, hasta 1983, del ejército) desplazó en sectores del territorio a las otras fuerzas policiales (en especial, a la Policía Federal). Segundo, los cambios en las modalidades de las operaciones policiales, que paulatinamente restaron importancia al patrullaje ostensivo con base en precintos y comisarías para dar cada vez más lugar a la vigilancia en sectores territoriales extensos, controles de circulación y operativos de saturación u ocupación episódica de sectores urbanos (Hathazy, 2016). Tercero, el traspaso, en enero de 2017, de la mitad de los efectivos de la Policía Federal a la nueva Policía de la Ciudad de Buenos Aires, con la consiguiente reconfiguración de competencias y distribución territorial de la primera de estas fuerzas.

Durante el año 2016, conflictos numerosos, potenciales y actuales, tuvieron lugar en el ámbito de las reformas policiales que los nuevos gobiernos llevaron a cabo, con diferente impronta y alcance, en la mayoría de las jurisdicciones del país. Los dos más importantes, por magnitud y relevancia, son los que aún se desarrollan en la provincia de Buenos Aires y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La provincia de Buenos Aires atravesó, entre 2014 y 2015, un proceso de crecimiento cuantitativo de sus cuerpos policiales. La Policía de la Provincia de Buenos Aires, conocida como “La Bonaerense”, prácticamente duplicó en ese período sus efectivos, que alcanzaron casi los 100.000 agentes. La principal fuente de este crecimiento fue la creación, por un decreto del entonces gobernador y una resolución de su ministro de seguridad³⁶, de una nueva división denominada “Unidad de Policía de Prevención Local”, que pretendió paliar los reclamos de los intendentes (de las ciudades de más de 70.000 habitantes) de refuerzos policiales, con un cuerpo de supuesta orientación municipal, de proximidad y prevención, y con formación específica para desenvolverse en los territorios. En rigor, lo que significó esta creación del Ejecutivo fue la clausura de la discusión que venía dándose sobre la descentralización de las policías y la creación de nuevas policías municipales con incumbencias propias y recursos genuinos, sin esperar a que se consiguiera un consenso mínimo sobre la cuestión. Esta realidad fue criticada de manera prácticamente ubicua, lo que puede ilustrar como ejemplo este pasaje del Informe anual 2015 de la Comisión Provincial por la Memoria:

“En el análisis de las políticas de seguridad preocupa la consolidación de la policialización como eje y bastión de la política pública. La incorporación de nuevos contingentes de policías ha sido la respuesta predominante a la demanda de seguridad. La mera sumatoria de nuevos efectivos no puede considerarse sin más un dato positivo sino todo lo contra-

³⁶ Decreto 373/14, resolución 835/14 y disposiciones complementarias.



rio: los nuevos agentes y recursos se suman a una policía que sigue guardando, como rasgos centrales, el dominio territorial en base a prácticas ilegales o arbitrarias, su vínculo con el delito y la gestión de mercados ilegales... la promocionada ‘descentralización’ de las policías locales quedó limitada a una desconcentración de recursos que no cuenta con un diseño organizacional capaz de afrontar las exigencias de una policía de prevención democrática’ (CPM, 2015, 25-28)³⁷.

En 2016, este proceso de inflación policial se detuvo de manera gradual. Los cuerpos de Prevención Local dejaron de incorporar aspirantes y el número total de efectivos disminuyó levemente por una reorganización (a la sazón, *cosmética*) de la estructura policial, el pase a retiro de gran parte de la cúpula de la fuerza, la separación de agentes involucrados en casos judiciales y otros reacomodamientos funcionales. El primer jefe policial de la nueva gestión dejó el cargo a mediados de 2017, en medio de un escándalo judicial y mediático³⁸, y asumió uno nuevo con cuestionamientos de organismos de derechos humanos, sectores del poder judicial y de la propia policía³⁹. La situación general de la fuerza es de inestabilidad expectante, aunque todavía parecen demasiado lejanas situaciones como la virtual huelga policial que tuvo lugar en diciembre de 2013.

Respecto a esto último, un conflicto que fue provisoriamente desescalado pero que merece especial atención es el reclamo por el derecho a la sindicalización policial. En el mes de abril de 2017, la CSJN, por mayoría, resolvió que el personal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires no tiene un derecho colectivo a sindicalizarse⁴⁰. Sin embargo, señaló que “el derecho a sindicalizarse de los miembros de la policía está sujeto a las restricciones o a la prohibición que surjan de la normativa interna” y que son las provincias las que “pueden establecer restricciones o prohibir la actividad sindical para los miembros de las fuerzas de policía locales”. Este debate, foco de opiniones encontradas, suele ser lamentablemente ignorado. El acuartelamiento policial en Córdoba de fines de 2013 por una mejora salarial, que resultó en víctimas fatales, saqueos, destrozos y un efecto réplica en 20 distritos del país, dio lugar a

“la huelga policial más extendida de la historia argentina” (CENM, 2013). No obstante ello, la discusión sobre quién debería discutir con la conducción política las condiciones laborales del personal policial y cuáles son las medidas de protesta a su alcance es una asignatura pendiente. No puede desconocerse que en la gran mayoría de las provincias, con prescindencia del reconocimiento jurídico, hoy funcionan asociaciones y agrupaciones policiales, muchas de ellas nucleadas en la Federación Argentina de Sindicatos Policiales y Penitenciarios.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por su parte, la nota saliente en el ámbito policial es la ya mencionada creación de la nueva Policía de la Ciudad. Esta fuerza es producto de la fusión de la Policía Metropolitana con casi la mitad del personal de la Policía Federal Argentina traspasado a la jurisdicción de la CABA, para que la ciudad capital de la República pudiera contar con una fuerza de seguridad propia y autónoma, un reclamo que el actual Presidente de la República reiteró durante sus últimos años al frente del gobierno de la Ciudad. Este planteo dio lugar a conflictos con respecto no solo a los recursos para sostener a la nueva fuerza, sino también por la conducción política del cuerpo policial de la ciudad.

Hasta finales de 2016, el servicio de policía en la CABA era brindado mayoritariamente por la Policía Federal, bajo la conducción del Ministerio de Seguridad de la Nación⁴¹. En octubre de 2016, comenzó

³⁷ La Comisión por la Memoria de la provincia de Buenos Aires es un organismo público autónomo y autárquico, que tiene por objetivo desarrollar actividades de investigación y transmisión sobre las violaciones a los derechos humanos para incidir en las políticas públicas de memoria, verdad y justicia.

³⁸ Ver, por todos, www.clarin.com/policiales/maria-eugenia-vidal-echo-jefe-policia-bonaerense-pablo-bressi_0_ryusf6klb.html

³⁹ Ver, por todos, www.infobae.com/politica/2017/05/12/fabian-perroni-de-poli-de-la-calle-a-la-jefatura-de-la-bonaerense/

⁴⁰ CSJN, “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/ley de asociaciones sindicales”, 909/2010 (46-S) / CS1, 11 de abril de 2017.

⁴¹ En 2010 fue creada la Policía Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires, que tenía competencia para intervenir en algunos delitos y en zonas determinadas de la ciudad.



el proceso efectivo de traspaso, que culminó oficialmente el 2 de enero de 2017. La Policía de la Ciudad cuenta con unos 25.000 efectivos (19.000 transferidos desde la Policía Federal y 6.000 provenientes de la Policía Metropolitana). Continúan actualmente los debates acerca de las incumbencias de la fuerza y de su coordinación con fuerzas federales que permanecen trabajando en territorio en el marco de operativos específicos.

El traspaso de parte de la Policía Federal a la CABA aparejó un reacomodamiento tanto funcional como físico de las fuerzas federales que quedaron a cargo del Ministerio de Seguridad de la Nación. La Policía Federal Argentina se encuentra en un proceso de redefinición de sus objetivos. Se pretende reorientar su trabajo a la investigación de delitos complejos y al crimen organizado, y sus agentes están siendo destinados a alguna de las nuevas 29 Agencias Regionales distribuidas por todo el país. Las consecuencias de esta refuncionalización se verán en el mediano plazo.

Por otra parte, uno de los puntos más lábiles del desarrollo de las fuerzas de seguridad en el país tiene que ver con su formación. El Ministerio de Seguridad de la Nación, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), realizó un relevamiento y análisis de los diseños curriculares de los institutos provinciales de formación de agentes de calle⁴². La conclusión más inmediata que se extrae de la investigación es que existe un nivel muy desparejo en cuanto a cantidad y calidad de la formación policial. Por ejemplo, la carga horaria total de formación varía en un rango que va de las 600 a las 2.100 horas, con un promedio de 1.117. Solo el 10% de los institutos brinda una formación de más de dos mil horas reloj a los aspirantes a policía. Hay un 42% de los institutos que otorga menos de mil. Todo esto, en un promedio de 11 meses de formación, pero con menos de 10 meses en más del 40% de los casos. Por otra parte, el 62% de las instituciones no posee un plan de formación continua entre sus previsiones curriculares.

En cuanto a los contenidos, se encontraron deficiencias en grandes temas tan cruciales, para la visión actual del policiamiento que cunde en Argentina, como la conducción vehicular, el manejo de armas y el acondicionamiento físico.

El grueso de los policías de calle desempeña sus tareas a pie o en vehículos automotores, y casi todos portan un arma las 24 horas.

La formación de los altos mandos de las fuerzas de seguridad, sobre todo en gestión y conducción estratégica, ha sido deficiente, cuando no inexistente, durante toda la vida de las instituciones. Si bien en el caso de las fuerzas federales sí se cuenta con una formación y capacitación relativamente importante y reconocible de sus respectivas especialidades, con una fuerte impronta de sus misiones y funciones específicas, adolecen de instrucción para la coordinación. Las fuerzas necesariamente deben complementarse entre ellas, y aun con las policías provinciales, en actividades tan sensibles como la investigación de delitos complejos. Pero no existen instancias de capacitación, gestión, toma de decisiones ni actuación integradas o articuladas. En 2017, con la creación, en el seno del Ministerio de Seguridad, del Instituto Conjunto de Conducción Estratégica (ICCE)⁴³, esto comienza a paliarse, al menos desde lo programático.

Por otro lado, la violencia institucional continúa siendo un eje problemático, tanto por la asimilación y falta de escrutinio público de determinadas prácticas, como por la persistencia del uso letal de la fuerza. En Argentina, asociado de manera indisoluble a la policía se encuentra el llamado “estado policial”. Para las leyes del país⁴⁴, quien elige integrar las fuerzas de seguridad *es* policía, no *trabaja* de tal. Esto significa que tiene la obligación de “Defender contra las vías de hecho, la vida, la libertad y la propiedad de las personas aun a riesgo de su vida o integridad personal” (art. 8. inc. d, ley 21.965)⁴⁵. En los hechos, esto implica que los agentes policiales portan el arma no solo durante sus horas de servicio, sino que la llevan consigo

⁴² “Informe diagnóstico de diseños curriculares de institutos de formación de agentes de calle”, Ministerio de Seguridad, 2017.

⁴³ Ver, por todos, <http://www.minseg.gob.ar/inauguramos-el-instituto-conjunto-de-conduccion-estrategica>.

⁴⁴ Salvo el caso de la Policía de Seguridad Aeroportuaria.

⁴⁵ Disposiciones semejantes se pueden encontrar, por ejemplo, en la ley provincial 13.982, que rige la actividad de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.



todo el día, todos los días. El resultado de esta situación no puede sino ser catastrófico. La mayor parte de las muertes provocadas por y a policías lo son de agentes fuera de servicio activo.

En el último informe sobre homicidios que publicó el Ministerio de Seguridad⁴⁶, si bien no se distingue si los miembros de fuerzas de seguridad se encontraban o no en prestación de servicios al momento en que protagonizaron, como perpetradores o víctimas, los hechos luctuosos, sí arroja datos contundentes. Durante 2015, 70 policías (64 hombres y seis mujeres) fueron víctimas de homicidios y 160, victimarios (134 hombres, 7 mujeres y 19 sin determinar). En un 5,4% (nueve casos) de los homicidios cometidos por policías, la víctima era su cónyuge o pareja actual o anterior. A ellas deben sumarse tres víctimas (1,8%) que tenían otra clase de vínculo familiar con el perpetrador, y cuatro (2,4%) que mantenían una relación no familiar. Más del 90% de los homicidios perpetrados por policías lo fueron con el arma reglamentaria.

En el ámbito de la provincia de Buenos Aires, es importante en este sentido destacar el rol de los integrantes de las Unidades de Policía de Prevención Local. El número estimado de muertos por efectivos de fuerzas de seguridad (sin distinción de pertenencia de fuerza) registra un aumento escalonado a partir del año 2006, con un pico en el año 2014 de 154 muertos y un descenso leve para el 2015⁴⁷. Ahora bien, si observamos el nivel de participación de las unidades locales en el año 2016, ellas representan un 22%, porcentaje significativo teniendo en cuenta la cantidad de personal que las integran. Estos hechos, sumados a otros tantos de corrupción, ponen en evidencia que la creación de nuevos cuerpos no garantiza por sí sola la erradicación de prácticas policiales ilegales.

En efecto, un tema al que se le presta escasa atención pero que resulta central para abordar las prácticas espurias que aún subsisten en las instituciones policiales, es el de los sistemas de control disciplinario. En Argentina, tanto a nivel federal como provincial, coexisten diferentes sistemas que se caracterizan por ser reactivos y sancionatorios, en lugar de preventivos y ordenadores. Si bien prevale-

cen los sistemas de control interno, esto es, ubicados dentro de la estructura orgánica de las propias fuerzas, las reformas de las últimas décadas y la creación de nuevas fuerzas policiales (como la Policía de Seguridad Aeroportuaria y la Policía de la Ciudad de Buenos Aires) tienden a instaurar sistemas externos (Carbajo, 2009). Ahora bien, por más que exista un dispositivo externo de control o supervisión, las potestades disciplinarias internas subsisten en la mayoría de las fuerzas policiales. En general, las faltas graves están a cargo de los auditores externos y las leves, de los internos (Carbajo, loc. cit.).

No deja de ser habitual, por otra parte, que se dé una internalización de hecho de los sistemas externos, por estar conformados en su mayoría por policías en actividad o retirados, o por la dependencia administrativa de la institución que tienen que controlar. Estas situaciones generan problemas comunes con los sistemas internos puros, como la camaradería o complicidad entre pares, o incluso situaciones de extorsión, y el “respeto” de las jerarquías, lo que de hecho implica la impunidad de los altos mandos de las fuerzas. Por otra parte, el personal asignado a estas áreas suele ser temporario, con baja o nula capacitación específica y posibilidad de regresar al cuerpo que, en un momento de su carrera, debió controlar (Armas et al., 2011; Neustadt, 2016). Incluso, se ha concluido en que la estructura de los sistemas disciplinarios genera, deliberadamente, obediencia al personal superior, más allá de que no existen garantías procesales para el investigado y la discrecionalidad de los juzgadores, en cuanto al inicio, la consecución y la resolución de los sumarios, es prácticamente absoluta (CELS, 1998; Palmieri et al., 2007).

⁴⁶ “Informe sobre homicidios en el año 2015. Sistema de Alerta Temprana (SAT)”, Ministerio de Seguridad, 2016.

⁴⁷ Presentación realizada por Manuel Tufró, coordinador del equipo Seguridad Democrática y Violencia Institucional del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) en el IV Encuentro de la Red de Observatorios Locales sobre Violencias y Delitos (ROLVYD), cuyo eje fueron los homicidios dolosos, las muertes a mano de integrantes de las fuerzas de seguridad, los femicidios y los crímenes de odio (presentación disponible en <http://www.rolyd.org/download/547/>). Este encuentro tuvo lugar en el mes de noviembre de 2016. Para más información, ver <http://www.rolyd.org>.



Es necesario instaurar un real control político de las fuerzas de seguridad, que incluya la participación ciudadana a través de órganos colegiados de supervisión, y que propicie la transparencia, el respeto por los derechos de los investigados y su protección procesal para que puedan declarar y defenderse libres de presiones. Asimismo, es crucial separar las actuaciones administrativas o disciplinarias de las judiciales o penales, para que corran por carriles separados y con órganos especializados e independientes. De lo contrario, el autogobierno policial continuará haciendo estragos, y no podrán paliarse ni la corrupción ni el uso ilegal de la fuerza con que el Estado dota a los cuerpos policiales. Sin duda, este proceso debe ir de la mano del debate por la sindicalización de los policías, que hoy se encuentra prohibida y es, en sus estatutos más o menos de hecho, castigada de manera expresa o subterránea.

Interceptación de comunicaciones e inteligencia

El sistema de inteligencia, en comparación con los de seguridad y defensa, quedó un tanto relegado en el proceso de democratización. Recién en el año 2001 fue sancionada la ley 25.520, que sentó sus bases jurídicas, orgánicas y funcionales, y asignó a la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE), luego Secretaría de Inteligencia (SI) y ahora Agencia Federal de Inteligencia (AFI)⁴⁸, el rol de organismo superior del sistema. Lo integran, también, la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal (del Ministerio de Seguridad) y la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar (del Ministerio de Defensa). El órgano de contralor es la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia que funciona –o, al menos, existe– en el ámbito del Congreso de la Nación⁴⁹ y está compuesta por 14 legisladores.

Si bien fueron varios los escándalos y causas judiciales que pusieron el foco en el funcionamiento del sistema de inteligencia, solo en los últimos años pudieron observarse algunos intentos de reforma. En enero de 2015, una semana después de la aparición sin vida del fiscal Alberto Nisman –quien estaba a cargo de la investigación del atentado contra

el edificio de la Asociación Mutual Israelita Argentina⁵⁰– fue anunciado por la presidente Cristina Kirchner la elevación del proyecto de creación de la AFI. Uno de los principales puntos a destacar, por que modificó parcialmente la distribución de poder entre los distintos actores, fue la decisión de transferir las interceptaciones telefónicas a la órbita del Ministerio Público Fiscal⁵¹. Históricamente, fueron los servicios de inteligencia quienes monopolizaron las escuchas legales. La nueva doctrina de inteligencia nacional⁵², hoy parcialmente vigente, declamaba que:

“La inteligencia nacional debe velar por la protección y el cuidado de los argentinos, y no ‘espíarlos’. Por ello, el sistema de inteligencia nacional se configura como un ‘observatorio’ abocado exclusivamente a la producción y gestión de conocimientos acerca del conjunto de problemáticas relevantes en materia de defensa nacional y seguridad interior” (decreto 1311/05, Anexo I)

El accionar del personal de inteligencia fue limitado en modalidad y temática al trabajo sobre problemáticas de defensa nacional y a algunas específicas de seguridad interior (terrorismo, atentados contra el orden constitucional y la vida democrática, criminalidad organizada y acciones que atenten contra la ciberseguridad). Por parte del Ministerio Público Fiscal, fue la Dirección de Apoyo Técnico a las Investigaciones Fiscales (DATIF)⁵³, ahora Dirección General de Investigaciones y Apoyo Tecnológico a la Investigación Penal (DATIP)⁵⁴, la dependencia que quedó a cargo de las escuchas, a través del Departamento de Interceptación y Captación de las

⁴⁸ Ley 27.126.

⁴⁹ Esta comisión fue creada por la ley 25.520. Con anterioridad, el rol de fiscalización estaba a cargo de la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Seguridad Interior e Inteligencia (ley 24.059).

⁵⁰ Para información sobre el atentado y sobre la Unidad Fiscal AMIA, ver <https://www.mpf.gob.ar/ufiamia/>.

⁵¹ Ley 27.126, art. 17.

⁵² Decreto 1311/15.

⁵³ Resolución PGN 2308/14.

⁵⁴ A su cargo se encuentran los laboratorios forenses, el cuerpo de investigadores y la realización de medidas técnicas que requieran el empleo de medios tecnológicos.



Comunicaciones (DICOM). Por primera vez en la historia, organismos de la sociedad civil fueron convocados a la mítica base de Avenida de los Incas para conocer más sobre el funcionamiento de la Dirección. Además, se publicaron datos oficiales sobre la cantidad de escuchas en trámite, el tipo de causas en el marco de las cuales se solicitaban y otros aspectos relevantes para conocer cómo se empleaba una de las medidas de investigación más intrusivas que admite la legislación del país:

“la mayoría de los requerimientos, un 40%, corresponden a investigaciones por infracción a la Ley N° 23.737 [...] las intervenciones son solicitadas, informando únicamente el número de causa sin detalle de la caratula o del hecho que se investiga (22%). Se encuentran incluidos también en esa categoría aquellos requerimientos donde la caratula informada por la autoridad requirente es vaga y hace menciones del tipo: ‘Averiguación de hecho’” (DICOM, 2015).

El cambio de gobierno de fines de 2015 fue un nuevo punto de inflexión en el proceso de reforma del sistema de inteligencia. Pocos días después de asumir el presidente Macri, en vísperas de Navidad, la decisión política plasmada en la ley 27.126 de otorgarle al Ministerio Público Fiscal las escuchas fue revertida mediante un decreto⁵⁵. La DICOM fue transferida a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y quedó a cargo de la Dirección de Asistencia Judicial en Delitos Complejos y Crimen Organizado. Esta decisión de debilitar al Ministerio Público Fiscal fue una de las tantas señales del descontento del titular del Poder Ejecutivo con la Procuradora General de la Nación, relación tensa que recientemente culminó con su renuncia al cargo*. Un paso más que reafirmó el cambio de rumbo fue la aprobación del estatuto para el personal de la AFI, aprobado mediante el decreto 656/16. Esta misma norma fue la que derogó la mayoría de los anexos que conformaban la nueva doctrina de inteligencia referida⁵⁶. También recibieron críticas desde diversos sectores los nombramientos del director y la subdirectora de la Agencia⁵⁷. La Iniciativa Ciudadana para el Control del Sistema de Inteligencia (ICCSI)⁵⁸, uno de los pocos espacios de la sociedad civil desde el cual se está realizando un seguimiento del tema e impulsando ac-

ciones en pos de la transparencia y democratización del sistema de inteligencia, presentó junto a otras organizaciones una impugnación a los nombramientos de las nuevas autoridades⁵⁹. A la fecha, aún continúan en sus cargos. Por otro lado, aun cuando sus competencias y facultades de supervisión son sumamente amplias e incluyen el monitoreo de gastos reservados⁶⁰ y el control de las interceptaciones de comunicaciones realizadas por la AFI, es poco lo que puede decirse sobre el trabajo de la Comisión Bicameral Permanente de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia. No obstante las facultades otorgadas por la ley y a pesar de contar la comisión con un presupuesto al 2016 de más de 14 millones de pesos⁶¹, el conocimiento público sobre su trabajo es prácticamente nulo: no se informan reuniones y solo un proyecto de los cuatro que ingresaron desde el 1 de enero de 2015 cuenta con dictamen. Es destacable que la propia comisión, al reglamentar su labor, haya optado por interpretar restrictivamente sus facultades y extensivamente las actividades sobre las cuales debe recaer el secreto.

⁵⁵ Decreto 256/15.

El 30 de octubre de 2017, la Dra. Alejandra Gils Carbó presentó la renuncia al cargo de Procuradora General de la Nación. Esta renuncia hace prever una reestructuración profunda del Ministerio Público Fiscal en el mediano plazo.

⁵⁶ Para más información sobre los cambios, ver www.iccsi.com.ar/agencia-federal-de-inteligencia-vuelta-al-oscuroantismo

⁵⁷ Se trata del notario Gustavo Arribas y la exlegisladora y empresaria Silvia Majdalani.

⁵⁸ La iniciativa está integrada por la Asociación por los Derechos Civiles, el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia, la Fundación Vía Libre, el Núcleo de Estudios Gobierno y Seguridad de la UMET y el Centro de Estudios Legales y Sociales. Para más información, ver www.iccsi.com.ar

⁵⁹ <http://www.iccsi.com.ar/agencia-federal-de-inteligencia-impugnacion-a-arribas-y-majdalani-por-falta-de-idoneidad/>

⁶⁰ En el año 2006, el Congreso Nacional sancionó la ley 26.134 que deja sin efecto el carácter secreto o reservado de toda ley y ordena la publicación de las leyes secretas o reservadas. La única excepción al principio de publicidad recayó sobre los créditos de carácter reservado o secreto destinados a actividades de inteligencia, cuyas rendiciones de gastos son controladas por la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia (art. 5, ley 26.134).

⁶¹ DP 378/16. Para los años 2014 y 2015, el presupuesto fue de poco más de diez millones de pesos (cfr. DP 188/14 y DP 1547/15). Al cambio promedio de agosto de 2017, 14 millones de pesos equivalen a unos 800.000 dólares.



El sistema de justicia

Argentina, como se mencionó, es un país federal. Por lo tanto, si bien existen códigos de fondo (Civil y Comercial, Penal, etc.) que rigen en todo el territorio nacional, cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuentan con su propio sistema procesal. En cuanto al fuero penal en particular, la organización de la justicia es engorrosa. Existe una jurisdicción federal, cuya competencia se define principalmente por el territorio, pero también por las materias que comprende (delitos considerados complejos, como los vinculados con la narcocriminalidad, la trata de personas, los delitos de lesa humanidad, el secuestro extorsivo, etc., o afectados del poder estatal central, como los delitos cometidos contra el fisco nacional en particular o la administración pública nacional en general, etc.) o los sujetos involucrados (por ejemplo, representantes de potencias extranjeras, causas entre habitantes de provincias diferentes, o en las que sea parte la Nación). La competencia federal se considera excepcional, por cuanto son las provincias (y la CABA) las que administran ordinariamente los conflictos penales.

La coexistencia en el país de distintos regímenes procesales genera discordancias y atemporalidades que repercuten en el servicio de justicia y en el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Así, mientras hay provincias en las cuales el juicio por jurados es cada vez más habitual, en otras continúa existiendo la figura del juez de instrucción, un órgano en el que conviven, esquizofrénicamente, el investigador y el decisor de la situación penal de los imputados. Poco a poco, el sistema acusatorio (que propone una igualdad procesal entre las partes y la separación personal y funcional entre investigación y juicio, entre sus características principales) comienza a prevalecer, en un proceso reformativo que comenzó hace más de dos décadas en la Provincia de Buenos Aires y aún hoy continúa.

Pero además de los tribunales penales, federales y ordinarios, existen en las provincias regímenes contravencionales y de faltas, que se ocupan de con-

ductas consideradas de menor cuantía y de afectación local. Por eso, tienen una regulación provincial y hasta municipal. En ellas se comprenden cuestiones como la infracción a normas municipales, a ciertas reglas de tránsito, al ejercicio irregular del comercio y a cuestiones convivenciales en general, que no tienen entidad suficiente para considerarse delitos, aunque es común que se superpongan descripciones de acciones y se susciten controversias sobre el órgano que debe decidir sobre las problemáticas que las involucran.

Este sistema múltiple también multiplica problemas. Por ejemplo, con respecto a la llegada a cada uno de los canales para el tratamiento de los conflictos. Ellos pueden ingresar por distintas dependencias, del sistema judicial o de otros. Y convierte al acceso a la justicia en un problema de difícil resolución desde su inicio.

Es habitual que los órganos dedicados a la resolución de los conflictos, tanto judiciales como administrativos, se encuentren saturados. El Estado, en consecuencia, no tiene capacidad para dar respuesta oportuna a los ciudadanos, que finalmente resuelven sus conflictos de manera autónoma, muchas veces catastrófica.

En Argentina, en los distintos niveles del Estado (nacional, subnacional, hasta municipal) se emplean métodos de resolución de conflictos, como instancia prejudicial obligatoria o voluntaria. Se rige por una red compleja de normativas, algunas aplicadas y otras no. En el ámbito federal, aunque con inserción territorial, se destacan los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Son dispositivos de alcance federal, “preventivos y tempranos”, que tienen el objeto de brindar respuestas a problemas sociolegales de la comunidad. Atienden consultas, concientizan a la población beneficiaria y efectúan mediaciones comunitarias sobre asuntos relacionados con sus derechos. En cada CAJ trabaja un equipo multidisciplinario con profesionales del derecho, la psicología y el trabajo social, con capacitación específica. Los CAJ se distribuyen en todas las provincias. Por ejemplo,



existen 27 en la Provincia de Buenos Aires, 15 en CABA, y dos en algunas de las principales jurisdicciones, como Córdoba y Santa Fe⁶². En el último año y medio, algunos de estos centros cerraron sus puertas, provocando reclamos por parte de los vecinos⁶³.

También es importante mencionar al *Programa de Acceso Comunitario a la Justicia de la Procuración General de la Nación*, cuyo objetivo es facilitar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad y su participación en el sistema de administración judicial. Si bien existen algunas experiencias piloto en ciudades del interior del país, las principales Agencias se encuentran en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, específicamente en Villa 21/24 (Barracas), Villa 31 (Retiro), Villa 1-11-14 (Flores), Barrio Mitre (Saavedra) y Villa 20 (Lugano). Actualmente, el Programa se encuentra atravesando un proceso de reestructuración.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación creó en septiembre de 2007 la Comisión Nacional de Acceso a la Justicia, a través de la acordada 37/07, como un modo de operativizar los objetivos contenidos en el Plan de Políticas de Estado del Poder Judicial⁶⁴. Sus motivaciones prácticas se centraron en la litigiosidad creciente de las últimas décadas, que generó el congestionamiento de los tribunales, la consiguiente demora en obtener pronunciamientos judiciales, la ausencia de políticas comunes en materia de resolución de conflictos y la dificultad que algunos sectores de la sociedad tenían en el acceso a justicia, sobre todo aquellos de bajos recursos o residentes en zonas alejadas de los tribunales. En una primera etapa de su desarrollo, la CNAJ elaboró un Mapa Judicial que contiene un relevamiento exhaustivo (actualizado periódicamente y disponible a través de la web) de los diversos métodos de acceso a justicia existentes en todas las jurisdicciones del país y los resultados obtenidos en su aplicación. En una segunda etapa, se realizó la difusión de todas las prácticas, con sus características y resultados. Finalmente, se avanzó en el diseño e implementación de las experiencias más exitosas⁶⁵.

Cárceles para inseguridad y castigo de los “reos”

La población carcelaria en la Argentina experimenta un crecimiento cada vez más marcado, que no parece detenerse. Aumentó casi un 190% en los últimos 20 años: de 25.163 en 1996 a 72.693 a finales de 2015⁶⁶, tendencia que sigue en alza hasta el primer trimestre de 2017⁶⁷. En el país hay 285 unidades de detención, entre las federales (33) y provinciales (la provincia de Buenos Aires se destaca con 54). Los presos son, en su mayoría, provenientes de los sectores menos preparados para defenderse del sistema penal: hombres jóvenes (62% menores de 34 años, 85% menores de 44), con bajo nivel de instrucción y residentes en ámbitos urbanos pobres. Más de la mitad espera su condena en prisión⁶⁸. Los delitos más habituales por los cuales se encuentran detenidos son robos y sus tentativas, homicidios dolosos, hechos vinculados con la narcocriminalidad y violaciones. Esto no es proporcional a la distribución de la estadística general sobre delitos registrados, sino que responde a las características de funcionamiento del sistema penal del país.

La tasa de encarcelamiento cada 100.000 habitantes fue, para 2015, cercana a 170 (el décimo quinto lugar mundial)⁶⁹. Si se consideran, además, los dete-

⁶² <http://www.jus.gob.ar/accesoalajusticia/caj/centros.aspx#>

⁶³ Entre otros, fueron cerrados en provincia de Buenos Aires, el CAJ de Avellaneda y en Santa Fe, el de Villa Moreno.

⁶⁴ <http://www.cnaj.gob.ar/cnaj/>

⁶⁵ Los servicios diversos que ofrecen todas las jurisdicciones del país pueden consultarse en <http://www.cnaj.gob.ar/cnaj/docs/cuadro.jsp>

⁶⁶ Informes del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP) 2015 y de la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN) 2016.

⁶⁷ Informe de la PPN, primer trimestre de 2017.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ International Centre for Prison Studies (King's College, Universidad de Londres, <http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/>), sobre datos oficiales más recientes disponibles en cada país.



nidos en comisarías, la tasa roza los 180. La detención en comisarías —lugares aun menos aptos que las unidades carcelarias para el alojamiento de personas privadas de su libertad— es otro problema que se ha reeditado en los últimos años. Si las condiciones de detención en las cárceles supuestamente preparadas para ello son inaceptables desde un estándar mínimo de dignidad, en las comisarías esto se agrava por las limitaciones edilicias y su variabilidad, y las mayores dificultades para el control descentralizado de las condiciones de alojamiento⁷⁰.

Como nota destacada que conecta el fenómeno de la inflación carcelaria con las políticas de seguridad ciudadana en general y penitenciarias en particular, alrededor del 90% de las personas encarceladas en la provincia de Buenos Aires ingresó al sistema a partir de intervenciones policiales y no de investigaciones judiciales⁷¹. Ese es un fuerte indicio de que continúa siendo un lugar común la delegación de tareas de investigación en la policía por parte de fiscales y jueces, sin una conducción clara y con cierta tolerancia de la debilidad probatoria de las imputaciones.

Por otra parte, entre 2006 y 2015 los delitos denunciados aumentaron un 28%⁷², pero la población penitenciaria más de 35%. Además, la sobrepoblación subió casi nueve puntos porcentuales en promedio (en 2015 alcanzaba a un 6,3%, mientras que en 2006 era negativa en un 2,3%)⁷³. Existen casos puntuales en los que la sobrepoblación es inexplicable, como unidades de la provincias de San Luis (superior al 75%), Neuquén o La Rioja (100%), La Pampa y Chubut (150%) o Chaco (260%)⁷⁴.

Los casos de tortura y de muertes ocurridas en detención también son un dato a tener en cuenta. En 2015 tuvieron lugar 267 fallecimientos, 130 de ellos en establecimientos de la Provincia de Buenos Aires. En 2014, habían sido 226 y no se cuenta con datos oficiales completos para años anteriores⁷⁵.

En síntesis, en la Argentina se evidencia una inflación penitenciaria que conduce a la superpoblación y el hacinamiento, el agravamiento de las condiciones de detención y un sesgo sociodemográfico muy

marcado en cuanto a la población privada de su libertad. A pesar de estas características, la política pe-

⁷⁰ Un ejemplo nefasto de este agravamiento es el dado por el incendio que, en marzo de 2017, tuvo lugar en la Comisaría 1ª de Pergamino, Provincia de Buenos Aires. El origen del fuego no terminó de aclararse, pero las consecuencias sí fueron ciertas: siete muertos, que podrían haber sido más de 20, ya que se comprobó una situación de hacinamiento marcado en el lugar. Además, todos los fallecidos eran procesados que esperaban la definición de su situación procesal privados de su libertad. Solo en la Provincia de Buenos Aires se conocieron cuatro casos más de incendios en comisarías (en seccionales de La Plata, Hudson, Quilmes y Lomas del Mirador), con el saldo luctuoso de 14 muertos en total. (Ver, por todos, los trabajos del periodista especializado Horacio Cecchi, en particular <https://www.pagina12.com.ar/23509-las-siete-muertes-del-hacinamiento>). También se produjeron incendios, fundamentalmente motivados por la violencia habitual en los lugares de detención y una de sus formas particulares, el hacinamiento, en unidades penitenciarias. El más atroz fue el que tuvo lugar en 2005 en el Penal de Magdalena, en el que 33 personas de las 58 alojadas en el pabellón copado por el fuego murieron por asfixia o quemaduras. Se trataba, en su mayoría, de jóvenes menores de 26 años, encarcelados por delitos de poca monta, con conducta ejemplar durante su vida en la prisión. Solo dos estaban condenados. Familiares de los fallecidos y organismos de derechos humanos denunciaron que los miembros del servicio penitenciario encargados de la custodia omitieron deliberadamente asistir a los detenidos, impidieron su evacuación y trabaron la salida de emergencia. Además, las bombas de agua carecían de conexión eléctrica y los extinguidores no funcionaban en su mayoría. El juicio oral a 17 agentes penitenciarios comenzó a mediados de agosto de 2017 (ver, por todos, “Masacre de Magdalena: 12 años después del fuego”, www.andaragencia.org/12-anos-despues-del-fuego-17-penitenciarios-seran-enjuiciados-por-la-masacre-de-magdalena/).

⁷¹ Según datos del Registro Único de Detenidos (RUD) de la Procuración General de Justicia de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires.

⁷² Informes del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC).

⁷³ SNEEP, 2015.

⁷⁴ A esto debe sumarse que los criterios para establecer el cupo de cada unidad carcelaria son muy poco claros, y que se presentan no pocos casos de ampliación nominal de la capacidad de los establecimientos, como la utilización de lugares de esparcimiento como dormitorios, o la colocación de camas dobles en habitaciones colectivas o aun en celdas individuales. Ver Informe de la PPN, citado.

⁷⁵ En el ámbito del Servicio Penitenciario Federal, se aprecian oscilaciones notorias en la cantidad de presos fallecidos tanto año a año como en el análisis intertrimestral. Entre el 1 de enero de 2009 y el 31 de junio de 2017, tuvieron lugar 363 muertes en ese ámbito. Desde 2011, se aprecia una incidencia mayor de las muertes violentas por sobre las no violentas. Ver Informe Estadístico sobre Muertes en Prisión, PPN, junio 2017.



nitenciaría es casi inexistente. Y las pocas modificaciones que se realizaron en los últimos tiempos tienden a agravar la situación. Para muestra, sobra el caso de la reciente ley 27.375, que en julio de 2017 modificó el sistema de ejecución de penas privativas de libertad. La ley elimina la progresividad de la ejecución penal para la mayoría de los condenados, impidiendo así la reinserción social. Se canceló la posibilidad de acceder a salidas transitorias, a un régimen de semilibertad, a la libertad condicional y asistida a un enorme porcentaje de la población penitenciaria. Eso atenta contra la reincorporación progresiva del condenado a la sociedad. Además, otorga más facultades a los servicios penitenciarios, en lugar de promover la mejora técnica de los juzgados de ejecución penal, lo que transforma a un sistema opaco en uno completamente oscuro. Con esto, la situación de sobrepoblación se agrava, con todas sus consecuencias a cuestas.

Es predecible el surgimiento de conflictos de hecho dentro de las unidades penales y el aumento de planteos ante organismos internacionales, que podrían aparejar responsabilidad del Estado ante el agravamiento inusitado de las condiciones de privación de libertad. A esta realidad debe sumarse la inminente habilitación para construir nuevas cárceles a partir del sistema de participación público-privada, con gestión particular y supervisión —en algún grado— estatal⁷⁶.

Miedo al delito

En términos más generales, no suele repararse en que la política de seguridad es sofisticada. Tanto como la económica. En ambas existen variables entremezcladas, culturalmente arraigadas, que incluso pueden ser comunes. Un control completo es imposible, principalmente porque existen límites (legales y fácticos) a las acciones del Estado. Además, la dimensión subjetiva del problema condiciona la implementación de las políticas y puede distorsionar sus efectos (Binder, 2010). La complejidad interna condice con la externa. El contexto objetivo (desigualdad, inequidad, deseos insatisfechos frente al favorecimiento del consumo ostentoso) sienta las condiciones para un ambiente violento. El subjetivo

(debilitamiento de aspiraciones y vínculos tradicionales, mutaciones culturales veloces) provoca un desconcierto general en muchos sectores de la sociedad, que incide en la *sensación de inseguridad* o el *temor al crimen*.

Es que junto a la violencia y el delito en términos subjetivos, coexiste ese factor subjetivo ineludible: el temor a ser víctima de ellos, que también es parte del objeto de la seguridad ciudadana (PNUD, 2005 y 2010b; BID, 2014; CAF, 2014). De esa clase de resquemor son víctima tanto los afectados de manera directa (por ser sujetos pasivos de delitos o violencias) como quienes toman contacto con esos sucesos de un modo oblicuo, a través de los medios de comunicación y aun por comentarios de familiares o vecinos (PNUD, 2013).

Los factores principales que deben ser tenidos en cuenta con relación a la dimensión subjetiva de la seguridad son tres. El primero es que, aunque sí hay un vínculo entre la suba de delitos y el miedo a ser víctima de ellos, esta relación no es directa: distintos condicionantes tienen la potencialidad de influir, de modos diversos, en esas variables. Así, tendrá más relevancia el impacto mediático de los delitos y su divulgación (aun su microdifusión) que la cantidad o, incluso, la calidad o gravedad de ellos. Por ejemplo, pocos delitos infrecuentes o extraordinariamente violentos pueden conllevar a mayores índices de miedo, a modificación de conductas o modos de vida, a migraciones internas o a medidas de autoprotección (efectivas o no) que una elevación real de los índices delictuales (CAF, 2014; Graham y Chaparro, 2010; Ortega et al., 2013).

El segundo factor a considerar, estrechamente atado al primero, es que, aunque resulta bastante claro que la dinámica del aspecto subjetivo de la seguridad tiene sus propias reglas, es infrecuente que se desarrollen políticas específicas para ocuparse de él. En general, se asume que las (numerosas o numeradas, efectistas o efectivas) políticas de seguridad empleadas para ocuparse de los delitos y las violencias re-

⁷⁶ En el marco de la ley 27.328, promulgada en noviembre de 2016.



percutirán en el temor al crimen. Y eso, como se indicó, no es necesariamente así. Por lo tanto, se requieren políticas específicas, diferenciadas, para disminuir la sensación de inseguridad, evitar los cambios en los planes de vida, las costumbres convivenciales y la vida en sociedad que se motivan en esta causa.

El tercero –que, tal vez, explique al anterior–, es que se conoce bastante poco sobre la percepción del fenómeno de la seguridad por parte del ciudadano de a pie. No solo porque los datos sobre registros administrativos tienen –cuando la tienen– una divulgación limitada, sesgada y, por lo común, espectacular, sino también porque no existe tradición política de medir esta parte de la problemática. Fue recién en 2017 cuando el Ministerio de Seguridad de la Nación llevó a cabo, junto al INDEC y con apoyo de UNODC y el BID, la primera encuesta nacional de victimización y percepción de la inseguridad. Se prometió que los resultados de este relevamiento serían publicados cerca de fin de año. Los únicos datos preliminares que se han dado a conocer fueron la “Tasa de no denuncia para el total de los delitos”, del 67,7% en 2016, y la “Tasa de prevalencia delictiva para el total de los delitos (en porcentaje del total de hogares)”, del 27,5%.

Con anterioridad, se hicieron encuestas con distintos grados de profundidad y desagregación. A partir de 1996, la Dirección Nacional de Política Criminal (del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación) realizó estudios en algunos de los grandes centros urbanos del país. El último, a nivel país (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Gran Buenos Aires y principales aglomerados del interior del país: Ciudad de Rosario, Córdoba y Gran Mendoza), fue en 2010⁷⁷. En ese momento, un poco más de un tercio de la población declaró haber sido víctima de un delito, principalmente delitos contra la propiedad no violentos y fuera de su vivienda. Entre los delitos con violencia, el principal fue el robo. La tasa de denuncia también era baja, similar a la de 2016, fundamentalmente por escasa confianza en las fuerzas de seguridad, percibidas además como las principales responsables de la inseguridad. Es significativo que la sensación de seguridad– esto es, aque-

llos entrevistados que declararon no sentirse seguros al caminar solos, por la noche, en sus barrios– prácticamente duplicó a la tasa de victimización, un dato que refuerza la hipótesis comentada antes sobre las dinámicas diferentes de la condición real de víctima y el miedo a convertirse en una.

Por otra parte, organismos internacionales validan la afirmación de que la inseguridad se ha transformado en la principal preocupación de los argentinos, por encima de las tradicionales, como la economía en general y el empleo en particular. Más de un tercio de los encuestados por LAPOP en 2014 consideraron que la (in)seguridad era el problema más importante de la Argentina, con uno de los más altos niveles de preocupación de América Latina⁷⁸. Las estadísticas sobre la incidencia y las tendencias del delito dan indicios de los motivos de esta preocupación: para esta fuente, algo menos de un tercio de los argentinos fue víctima de un delito en ese año. Se trató de la tercera tasa más alta de toda la región, luego de Perú y Ecuador, y estuvo por encima del promedio de América Latina⁷⁹.

⁷⁷ Disponible en <http://www.jus.gob.ar/media/3128414/victi2010Argentina.pdf>.

⁷⁸ Latin American Public Opinion Project (LAPOP), 2014. Disponible en <http://www.vanderbilt.edu/lapop>

⁷⁹ *Ibidem*.



Capítulo II. Lo que indican los datos (disponibles)

Indicadores básicos

Del último censo realizado en el país en el año 2010, surge que, como se indicó en el capítulo anterior, el 91% de la población reside en áreas urbanas. Esto es, en áreas con 2.000 habitantes o más. Este incremento poblacional vino de la mano de una disminución de la población rural que residía en campo abierto (población rural dispersa). Por su parte, porcentualmente la población rural que habita en localidades menores a los 2.000 habitantes se mantuvo bastante estable.

	1991	2001	2010
Población urbana	87 %	89 %	91 %
Población rural agrupada	3 %	3 %	3 %
Población rural dispersa	9 %	7 %	6 %

En cuanto a la migración interna, Tierra del Fuego, Santa Cruz y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son las únicas jurisdicciones que superan el 30% de población nacida en otra provincia. Por otro lado, el porcentaje de población extranjera residente en el país es de un 4,5%⁸⁰, levemente mayor a la registrada en el año 2001 (4,2%, porcentaje más bajo conforme a lo registrado a partir de 1869). La mayoría de estas personas proviene de países limítrofes (especialmente Paraguay, Bolivia y Chile). El mayor receptor es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (13,2%). Por cercanía geográfica y aspectos económicos, se observan ciertas distribuciones generales en la región patagónica y el nuevo Cuyo, principalmente con población proveniente de Chile; el Noroeste, de Bolivia; y el Noreste, de Paraguay. Aún así, la cantidad de inmigrantes es insignificante mirada a la luz de ciertas críticas y resquemores por parte de sectores de la sociedad.

La esperanza de vida a nivel nacional supera los 75 años. La tasa de desocupación abierta en los principales aglomerados urbanos es de 9,2, la de empleo, de 41,3, y la de subocupación, de 9,9 (INDEC, 2017b). El porcentaje de alfabetismo es de un 98,1 y la tasa de mortalidad infantil registra un descenso

continuo; en 2014, era de un 10,6 por mil (Ministerio de Salud, 2016). Estos indicadores a nivel nacional normalizan diferencias significativas no solo entre regiones y provincias, sino principalmente entre distintos sectores de una misma ciudad. Tan solo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el censo 2010 dio cuenta de un crecimiento de más de un 50% de la población que reside en villas, asentamientos o núcleos habitacionales transitorios durante los últimos 10 años: los asentamientos y villas pasaron de 21 a 42, alojando 170.054 personas en 36.003 viviendas:

“Comparado con el resto de la Ciudad, el porcentaje de jefes desocupados en asentamientos precarios es más del doble; la proporción de jefes con secundario incompleto se multiplica por 2,6; el peso de los hogares con NBI es más de 5,4 veces mayor y el de los hogares sin computadora casi 3 veces más” (DGEyC, 2015).

Como fue señalado en el capítulo anterior, el desempleo y la precariedad laboral son problemas tan instalados en la Argentina como la pobreza y la indigencia. La migración hacia los grandes centros urbanos dio lugar a nuevas formas y expresión de estas últimas, acompañando un proceso creciente de segregación y de marginalidad. Las principales víctimas de situaciones de violencia se encuentran en estas poblaciones marginadas que, a falta de una respuesta estatal integral, naturalizan su estigmatización.

Seguridad objetiva: datos insuficientes ante la complejidad de la violencia urbana

En la Argentina, el aspecto objetivo de la seguridad, como en la mayor parte de los países de la región, se conoce de una manera limitada, al menos en tres sentidos. Primero, en la cantidad de los datos disponibles. Segundo, en la calidad de esos datos. Tercero, en su accesibilidad. La mayor parte de los registros con los que se cuenta son los administrativos tradicionales: policiales y, en menor medida, judiciales y de salud.

⁸⁰ *Ibidem*.



La fuente principal de información oficial a nivel nacional es el informe anual del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC). Si bien se encuentra en un proceso de rediseño y reformulación⁸¹, y ha vuelto a publicarse en 2015 después de ocho años (con datos desde 2014), lo cierto es que la información que ofrece no está lo suficientemente desagregada como para dar fundamento a políticas de seguridad precisas y oportunas. Para privilegiar el objetivo de la uniformidad, ya que recoge información de las 23 provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las categorías con las que se mide la realidad delictual son extremadamente amplias, su máximo nivel de desagregado era el provincial (aunque desde 2016 llega a nivel departamental) y con un fuerte sesgo jurídico-penal. En efecto, el sistema cuenta con 31 categorías, que se detallan en la tabla siguiente.

1	Homicidios dolosos
2	Homicidios dolosos en grado de tentativa
3	Muertes en accidentes viales
4	Homicidios culposos por otros hechos
5	Lesiones dolosas
6	Lesiones culposas en siniestros viales
7	Lesiones culposas por otros hechos
8	Otros delitos contra las personas
9	Delitos contra el honor
10	Violaciones
11	Otros delitos contra la integridad sexual
12	Delitos contra el estado civil
13	Amenazas
14	Otros delitos contra la libertad
15	Robos (excluye los agravados por el resultado de lesiones y/o muertes)
16	Tentativas de robo (ídem anterior)
17	Robos agravados por el resultado de lesiones y/o muertes
18	Tentativas de robo agravado por el resultado de lesiones y/o muertes
19	Hurtos
20	Tentativas de hurto
21	Otros delitos contra la propiedad
22	Delitos contra la seguridad pública
23	Delitos contra el orden público
24	Delitos contra la seguridad de la nación

25	Delitos contra los poderes públicos y el orden constitucional
26	Delitos contra la administración pública
27	Delitos contra la fe pública
28	Ley 23.737 (estupefacientes)
29	Otros delitos previstos en leyes especiales
30	Figuras contravencionales
31	Suicidios (consumados)

Como se aprecia aun luego de una lectura superficial, la tipología adoptada —que sigue en gran parte a los títulos que organizan, de un modo peculiar, el Código Penal— mezcla clases de conductas de distinta relevancia estadística y social, agregadas en cúmulos desde poco específicos hasta inexplicables, con el resultado de una utilidad práctica muy relativa. Las categorías del sistema que son consideradas principales —una vez más, con criterios no explicitados y, en ciertos casos, poco adivinables— son las de homicidios dolosos, lesiones dolosas, violaciones, amenazas, robo y muertes en accidentes viales⁸².

Ateniéndonos a los totales delictuales, es indiscutible el aumento de la violencia y del delito en el país, especialmente a partir de comienzos de la década del 90 (Saín, 2008b) y reflejado, especialmente, en los delitos contra la propiedad. En cuanto a los **homicidios dolosos**, indicador comúnmente empleado para analizar y comparar los niveles de violencia, la República Argentina no ocupa ni ha ocupado históricamente un lugar relevante a nivel regional: luego de un pico en el año 2002 con 9,32 homicidios cada 100.000 habitantes, se registró un descenso gradual. En 2015, la tasa fue de 6,6 cada 100.000 habitantes, con una alta concentración (73,15%) en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en especial en algunos de sus territorios con mayor vulnerabilidad socioeconómica.

⁸¹ Ver debajo, capítulo III.

⁸² Existe un anexo al SNIC, el Sistema de Alerta Temprana (SAT), que recoge información más desagregada para algunos delitos específicos, aunque de peor calidad y con mayores dificultades de control y validación. Este sistema complementario no escapa al paradigma jurídico-penal en sus categorizaciones, aunque también se encuentra en una etapa de reformulación. Ver debajo, capítulo III.



	Población	Tasa	Cantidad	%
Buenos Aires	16.659.931,00	7,4	1240	43,7
Santa Fe	3.397.532,00	12,2	413	14,6
CABA	3.054.267,00	5,4	165	5,8
Mendoza	1.885.551,00	7,5	141	5,0
Córdoba	3.567.654,00	3,8	136	4,8
Tucumán	1.592.878,00	5,4	86	3,0
Salta	1.333.365,00	6,4	85	3,0
Chaco	1.143.201,00	5,5	63	2,2
Entre Ríos	1.321.415,00	4,8	63	2,2
Misiones	1.189.446,00	4,8	57	2,0
Formosa	579.250,00	9,5	55	1,9
Río Negro	698.874,00	7,4	52	1,8
Neuquén	619.745,00	6,9	43	1,5
Chubut	566.922,00	6,7	38	1,3
Jujuy	727.780,00	5,2	38	1,3
Santiago del Estero	928.097,00	3,8	35	1,2
Corrientes	1.070.283,00	3,2	34	1,2
San Luis	476.351,00	5,7	27	1,0
San Juan	738.959,00	3,1	23	0,8
Santa Cruz	320.469,00	5,0	16	0,6
La Pampa	343.056,00	2,9	10	0,4
La Rioja	367.728,00	1,9	7	0,2
Catamarca	396.895,00	1,8	7	0,2
Tierra del Fuego	152.317,00	0	3	0,1

Dos aspectos centrales que quedan ocultos por las tasas nacionales y provinciales son la *zona de concentración de los hechos* y la *dinámica de escalada de violencia* que deriva en los sucesos que ellas engloban. En esta crítica radica uno de los ejes centrales del problema de pensar a la seguridad solo desde categorías propias del sistema penal. Si las relaciones de conflicto se definen por la incompatibilidad de los objetivos que persiguen los involucrados en ellas, deberíamos ser capaces de estudiar sus características sin un sesgo jurídico. Una o varias causas por desobediencia a la autoridad por incumplimiento de una prohibición de acercamiento, una causa por lesiones y un femicidio, por ejemplo, bien podrían representar diferentes instancias de un mismo conflicto.

Con relación a la *distribución desigual y heterogénea de los delitos y la violencia*, estudios focalizados la corroboran. Un informe realizado por la CSJN para el año 2015

señala que la tasa de homicidios (víctimas) en los barrios de emergencia y asentamientos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires asciende a un 49,45 cada 100.000 habitantes, lo cual representa un 46,85% de la totalidad de los homicidios dolosos cometidos en la ciudad (Codino, 2016). Teniendo en cuenta que la tasa calculada en ese mismo estudio para la ciudad era de 6,05 por 100.000 habitantes, la diferencia es más que notoria. Situaciones semejantes se evidencian en el conurbano bonaerense y en otras áreas metropolitanas o de urbes en expansión, como las de Córdoba, Mendoza, Rosario, Comodoro Rivadavia, Neuquén y Mar del Plata.

Respecto a la *dinámica de escalada de violencia*, tanto el informe a nivel nacional (Ministerio de Seguridad, 2016b) como otros estudios⁸³, corroboran que el principal motivo que da lugar a los homicidios dolosos son las discusiones, “ajustes de cuentas” o venganzas. A este le siguen los homicidios en ocasión de robo y la violencia intrafamiliar (la alta incidencia de las armas de fuego en la gestión violenta de los delitos será tratada más adelante). Sin embargo, estas categorías no nos permiten conocer el objeto de las discusiones ni las causas de los “ajustes de cuentas”, así como tampoco si hubo alguna intervención estatal previa, en especial en los casos de violencia intrafamiliar. Estos datos posibilitarían pensar políticas públicas que trabajen sobre las problemáticas de fondo.

La información limitada a nivel nacional, proveniente principalmente de fuentes policiales, sí nos permite observar un crecimiento gradual y sostenido, desde el 2001 al 2015⁸⁴, del uso de la violencia verbal a través de **amenazas** y del empleo deliberado de fuerza física en el marco de un conflicto (**lesiones dolosas**).

⁸³ Entre ellos, Codino, 2016.

⁸⁴ Tal como ya se mencionó, no se cuenta con información para los años 2009 a 2013 por falta de publicidad de los informes del SNIC.

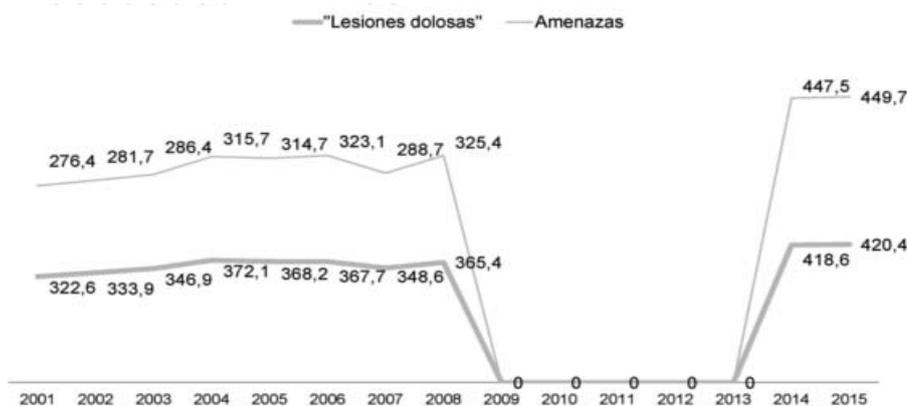


Ilustración 1: Tasa de lesiones dolosas y de amenazas por cada 100.000 hab.

En cuanto a los **robos**, otro de los delitos que preocupan a la ciudadanía y que ocupan un mayor tratamiento mediático, en 2015 Argentina tuvo la tasa más alta de la región, tres veces mayor que el promedio de América Latina⁸⁵. En 2016 se produjo una baja en la tasa y no se cuenta aún con datos comparativos. Aquí también vuelve a aparecer la necesidad de contar con información sobre su distribución geográfica a nivel barrial, bienes sobre los cuáles recaen los desapoderamientos, medios con los que se cometen y otros aspectos que favorecerían un análisis sectorizado.

Por otra parte, existe un desarrollo notorio de formas nuevas de conflictividad penal y violenta relacionadas con el crimen organizado. Están comprendidos en ellas tanto delitos de **mercados ilegales** como modos más sofisticados de preparación, comisión y ocultamiento de los delitos y de sus efectos. Estas problemáticas se alojan en una zona de penumbra, en la que conviven sistemas legales y clandestinos, lo cual complica su tratamiento y comprensión⁸⁶. Se encuentran en pleno desarrollo mercados que pueden catalogarse como “criminales”, o bien por el origen de los productos que se intercambian (autopartes provenientes de vehículos robados, por ejemplo), o bien por las cualidades de esos bienes o “servicios” (drogas ilícitas, por caso), o bien por el modo de intercambio prevaeciente (desvío de precursores químicos, tráfico de armas, etc.)⁸⁷.

La **trata de personas** mereció en su oportunidad una atención especial, que derivó en la sanción, en el año 2008, de la ley 26.364 y en la posterior creación

de la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX) en el Ministerio Público Fiscal de la Nación. Entre el 2009 y el 2014, fueron dictadas 106 sentencias condenatorias por este delito por las cuales fueron penadas 220 personas por hechos que tuvieron como víctimas a 565 hombres, mujeres y niños, principalmente mujeres mayores de edad. Las jurisdicciones que concentraron una mayor cantidad de sentencias condenatorias fueron Mar del Plata, Paraná, Comodoro Rivadavia, Rosario, La Plata, Córdoba y Salta (PROTEX, 2015). El análisis por tipo de explotación permite observar una distribución diferenciada: la trata con fines de explotación sexual se concentraría mayoritariamente en las jurisdicciones de Comodoro Rivadavia, Mar del Plata, Córdoba, Paraná, Posadas, Salta, y Bahía Blanca⁸⁸, mientras que la trata con fines de explotación laboral, en CABA, La Plata, San Martín y Salta.

Ahora bien, no debe soslayarse que esta visión del fenómeno de la seguridad desde la perspectiva estadística se traduce, en el mejor de los supuestos, en el

⁸⁵ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), 2015; Argentina: Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC), 2016.

⁸⁶ Ver, por todos, Fernández Steinko, 2008.

⁸⁷ En realidad, estos aspectos suelen presentarse entrelazados (así, el comercio ilegal de armas suele nutrirse tanto de bienes lícitos que son desviados para ser comercializados ilegalmente como de otros que son sustraídos y, posteriormente, comercializados). Ver, por todos, Binder, 2009 y Concaro, 2012.

⁸⁸ Tomando en cuenta la suma de procesamientos y sentencias condenatorias.



diseño de políticas basadas en información parcial y de calidad cuestionable. En general, como estos productos son demasiado inespecíficos, termina recurriéndose a otras fuentes. O a ninguna.

Violencia de género

El fenómeno de la violencia de género en la Argentina ha pasado de ser una de las problemáticas de violencia más ocultas a una de las más visibilizadas, al menos en sus modalidades más crudas. Veremos enseguida que esto podría repercutir favorablemente en su abordaje, aunque no de manera necesaria, ni inmediata.

En el año 2009 se sancionó la ley 26.485 de “Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales”. Esta ley (reglamentada mediante el decreto 1011/10) recogió las disposiciones de los dos instrumentos internacionales principales sobre la materia. Por una parte, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), de 1979. Por la otra, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia Contra la Mujer (“Convención de Belem do Pará”), de 1994. Además, la ley fue calificada como integral, ambiciosa e innovadora en materia de políticas públicas, y superadora del paradigma de la violencia doméstica para pasar al de la violencia contra la mujer. El organismo rector creado por ley es el Consejo Nacional de las Mujeres.

Otro avance legislativo importante se produjo en 2012. La ley 26.791 incorporó al Código Penal, como agravante del homicidio simple, la circunstancia de que la muerte sea provocada por un hombre contra una mujer si media violencia de género y cuando exista el propósito de causar sufrimiento a una persona con la que se mantiene o ha mantenido una relación de pareja, o exista un vínculo de consanguinidad, sea ascendente o descendente (incisos 1, 4, 11 y 12 del art. 80 del Código Penal). La pena que se prevé es la máxima del ordenamiento penal.

La falta, hasta 2015, de estadísticas oficiales sobre los femicidios (según la organización La Casa del En-

cuentro, se comete en el país un asesinato de odio contra una mujer cada 18 horas⁸⁹), el impacto que tuvo en la sociedad una serie de femicidios en manos de sus parejas⁹⁰ y la falta de respuestas estatales, motivaron que un grupo de escritoras, periodistas, activistas y artistas convocaran a una “maratón de lectura”, en marzo de 2015, en una plaza de la Ciudad de Buenos Aires. Su objetivo era concientizar sobre el problema y reclamar al gobierno medidas concretas.

Pocos días después, un nuevo caso de femicidio conmocionó al país. Chiara Díaz, de 14 años, fue asesinada a golpes por su novio de 16 y enterrada en el patio de la casa donde vivía el homicida con su familia. En el momento de su muerte, la joven se encontraba embarazada de cuatro meses. Este hecho fue el detonante para convocar a una movilización frente al Congreso Nacional, en Buenos Aires, que poco más tarde se extendió a las principales ciudades de cada provincia. El 3 de junio de 2015, en cientos de plazas de la Argentina se concentraron agrupaciones, partidos políticos, movimientos y ciudadanos bajo la consigna “Ni Una Menos”⁹¹. Estas manifestaciones se repitieron en dos oportunidades durante 2016 y una en 2017 (la más numerosa⁹²), con consignas básicas similares y algunas accesorias. El reclamo fundamental fue que el Estado se hiciera cargo de una política integral contra la violencia de género, en particular contra los femicidios. No pasó mucho tiempo para que el movimiento pasara a ser internacional⁹³.

⁸⁹ Sobre la base de estadísticas no oficiales. Ver <https://www.lacasadelencuentro.org/femicidios.html>

⁹⁰ El 16 de marzo de 2015 se halló el cuerpo de Daiana García, que había desaparecido cinco días antes, en una bolsa de basura. La joven de 19 años había sido asesinada por su expareja, quien se suicidó. Este caso, un eslabón de una cadena extensa y cada vez más difundida, produjo un gran impacto en los medios y motivó las primeras reacciones colectivas que se materializaron en la maratón de lectura y luego en las marchas que se refieren en el texto.

⁹¹ Solo en Buenos Aires se reunieron, en esta primera marcha, más de 300.000 personas (https://www.clarin.com/sociedad/violencia-genero-femicidios_0_BJEJPdYDQx.html).

⁹² Ver, por todos, <http://www.infobae.com/sociedad/2017/06/03/el-reclamo-por-ni-una-menos-vuelve-a-las-calles-en-un-marco-de-femicidios-en-aumento/>

⁹³ Ver, por todos, <http://www.laizquierdadiario.com.uy/En-Uruguay-Chile-y-Mexico-tambien-Ni-una-menos>.



El Registro de Femicidios que inauguró la Oficina de la Mujer (OM) de la Corte Suprema de Justicia de la Nación luego de la primera marcha del colectivo Ni Una Menos, reveló un aumento de un 8% de los casos (judicializados) de femicidios en 2016 con respecto al año anterior. Durante 2016, 254 mujeres perdieron la vida por esta causa. La mayor parte (123), tenía entre 21 y 40 años al momento de su muerte. El grueso de sus victimarios (149) compartían esta franja etaria. En el 61% de los casos, el autor del asesinato fue una pareja o expareja, y en un 14% adicional, se trató de familiares. Si bien el fenómeno se distribuyó por todo el país, es destacable que el mayor número de femicidios se cometió en la Provincia de Buenos Aires (90, con una tasa de 1,05 cada 100.000 habitantes). La siguieron Córdoba (23 y 1,25) y Mendoza (21 y 2,16). La provincia con tasa mayor de femicidios fue Jujuy: sus 10 víctimas representaron una tasa de 2,68 cada 100.000 habitantes (OM-CSJN, 2016).

El último informe del Ministerio de Seguridad sobre homicidios (no específicamente femicidios) se refiere a 2015. Allí, se registra que fueron asesinadas 377 mujeres. En 125 casos (el 33,2%), se determinó como motivo del homicidio una situación de violencia de género (pero en 173 casos, el 46% del total, el motivo no pudo determinarse, por lo que la probabilidad de un subregistro al respecto es muy alta). Para el mismo período, la Oficina de la Mujer de la CSJN había identificado 235 víctimas de femicidio en el país (MinSeg, 2015b; OM-CSJN, 2015). La ONG La Casa del Encuentro, por su parte, basándose en datos de los principales medios de prensa nacionales y provinciales, identificó 286 víctimas.

En julio de 2016, el Poder Ejecutivo presentó el “Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres”, documento elaborado por el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM, 2016). El documento se encuentra organizado sobre tres ejes: una descripción del plan a la luz del marco normativo nacional e internacional que regula la materia, un diagnóstico del cual se desprende la justificación para la implementación del plan y una planificación que contempla 69 medidas y 137 acciones, sistematizadas en

un marco lógico. Dos de los puntos centrales del Plan son la creación de los hogares de protección integral y la implementación de tobilleras electrónicas para el control de las medidas de restricción de acercamiento de los agresores. La primera es fundamental y debería fortalecerse cuanto antes, junto con medidas específicas para el empoderamiento económico de las mujeres vulneradas. En cuanto a las tobilleras, como en toda aplicación de una política de prevención, no debería confiarse ciegamente en la tecnología, sino asegurarse que los organismos encargados de su aprovechamiento para los fines expuestos funcionen y coordinen debidamente.

Narcocriminalidad

Antes fue mencionada la declaración de emergencia en seguridad por parte del Poder Ejecutivo Nacional a comienzos de 2016, prorrogada en 2017. El núcleo de la fundamentación de esa resolución es, en palabras del propio decreto 228/16 ya citado, “la problemática del narcotráfico”. Antes y, en especial, con posterioridad a esa medida (muy criticada por varios aspectos, en especial los que tienen que ver con esta cuestión), el gobierno nacional, pero también representantes de fuerzas políticas opositoras, se valieron de un lenguaje belicista (“la guerra contra las drogas” y sus variantes), tan perimido como las medidas que promueve, condenadas aun por la ONU, sin apoyo en evidencia clara. La presentación del narcotráfico como la suma de todos los males y la causa principal de la seguridad en todas las escalas ha sido y sigue siendo una herramienta fundamental en la comunicación de las medidas adoptadas en materia de seguridad ciudadana (ASD, 2016; UNODC, 2017).

Lo cierto es que la información (pública, al menos) con respecto a la narcocriminalidad es escasa, de mala calidad y poco accesible. En cuanto a consumo de estupefacientes, entre 2010 y 2017 no hubo estudios oficiales exhaustivos. En 2017 se publicó el primer estudio oficial con representatividad para las 23 provincias argentinas y la CABA⁹⁴. Las principales

⁹⁴ El Observatorio Argentino de Drogas, dependiente de la Sedronar, encuestó a 20.658 personas de entre 12 y 65 años, que representan a 18.960.593 personas (Sedronar, 2017).



conclusiones generales de este estudio son las siguientes:

- Aumentó el consumo de drogas (principalmente, tabaco, marihuana, cocaína, éxtasis) y alcohol en la población de entre 12 y 17 años, y existe un alto consumo de sustancias en su red social.
- El acceso a las drogas por parte de adolescentes se percibe como sencillo.
- Niños y adolescentes expresaron curiosidad por consumir drogas.
- Aumentó el consumo de alcohol de manera riesgosa para su salud, sobre todo en mujeres.
- Es elevada la prevalencia de consumo de marihuana entre la población en general.
- El 18% de los consumidores de marihuana encuestados y el 33% de los de cocaína presentaron indicadores de dependencia.

En síntesis, a nivel de la totalidad del país, las sustancias que representan la mayor prevalencia son las legales (alcohol 70% y tabaco 47,3%). Muy por detrás se encuentran la marihuana (8,1%), los tranquilizantes usados sin prescripción médica (3,1%) y la cocaína (2,6%). Con respecto al consumo reciente, el 56,3% de la población declaró haber consumido alguna bebida alcohólica, el 29,3% manifestó haber fumado tabaco, el 3,2% marihuana, el 1,3% tranquilizantes sin prescripción médica, el 0,8% cocaína, el 0,1% sustancias inhalantes, el 0,05% éxtasis, el 0,02% pasta base/paco.

Frente a la situación descrita, la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina (Sedronar) tomó medidas que aún esperan una evaluación de impacto. Entre ellas, se destacan el relanzamiento del Consejo Federal de Drogas, un “espacio consultivo, de debate federal y de decisión entre todos los representantes de las áreas de adicciones del país”; la creación de un “Sistema de Alerta Temprana”, para gestionar información sobre drogas emergentes o nuevos patrones de consumo; la ampliación de alternativas de tratamiento; la prevención en el ámbito educativo, a través de material didáctico y metodológico, y una campaña de prevención de abuso de alcohol. Por otra parte, fue diseñado un Plan Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas

2016-2020, que declara priorizar un abordaje integral e interdisciplinario para favorecer el desarrollo sostenible de la sociedad, y adoptar una perspectiva de derechos, desestigmatizante, con enfoque de género e intercultural, participativa, articuladora, con base en evidencia, calidad, transparencia institucional, proporcionalidad y especificidad (Sedronar, 2016). Más allá de estas declaraciones de intención, en la práctica estas iniciativas se encuentran en estado incipiente, por lo que sus efectos se conocerán, en caso de que sean medidos, en los próximos años.

La contracara de la situación epidemiológica, esto es, el abordaje securitario, parece alejarse de esos principios. A la declaración de emergencia ya comentada se suma, en lo principal, el *plan* “Argentina sin narcotráfico”, que en agosto de 2016 lanzó el propio presidente de la nación. En rigor, se trata de un documento de 10 páginas que contiene un listado de *objetivos* y *compromisos* y recrea el lenguaje belicista –además, exitista y épico– en su máxima expresión (“nos comprometemos no solo a dar la pelea sino también a ganarla”; “Comprometerse es avanzar en una política pública que no distingue banderas políticas e incluye a todos para combatir el narcotráfico...”, “Argentina Sin Narcotráfico es un compromiso con cada persona, con cada familia y con el futuro de nuestro país”).

Sobre la base de esos dos pilares, las políticas contra la fabricación, distribución y comercialización de sustancias prohibidas no son claras en sus fundamentos u objetivos, más allá de las declaraciones públicas bien generales de las autoridades del área. Y parecen reproducir historias que mostraron eficacia escasa y afectación de derechos fundamentales.

La ley madre que rige la narcocriminalidad es la número 23.737, del año 1989. Si bien fue reformada y complementada por más de 70 disposiciones⁹⁵, su núcleo sigue siendo el mismo: la persecución y represión de la tenencia, distribución y comercialización

⁹⁵ La última, la ley 27.350 de uso medicinal de la planta de cannabis y sus derivados, que al momento de redacción de este trabajo aún no ha sido reglamentada por el Poder Ejecutivo Nacional (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/273801/norma.htm>).



de sustancias estupefacientes, sin mayor distinción de gravedades o cantidades. En efecto, y a pesar del último pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que tuvo lugar en 2009 y determinó que el castigo por la tenencia de marihuana para consumo personal es inconstitucional⁹⁶, las causas penales por esta razón siguen multiplicándose⁹⁷.

En efecto, si bien en la Argentina parte de las causas *menores* por delitos vinculados con estupefacientes corresponden a la justicia de las provincias⁹⁸, la competencia respecto de los delitos más importantes sobre la temática recae en la justicia federal. El último informe de la Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR) da cuenta de que casi la mitad de las causas iniciadas en el fuero federal de todo el país tienen que ver con la temática de las drogas. Y de esas causas, el 50% son iniciadas por tenencia de cantidades ínfimas de sustancias, generalmente marihuana. En los últimos años, los expedientes por estos motivos —que rara vez prosiguen su trámite y en su enorme mayoría son, directamente, archivadas— revirtieron una tendencia bajista que venía sosteniéndose desde el fallo de la Corte mencionado. A ello debe sumarse que las causas por comercialización descendieron en número y en calidad entre 2013 (49% del total) y 2015 (39%). La conclusión del informe de la PROCUNAR es contundente: “una parte importante de los recursos de las fuerzas de seguridad terminan estando destinados a la criminalización de las personas consumidoras de este tipo de sustancias, manteniendo así la inercial selectividad del sistema penal ... Cuando se desglosa el real significado de la actividad de todos los organismos del Estado involucrados en la persecución penal, se pone de manifiesto que la respuesta visible a este problema no opera en verdad sobre sus causas, sino en gran medida sobre sus consecuencias.”⁹⁹.

Más allá de estos esfuerzos aislados por establecer, sobre la base de conocimiento, la situación de la narcocriminalidad en el país, es difícil contar con datos que permitan profundizar sobre la problemática. El SNIC, tal como se señaló previamente, registra hasta ahora todas las causas penales por infracción a alguna de las disposiciones de la Ley de Drogas de manera agregada. Esto hace imposible comprender

el fenómeno y diseñar políticas específicas en consecuencia. A partir del próximo relevamiento y con la revisión del sistema que tuvo lugar a finales de 2016, se decidió introducir la desagregación de tipologías como siembra y producción de estupefacientes, comercialización y entrega, tenencia o entrega atenuada, desvío de importación de drogas, organización y financiación, tenencia simple, tenencia simple atenuada para uso personal, confabulación, contrabando de estupefacientes y otros delitos previstos en la ley¹⁰⁰. Esto permitirá, en lo futuro, contar con mejor información oficial y basar sobre ella políticas nuevas que, si ese es el objetivo del Poder Ejecutivo, se acerquen más a la realidad y menos al impacto mediático¹⁰¹.

Armas: el medio como fin

De acuerdo con estadísticas recogidas por la Red Argentina para el Desarme, en este país las muertes por armas de fuego superan a otras causas como el HIV, la tuberculosis, la leucemia y la meningitis¹⁰². Según el Ministerio de Salud de la Nación, casi tres mil personas murieron en 2014 por el disparo de un

⁹⁶ Fallo “Arriola”, (A. 891. XLIV).

⁹⁷ Ver, e.g., PROCUNAR, Informe estadístico sobre narcocriminalidad 2016, disponible en <http://www.mpf.gob.ar/procunar/files/2016/10/Informe-estad%C3%ADstico-sobre-Narcocriminalidad-2016.pdf>.

⁹⁸ Es el caso de Buenos Aires, Córdoba, Salta, Formosa, Chaco, Entre Ríos, La Rioja, y Tucumán (y, próximamente, Jujuy).

⁹⁹ PROCUNAR, Informe estadístico..., cit.

¹⁰⁰ El informe está disponible en <https://estadisticascriminales.minseg.gob.ar>.

¹⁰¹ Son constantes los anuncios de incautaciones “récord” de sustancias estupefacientes por parte del gobierno nacional. No obstante, como el mismo Ministerio de Seguridad de la Nación se encarga de aclarar cuando explica cómo interpretar las estadísticas criminales, el aumento de las incautaciones “puede ser el producto de: un aumento de la magnitud verdadera del narcotráfico... y/o un aumento de las denuncias de traficantes por parte de la población, porque, por ejemplo, sufre más de sus consecuencias, y/o un aumento del esfuerzo de la policía en la lucha contra el narcotráfico” (Ministerio de Seguridad de la Nación, “Estadísticas Criminales en la República Argentina – Año 2016”, junio 2017, 33, disponible en <https://estadisticascriminales.minseg.gob.ar/reports/Informe%20estadisticas%20criminales%20Republica%20Argentina%202016.pdf>).

¹⁰² www.redparaeldesarme.org



arma de fuego. Aunque las estadísticas por delitos cometidos con armas de fuego son difíciles de rastrear por la falta de desagregación del sistema (que estaría subsanándose¹⁰³), sí se conoce que en 2015, el 57% de los homicidios dolosos ocurridos en Argentina fue causado por un arma de fuego: 1.581 víctimas murieron por ese motivo.¹⁰⁴ Y la mayor parte de estas muertes tienen como origen un conflicto social o familiar que desencadena en esta violencia extrema, combinada con un control muy lábil de la circulación de armas que las pone, prácticamente, al alcance de la mano de cualquiera¹⁰⁵.

Ante el problema endémico y creciente de la violencia armada, en el año 2007 se puso en marcha el Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego, con el fin de reducir el circulante de armas en la sociedad, su uso y proliferación; la reducción de accidentes, hechos de violencia y delictuales que las involucren; sensibilizar acerca de los riesgos de las armas y “promover una cultura de la no tenencia y no uso de las armas de fuego” (ley 26.216, art. 4). Pueden participar del Programa, que consiste en la entrega anónima y voluntaria de armas y municiones a cambio de un incentivo económico, todas las personas, sean o no legítimos usuarios (autorizados) de armas. Las armas que se reciben en sedes de la Agencia Nacional de Materiales Controlados (ANMAC, ex Renar) o en sitios móviles ubicados estratégicamente, son inutilizadas en forma inmediata en presencia de la persona que realiza la entrega. Esta política de desarme ha sobrevivido al cambio de gobierno, aunque con una pausa de más de un año luego de la transición, y ha sido prorrogada, al menos, hasta finales de 2017. Desde el comienzo del Programa, se han recibido y destruido casi 300.000 armas.

Según la ANMAC, existen en Argentina más de un millón y medio de armas registradas, con poco menos de un millón de usuarios autorizados. La propia Agencia estima que en el mercado negro hay otro millón y medio de armas. Evaluaciones del sector civil, que hay más de cuatro millones. A finales de 2016, la Agencia contaba con 20 inspectores para todo el país.

Conflictos relegados

Hay ciertos conflictos que persisten pero que, aun así, no logran adquirir un lugar significativo en la agenda pública. En algunos casos, se debe a que los actores minimizan sus manifestaciones, salvo cuando tienen consecuencias mayores, como es el caso de la violencia vial. Pero esto puede suceder por otros motivos: porque el impacto se prevé a futuro, a causa del desequilibrio de poder entre los actores y la invisibilización de ciertos grupos o, también, debido a la resignación frente a cierta distribución inequitativa de bienes y servicios.

A lo largo de los últimos años, la tasa de homicidios culposos por siniestros viales se ha mantenido estable en un nivel que supera ampliamente a la tasa de homicidios dolosos: en 2015 era de 10,1, involucrando un total de 4.340 víctimas¹⁰⁶ (cifra que contrasta con los 7.472 registrados por la asociación civil *Luchemos por la Vida*)¹⁰⁷. Los últimos informes incluso han dejado de referirse a estos hechos como homicidios culposos: los registra como “muertes en accidentes viales”. En el caso de las lesiones culposas en siniestros viales, la tasa, históricamente, ha superado las 220 víctimas cada 100.000 habitantes, también con estabilidad en el tiempo. En el año 2016, el total de homicidios culposos y lesiones vinculadas con accidentes viales representó el 6,5 del total de delitos registrados (SNIC, 2017). La desaprensión hacia las normas viales y los conflictos de transporte en las grandes ciudades son un caldo de cultivo para la violencia vial. No obstante ser una de

¹⁰³ Ver Informe del SNIC 2016, ya citado.

¹⁰⁴ Ministerio de Seguridad de la Nación, “Informe sobre Homicidios en el Año 2015. Sistema de Alerta Temprana (SAT)”, 2016.

¹⁰⁵ Ver, por todos, Fleitas, 2016.

¹⁰⁶ Desde el año 2006, por lo menos, la tasa supera los 10 cada 100.000 hab.

¹⁰⁷ Téngase presente que el SNIC toma como su fuente principal a los registros policiales cuyas calificaciones se corresponden con el estado de la víctima al momento del hecho. Por su parte, las cifras que presenta la asociación civil señalada registran los fallecidos en el hecho o como consecuencia de él hasta dentro de los 30 días posteriores. Para más información sobre la metodología aplicada, ver <http://www.luchemos.org.ar/es/estadisticas/muertosanuales/muertosalarg2015>



las principales causas de muerte en la Argentina, el tema no parece preocupar en demasía.

Entre los actores que han sido reconocidos tardíamente como víctimas de violaciones sistemáticas a sus derechos se encuentran los pueblos originarios. Cerca de un millón de personas se declararon descendientes de pueblos originarios (2,83% del total de la población) en el Censo del 2010. El 93,3% de ellos se encuentran alfabetizados y se nuclean en un total de 368.893 hogares. De la encuesta complementaria realizada unos años antes por el INDEC, surge que los pueblos más numerosos son los mapuches, los kolla, los toba y los wichi, y que cerca del 30% residen en una comunidad indígena.

Difícilmente sea comprensible para alguien ajeno a la cosmovisión de estos pueblos su relación con la naturaleza y, particularmente, con la tierra. Del mapa de conflictos no exhaustivo que lleva adelante Amnistía Internacional¹⁰⁸, surge que actualmente hay cerca de 200 conflictos en desarrollo en la República Argentina que tienen lugar en territorios indígenas, más del 60% de ellos por disputas territoriales. En el año 2006 fue sancionada la ley 26.160, que declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas originarias, suspendiendo los desalojos y desocupaciones, e instando al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas el relevamiento de tierras. Los retrasos en la aplicación del Programa Nacional “Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas – Ejecución de la ley N° 26.160” llevaron no solo a la prórroga del plazo originario previsto¹⁰⁹ sino también al recrudescimiento de algunos de los conflictos. Esta ley, si bien aspira a frenar temporariamente los desalojos, no resuelve el conflicto de fondo de titulación y escrituración de las tierras¹¹⁰.

El mapa de conflictos señalado nos permite identificar ciertos patrones en el uso de la violencia contra estos pueblos:

- El hostigamiento, intrusión e intento de expulsión de las comunidades por parte de privados, empleando estrategias como la quema de viviendas y el cercado de los terrenos¹¹¹. En

algunos casos, estos hechos han sido perpetrados por grupos parapoliciales¹¹².

- Desalojos violentos que, entre otras violaciones, desoyen lo previsto en la ley 26.160¹¹³.
- El empleo y la ostentación de la fuerza, incluso pública, contra los integrantes de estas comunidades, con extremos como el secuestro y el homicidio¹¹⁴. En algunos casos, agravado por el hecho de que son expolicías quienes trabajan para los empresarios en conflicto con los pueblos o, incluso, policías en actividad durante la realización de servicios adicionales¹¹⁵.
- Hechos intimidatorios calificados como accidentes, como la muerte de Celestina Jara y de su nieta de 10 meses, ambas qom, en diciembre de 2012, atropelladas por un gendarme¹¹⁶.
- La atención diferenciada por parte de la justicia que desoye o demora la tramitación de denuncias

¹⁰⁸ <http://www.territorioindigena.com.ar>. La información fue consultada en el mes de agosto de 2017.

¹⁰⁹ Por ley 26.894 se prorrogaron los plazos hasta el 23 de noviembre de 2017. Una nueva prórroga, hasta el 23 de noviembre de 2021, fue sancionada por ley 27.400 del 8 de noviembre de 2017, luego de meses de zozobra y como reacción a las exigencias de los organismos defensores de los derechos de los pueblos originarios y sus representantes.

¹¹⁰ Para más información, véase Kosovsky e Ivanoff, 2015.

¹¹¹ Véase, entre otros, el caso de la comunidad wichi El Colorado y la comunidad 503, ambas en Formosa, y el de la comunidad Guaycuarú en Santiago del Estero.

¹¹² Ver los casos de las comunidades de Puerta Grande y de Tres Leones en Santiago del Estero.

¹¹³ Entre ellos, el caso de la comunidad originaria Cuña Inkavi de Salvador Mazza, Salta, y de la comunidad india Quilmes en Tucumán.

¹¹⁴ Entre otros, el asesinato de Javier Chocobar, miembro de la comunidad indígena Los Chuschagasta, en octubre de 2009, el asesinato de Cristian Ferreyra en noviembre de 2011 y de Miguel Galván el 10 de octubre de 2012, ambos del pueblo Lule-Vilela en Santiago del Estero, y el de Roberto López, de la comunidad qom, en noviembre de 2010.

¹¹⁵ Comunidad Tres leones y comunidad Guaycuarú en Santiago del Estero.

¹¹⁶ “Ricardo Coyipé, también atropellado (esposo de Celestina y abuelo de Lila), denunció que “no fue accidente, lo hizo a propósito” y precisó que el gendarme que los chocó –lejos de auxiliarlo– lo pateó en el piso y amenazó para que no realizara la denuncia (<http://www.agenciacta.org/spip.php?article8040>).



presentadas por integrantes de la comunidad por los hechos de violencia de los que son víctimas¹¹⁷.

- El empleo ilegal de los servicios de inteligencia contra estos pueblos, cuyo entramado recién comienza a investigarse¹¹⁸.

Vinculados con estos actores, pero sin excluirlos, se encuentran los conflictos socioambientales “ligados al acceso y control de los bienes naturales y el territorio, que suponen por parte de los actores enfrentados, intereses y valores divergentes en torno de los mismos, en un contexto de gran asimetría de poder” (Svampa, 2017, 80). Como manifiesta Maristella Svampa, realizar un relevamiento exhaustivo de los conflictos y actores resulta prácticamente imposible, pero sí se puede destacar que en nuestro país el principal foco conflictivo es la megaminería. Como consecuencia de esta problemática, en el año 2006 surgió la Unión de Asambleas Ciudadanas como un espacio que nuclea a asambleas, vecinos autoconvocados, organizaciones no partidarias y ciudadanos de todo el país.

El Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina registra actualmente 27 conflictos distribuidos en todo el territorio nacional¹¹⁹. Tras la elevación a rango ministerial de la cartera ocupada de la minería en diciembre de 2015, en junio de este año 20 provincias adhirieron al Nuevo Acuerdo Federal Minero. El observatorio referido manifestó recientemente su preocupación por el impulso gubernamental de la minería: “las medidas tomadas por el gobierno desconocen las luchas ciudadanas que desde hace años protagonizan las comunidades y, ante los intentos por implantar el modelo minero incluso en aquellas provincias donde la megaminería está prohibida por Ley, los diferentes actores sociales movilizados ratifican la necesidad de rechazar la actividad y profundizar la movilización en defensa de los territorios” (OCMAL, 2017, 13).

Por último, si bien su complejidad excede el alcance de este documento, es necesario mencionar a los conflictos derivados de las dificultades de grandes sectores de la población para acceder a una vivienda y a un hábitat dignos. Si bien existen numerosos instrumentos normativos internacionales y nacionales

que garantizan el acceso a la vivienda, este problema estructural aún persiste. En un estudio oficial que analiza la situación habitacional de manera comparativa entre el 2001 y el 2010, se destaca al respecto “la magnitud de la complejidad en los 24 partidos del Gran Buenos Aires, ya que representan el 24,7% de la población total del país, con importantes carencias para que la vivienda garantice condiciones básicas de habitabilidad a los hogares. En el mismo sentido, surge que pese a la evolución favorable de los indicadores de calidad habitacional y extensión de redes de servicios en la última década, aún subsisten situaciones deficitarias de gran relevancia respecto del conjunto de aspectos analizados, principalmente en las provincias de Chaco, Formosa, Corrientes, Santiago del Estero, Misiones, Tucumán, Salta y Jujuy, todas pertenecientes a la región norte” (DNPH).

El Consejo Nacional para un Hábitat Digno, creado por el colectivo multisectorial Habitar Argentina¹²⁰, ha identificado una serie de ejes que merecen especial atención. Entre ellos, se encuentran la importancia de contar con políticas territoriales integrales, la regulación del suelo y la redistribución de rentas inmobiliarias, la regulación del mercado de alquileres, el fomento de formas de producción social del hábitat, la regularización de la tierra rural y urbana y la problemática de los desalojos y realojamientos no voluntarios.

¹¹⁷ El asesinato de Miguel Galván referido previamente fue precedido de una serie de denuncias por amenazas, desoídas por las autoridades.

¹¹⁸ Ver, entre otros, el caso del espía de la Agencia Federal de Inteligencia procesado por las tareas de espionaje sobre integrantes de la comunidad Leleque de <https://www.tiempoar.com.ar/articulo/view/70051/las-fichas-que-prueban-el-espionaje-ilegal-de-la-afi-en-zona-mapuche>

¹¹⁹ http://basedatos.conflictosmineros.net/ocmal_db/

¹²⁰ <http://www.habitarargentina.org.ar>



Capítulo III. Paliativos y propuestas

A continuación, se describen y analizan brevemente algunas de las principales iniciativas que fueron propuestas en el último tiempo desde los tres niveles jurisdiccionales para gestionar y, en teoría, desescalar los conflictos estudiados:

1. La frontera como enemigo. En el año 2011, el gobierno nacional creó el “Operativo Escudo Norte” como medida pretendidamente dirigida a paliar el narcotráfico, la trata de personas y el contrabando. El plan sumó recursos de Seguridad – Gendarmería y Prefectura– y de Defensa –Ejército y Fuerza Aérea– (decreto 1091/11). Si la Ley de Seguridad Interior, que veda la intervención de fuerzas militares en la prevención o conjuración de delitos internos, ya se veía tensionada por las disposiciones de ese operativo, mucho más lo está con la sanción de la comentada declaración de emergencia nacional por el nuevo gobierno (decreto 228/16). Allí, un “Operativo Fronteras” reemplaza al “Escudo Norte”, otorgando más facultades (y discrecionalidad) para las fuerzas armadas y de seguridad involucradas. El punto más álgido lo marca la aprobación de “reglas de protección aeroespacial”, bajo la autoridad de las Fuerzas Armadas, que habilitan, además de la identificación, advertencia e intimidación a aviones que incurran en el espacio aéreo argentino, su derribo (decreto 228/16, Anexo I). A ello debe sumarse que, a diferencia del Operativo Escudo Norte, que tenía una vigencia determinada (aunque prorrogable), el Operativo Fronteras, a pesar de su indiscutible excepcionalidad, tiene “carácter permanente”.

La habilitación a las fuerzas armadas para intervenir en seguridad interior, además por decreto, llamó la atención del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Varios expertos del Comité transmitieron su “inquietud” al gobierno nacional¹²¹, que se comprometió a presentar un proyecto de ley para cumplir con los estándares internacionales. Hasta ahora, este compromiso no ha sido honrado.

2. Reforma migratoria. A principio del mes de enero de 2017, fue modificada por decreto de ne-

cesidad y urgencia¹²² la ley 25.871, que fija la política migratoria argentina. En los considerandos del decreto se apela a los hechos de “criminalidad organizada de público y notorio conocimiento”, a las “dificultades para concretar órdenes de expulsión dictadas contra personas de nacionalidad extranjera” y al incremento de los extranjeros en custodia del Servicio Penitenciario Federal¹²³. Entre las medidas adoptadas, se redujo la validez de la residencia precaria, se ampliaron los impedimentos de ingreso y permanencia de extranjeros y se fijó un procedimiento migratorio sumarísimo para su expulsión. Varias organizaciones manifestaron su preocupación ante la reforma, particularmente por la asociación entre delito y la condición de migrante¹²⁴.

3. Barrios seguros o asegurados. Apenas asumido el nuevo gobierno federal, las autoridades del Ministerio de Seguridad afirmaron que sus políticas estarían principalmente dirigidas a la prevención de las causas del delito. Se apoyaron en las conclusiones de estudios que muestran que, como se comentó más arriba, existe una concentración desproporcionada de la violencia en territorios con menor presencia del Estado. Además, en que en estos territorios ciertos grupos sociales y demográficos son particularmente vulnerables a ser víctimas o susceptibles de ser cooptados por redes criminales. La punta de lanza de estas políticas, con inspiración en experiencias internacionales semejantes¹²⁵, ha sido el Programa Barrios Seguros, que propone, en el marco del *Plan Nacional de Prevención*

¹²¹ <http://www.cels.org.ar/web/2016/06/el-comite-de-derechos-humanos-de-la-onu-analiza-la-situacion-de-los-derechos-civiles-y-politicos-en-la-argentina/>

¹²² Decreto 70/17

¹²³ Los datos citados a nivel federal y para los delitos previstos en la ley 23.737 contrastan con los que surgen del SNEEP, en especial teniendo en cuenta la cantidad total de extranjeros detenidos en el país, los cuales representan tan solo un 6% (SNEEP, 2015).

¹²⁴ Algo similar ocurre con la estigmatización de los jóvenes. A pesar de que su participación en delitos graves es ínfima, se suele apelar a algunos casos extremos para promover medidas en su contra, como la baja de la edad de imputabilidad, que está siendo debatida actualmente.

¹²⁵ Ver, por todos, Muggah et al., 2016.



*del Delito y la Violencia*¹²⁶, “intervenciones integrales” en barrios identificados como *críticos* por el gobierno nacional¹²⁷. Barrios Seguros cuenta con cuatro módulos generales: diagnóstico o mapeo comunitario, “hitos sociales” (aportes para el mejoramiento de infraestructura emblemática), intervenciones comunitarias para poblaciones vulnerables y la implementación de Unidades Policiales de Prevención Barrial o UPB (un cuerpo de policía de proximidad que busca aumentar la presencia del Estado y “reestablecer la autoridad”)¹²⁸.

Es difícil establecer la pertinencia y la eficacia del Programa Barrios Seguros, en particular porque – en sus intervenciones iniciales– no se pudo contar con una línea de base clara que permita evaluaciones de impacto ulteriores. Además, el problema que busca solucionar no se encuentra delimitado –al menos, públicamente– con precisión: no está claro si se dirige solo a las problemáticas que se desarrollan en “villas de emergencia” o maneja un concepto de vulnerabilidad más amplio. Tampoco, si se aborda el aspecto subjetivo de la inseguridad, en un ámbito en el que la confianza en las instituciones y la cohesión social se encuentran muy debilitadas.

En cuanto a la su dimensión objetiva, el Programa parece concentrarse en dos tipos de violencia: la asociada con el tráfico de drogas y la vinculada con conflictos interpersonales. Estos factores parcializan desde su propio diseño una intervención que se pretende integral. El mayor riesgo que aparejan estas dificultades es el de que el Programa se reduzca a la intromisión violenta de fuerzas de seguridad preparadas, mejor o peor, para actuar de arietes en territorios que resisten las intervenciones estatales por vías tradicionales. Y, así, que el Programa se convierta en un mero operativo de saturación policial¹²⁹. Con todo esto, las declaraciones del Poder Ejecutivo acerca de que se han logrado reducir los homicidios en los barrios vulnerables “gracias a la intervención del Programa Barrios Seguros”¹³⁰ son, por lo menos, aventuradas.

4. Mejoras del sistema de recolección de datos. Como se mencionó antes, el Sistema Nacio-

nal de Información Criminal (SNIC), fuente oficial principal de datos sobre seguridad, se encuentra en un proceso de actualización, mejora y reforma. Con el regreso de la publicación de datos en 2014, fue realizado un análisis exhaustivo de las formas y los contenidos del sistema en todo el país, que arrojó un diagnóstico preocupante en cuanto a la calidad, consistencia, comparabilidad y confiabilidad de los datos aportados por las jurisdicciones y las fuerzas federales de seguridad¹³¹.

¹²⁶ En el ámbito de este Plan se distinguen tres niveles de intervención, de acuerdo con la población a la que se dirigen: primario, enfocado a la población en general, que busca generar y reforzar las interacciones sociales que sirvan de contención y coadyuven al accionar estatal en la prevención de delitos y violencias; secundario, orientado a poblaciones específicas en situación de riesgo de ser perpetradores o víctimas de delito o violencia, y terciario, que busca la integración al resto de la comunidad de personas que se han encontrado en conflicto con el sistema penal o contravencional.

¹²⁷ El Plan clasifica los barrios críticos para la seguridad según sean de complejidad media o alta, en razón de 14 indicadores. Estos incluyen, entre otras, variables de características demográficas y urbanas, presencia de servicios públicos, tasas de delitos violentos contra las personas y la propiedad, presencia policial, gubernamental, y de la sociedad civil, etc.

¹²⁸ El Programa, ambicioso en un inicio, pero más modesto a medida que fue desarrollándose, comenzó a implementarse en la Villa 31 de CABA y continuó con una de sus instancias en el barrio Alto Verde de la ciudad de Santa Fe. Se planea su extensión a otros barrios vulnerables, como la Villa 1-11-14 de CABA, el Nylon, Marques Anexo, Zona Quinta (Córdoba), Malvinas Argentinas (Río Negro) y Carlos Gardel (Morón, Provincia de Buenos Aires). Ver, por ejemplo, www.casarsada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/9-noticias/35958-el-estado-llega-a-los-barrios-para-combatir-el-narcotrafico

¹²⁹ Otras experiencias con objetivos declarados similares y estrategias de *area-based policy*, como el Plan de Protección Integral de Barrios, el Operativo Centinela, el Operativo Cinturón Sur y otros despliegues de fuerzas federales, terminaron convirtiéndose en controles masivos de accesos y egresos de los barrios, sin resultados positivos constatables, y con muchas consecuencias vinculadas con abusos policiales y restricción ilegítima de derechos de los ciudadanos.

¹³⁰ <http://www.minseg.gob.ar/programa-barrios-seguros-0>

¹³¹ Un equipo de consultores contratados por el Banco Interamericano de Desarrollo relevó y analizó todos los sistemas estadísticos y de las Fuerzas Federales, y su articulación con el SNIC. Las dificultades más notorias en la cadena de gestión de la información tuvieron relación con la falta de sistemas automatizados e integrados, problemas de infraestructura y conectividad, escaso control sistematizado de los datos, la existencia de ventanillas alternativas de denuncia y poca adaptabilidad entre el SNIC y los sistemas locales. Ver Informe SNIC 2016.



Más allá de modificaciones puntuales por provincias, de metodología y de equipamiento, se está planteando una mayor desagregación de los registros en fenómenos claves como la narcocriminalidad, delitos ambientales, delitos vinculados con el tráfico y portación de armas, delitos de trata de personas, delitos de contrabando, migratorios, y contra el orden económico y financiero¹³².

No obstante, aun si se satisficieran estas ambiciones recientes (recién operativas, según los anuncios oficiales, para las estadísticas de 2017), se estará lejos de cumplir con las recomendaciones de expertos que sugieren adoptar una clasificación nacional estandarizada de los delitos, que además de permitir el análisis con fines estadísticos –y que debería seguir a la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos (ICCS, UNODC, versión 1.0)–, incluya desagregados por modalidades delictivas relevantes para los distintos tipos de análisis delictual, en particular aquellas con alta incidencia a nivel local, para evitar, particularmente, que las policías intenten cubrir falencias recurriendo a clasificaciones poco rigurosas desde el punto de vista metodológico. Una oportunidad para darle mayor entidad a la definición podría ser su inclusión en la aún pendiente reglamentación de la ley 25.266 (modificatoria de la ley 22.117, que regula el Registro Nacional de Reincidencia y la estadística criminal y carcelaria en la Argentina).

5. Creación del Instituto Conjunto de Conducción Estratégica (ICCE). La creación de este instituto en el marco del Ministerio de Seguridad de la Nación busca capacitar en gestión de la seguridad a las planas superiores de las fuerzas federales y provinciales y a los funcionarios políticos de segundo rango. Ellos son los que, eventualmente, ocuparán puestos de conducción de su organización o cartera en los próximos años.

6. Violencia de género. La aprobación del “Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres”, la creación de registros de femicidios, la producción de investigaciones, y la creación de

programas de atención dirigidos a mujeres víctimas de violencia, son algunas de las medidas a destacar. Sin perjuicio de ello, en lo referente al plan, preocupa el presupuesto asignado para su implementación atendiendo a los amplios objetivos que fueron fijados¹³³. También, que aun contando con programas de atención y, en el mejor de los casos, con hogares de tránsito, queda pendiente trabajar sobre el empoderamiento económico que les permita a estas mujeres desarrollar un proyecto de vida sustentable.

7. Cámaras y otras tecnologías. La incorporación de tecnología, especialmente la creación o fortalecimiento de centros de monitoreo, es la principal respuesta en materia de seguridad efectuada desde la órbita provincial y municipal. Esto, a pesar de la inexistencia de estudios en el país que den cuenta de la eficacia de recursos de este tipo en función de los usos preventivos para los que se los promociona. También, y más recientemente, se multiplica la puesta a disposición de dispositivos de alerta y de aplicaciones de denuncia¹³⁴.

8. Policías locales y programas de policía de proximidad. La creación de policías o unidades policiales locales –en un sentido amplio–, y la implementación de programas de policía de proximidad en algunas ciudades, advierten sobre la necesidad de repensar los modelos de articulación entre distintos actores.

¹³² Además, para el Sistema de Alerta Temprana (SAT) de homicidios dolosos, se solicitó como información adicional datos para la geolocalización de los hechos, datos filiatorios de las víctimas y categorías adicionales a su respecto. Ver Informe SNIC 2016.

¹³³ El presupuesto original, según el Plan, era de 750 millones de pesos para tres años. Pero 600 de esos millones tenían un destino prefijado: la construcción de 36 Hogares de Protección Integral (ese monto era solo para erigir los edificios: no contemplaba su equipamiento, mantenimiento, la contratación de personal especializado, los gastos de alojamiento, etc.). 150 millones de pesos (unos ocho millones de dólares al cambio de agosto de 2017) para el resto de los objetivos del Plan no parecen suficientes desde ninguna perspectiva. El presupuesto tuvo cambios, en más y en menos, durante los meses que siguieron a su lanzamiento, y hoy se conoce públicamente con exactitud.

¹³⁴ Programa “Vecino Avisa” en Jujuy, “Denuncia Activa” y “Tribuna Segura” en Tucumán, entre otros.



9. Observatorios y centros de análisis. A falta de información desagregada a nivel subnacional, algunas provincias y municipios han avanzado en la conformación de áreas dedicadas a la producción y análisis de información sobre problemáticas delictivas y violentas. Su necesidad de fortalecimiento y capacitación por vías extragubernamentales ha subrayado su necesidad de nuclearse. Es así que en 2014 nació la Red de Observatorios Locales sobre Violencias y Deli-

tos (ROLVYD), una iniciativa del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED). La Red está compuesta por observatorios y centros de análisis de la Argentina que esperan nutrirse a partir de la colaboración, el aprendizaje y la difusión sobre la producción de información en materia de seguridad. Ya fueron realizados cuatro encuentros nacionales. El quinto tuvo lugar en noviembre de 2017¹³⁵.

Conclusiones

La Argentina es un país federal, culturalmente heterogéneo y con más de 40 millones de personas distribuidas, de manera muy desigual, en 2,8 millones de kilómetros cuadrados. Un país con población eminentemente urbana y problemas serios de vivienda, usos del espacio público y transporte. Con biodiversidad, climas variados y conflictos ambientales en crecimiento. Con índices elevados de pobreza y desocupación, pero preocupado, sobre todo, por la seguridad. Argentina es el Estado más austral del continente y, en muchos sentidos, el más lejano.

Sin haber superado las heridas profundas que dejó la última dictadura militar y que condicionan muchos aspectos de su vida social, cada instancia del uso de la fuerza por parte del Estado es un conflicto potencial. La seguridad, por lo tanto, es una problemática sensible y compleja por factores que no operan en otras latitudes. Considerando que el replanteo del rol de las Fuerzas Armadas con respecto a la seguridad interior es paulatino pero constante desde la asunción del último gobierno, en 2015, es entendible que el cuerpo militar vuelva a ser un actor central.

De cualquier modo, no hay protagonista más actual y contundente que la policía. A pesar de que la conducción política de las fuerzas no deja lugar a dudas desde el punto de vista normativo, en los hechos las fuerzas de seguridad continúan ejerciendo un poder notorio y palpable. Esto se percibe de la manera más crucial en la selectividad de las conductas y los au-

tores (vulnerables, jóvenes, desclasados) que son perseguidos con más asiduidad, y en los casos numerosos de abusos por parte de miembros de las fuerzas, durante sus horas de servicio y fuera de ellas. Una parte relevante de las decisiones que importan a la política criminal y la investigación de los delitos y la violencia se encuentra relegada a la conducción policial, con visión y prioridades muchas veces diversas a las definidas por métodos más democráticos. En parte, como se desarrolló más arriba, esto se debe a la ausencia de funcionarios y técnicos especializados, tanto en los organismos del poder ejecutivo (donde también entran a jugar intereses de la política partidaria) como en la justicia.

El poder judicial, por su parte, tiene un rol (tal vez, deliberadamente) secundario, pero no por eso menos importante, en la administración de los recursos del Estado vinculados con la seguridad. El ciudadano que es parte de un conflicto tiene que enfrentarse a una paradoja difícil de sortear. Por un lado, la resolución (más o menos) pacífica de las disputas está prácticamente monopolizada por el sistema judicial. Por el otro, el acceso a la justicia es engorroso, por burocracia, costos (económicos y simbólicos) y límites propios de las alternativas ofrecidas. Y aun cuando se logra acceder a ella, la justicia no brinda, en la mayor parte de los casos, respuestas adecuadas u oportunas. Una manera clara

¹³⁵ Para más información, ver <http://www.rolvyd.org>.



de apreciar este problema es posando la mirada sobre la realidad carcelaria nacional. Cada vez más presos, más jóvenes y vulnerables, por delitos menos graves y encerrados por más tiempo, sin políticas que faciliten la reinserción en la sociedad y con vulneración constante de derechos (las chances de padecer hacinamiento son casi una certeza, y de morir en situación de encierro, inaceptablemente altas): nada bueno puede salir de allí. La respuesta que el gobierno ha publicitado al respecto en los últimos tiempos ha sido tan simple como absurda: el endurecimiento de las leyes que regulan las condiciones de detención (aun durante el proceso, a la espera de una pena) y la construcción de nuevas cárceles (especialmente, con aportes de empresas privadas).

Con todo, y a pesar de que —salvo en territorios, circunstancias o temáticas puntuales— la seguridad objetiva no se presenta como un problema tan gravoso para el país, el miedo a ser víctima de un delito es desproporcionadamente elevado. Esto afecta la calidad de vida de los habitantes y predispone a un clima de conflictos más álgidos, violentos y difíciles de resolver. De cualquier manera, la información con la que se cuenta con respecto a las dos dimensiones del problema, la registrada y la subjetiva, es escasa y poco aprovechable. La ausencia de datos de calidad (en varios sentidos), su accesibilidad dificultosa, la falta de capacitación específica de agentes y funcionarios para comprenderlos y tomar decisiones a partir de ellos y una agenda que responde a prioridades motivadas en intereses y no en evidencia, dan lugar a políticas que, en su mayor parte, son pobres, espasmódicas y poco sustentables.

El conocimiento de la situación de la seguridad en el país es, en efecto, insuficiente. Pero el que existe permite dar cuenta de los grandes rasgos de los conflictos más violentos, que sirven como punto de partida para conjeturar sobre sus causas. Es claro que hay una escalada, aunque no vertiginosa, sostenida de disputas que se solucionan de maneras poco pacíficas, sobre todo en ciertos sectores de las ciudades. A esto colabora de manera crucial la circulación relativamente sencilla de las armas de fuego, principal catalizador de las lesiones a la integridad personal y la muerte causadas con intención. No se

aprecia la existencia de políticas que aborden esta cuestión con la importancia que merece.

Si la información sobre los delitos más simples y comunes es deficiente, poco queda para decir respecto de la referida a los complejos, en especial los que responden a una estructura de mercado. La problemática de las armas entra en esta clase, como la de cierta clase de robos, más o menos relevantes (automotores, teléfonos celulares), y las vinculadas con la trata de personas y la narcocriminalidad. Desde el discurso, se endilga a “las drogas” el origen principal de todas las violencias y los delitos, pero las propuestas estatales están lejos de reflejar esa importancia declarada. Los esfuerzos por separar el enfoque epidemiológico del securitario (o, directamente, castrense) del problema han sido aislados y de corta duración. Así, los esfuerzos principales del Estado terminan concentrándose en la persecución de consumidores o vendedores de poca monta, y la investigación de redes u organizaciones con estructuras complicadas, incluso encabalgadas entre la delincuencia y la legalidad, es excepcional.

Como se da importancia a cuestiones con alto impacto mediático pero escaso (al menos, en principio) real, también se da la situación inversa: la sobreinvisibilización de otros conflictos que tienen una relevancia tan sigilosa como superlativa. Para nombrar a unos pocos, no ocupan lugar destacado en la agenda política los siniestros viales, las violaciones a los derechos de los pueblos originarios, las dificultades para acceder a la vivienda y, hasta hace poco tiempo, la violencia de género. Hoy, este es un tema que ha cobrado una entidad mediática única en la historia del país, aunque todavía está pendiente conocer si los funcionarios dedicados al tema estarán a la altura de las circunstancias y si las diversas medidas que se encuentran en ciernes darán los resultados que se prometen. Un signo poco auspicioso en ese sentido es que el “Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres”, ambicioso desde su propio nombre, que es la principal medida adoptada para tratar esta problemática, cuenta con un presupuesto relativamente escaso, que ha sufrido recortes constantes.



En resumen, a más de 30 años del regreso a la democracia, aún queda mucha institucionalidad que construir en materia de gestión participativa y pacífica de los conflictos.

En este trabajo se han ofrecido algunas pautas, que esperamos útiles, para iniciarse en la comprensión de los fenómenos que los motivan, los alimentan y los persiguen.

Bibliografía

- Arduino, I. (2015). “La reforma del sistema de justicia militar: una política pública de derechos humanos para las Fuerzas Armadas”, en Voces en el Fénix N 48. Recuperado de: <http://www.vocesenelfenix.com/content/la-reforma-del-sistema-de-justicia-militar-una-pol%C3%ADtica-p%C3%BAblica-de-derechos-humanos-para-las>
- ASD – Grupo convergencia (2016). “Ante la declaración de la emergencia en seguridad”. Recuperado de: <http://www.cels.org.ar/web/2016/01/ante-la-declaracion-de-la-emergencia-en-seguridad/>
- Bayley, D. H. (2010). *Modelos de actividad policial: un análisis comparativo internacional*. Buenos Aires: Prometeo. Trad. cast. de *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis* (New Brunswick: Rutgers University Press, 1985) por L. F. Lassaque.
- Binder, A. (2009). “El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual”, en G. Kessler et al., *Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*. Buenos Aires: Edhasa.
- Binder, A. (2010). “Criminalidad y política de seguridad en el contexto de la democratización de la sociedad”, en Política de seguridad y control de la criminalidad. Buenos Aires: Ad Hoc.
- Binder, A. (2011). *Análisis político criminal: bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática*. Buenos Aires: Astrea.
- Canelo, P. V. (2013). “¿Qué hacer con las Fuerzas Armadas? Treinta años de cuestión militar en la Argentina”, en *Revista Observatorio Latinoamericano*. Recuperado de: http://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/3902/CONICET_Digital_N°_5081_A.pdf?sequence=5&isAllowed=y.
- Canelo, P. V. (2015). “Si el Ejército tira, mata”, en *Revista Anfibia*. Recuperado de: <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/si-el-ejercito-tira-mata/>
- Carbajo, M. (2009) “El proceso de democratización de las policías argentinas: Un acercamiento comparativo a los regímenes disciplinarios policiales de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe”, en *Memorias XX Congreso Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS)*, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- CELS (1998). “La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina”. Buenos Aires: EUDEBA.
- CENM (2013). “La protesta policial más extendida de la historia argentina”. Recuperado de: http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=4178&Iteid=30
- Ciafardini, M. (2006). *Delito urbano en la Argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- CNM (2016). “Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres”, Consejo Nacional de las Mujeres, Presidencia de la Nación. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/consejo_nacional_de_mujeres_plan_nacional_de_accion_contra_violencia_genero_2017_2019.pdf.
- Codino, R. (2015). *Informe sobre homicidios 2014: Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Infojus.
- Codino, R. (2016). *Informe sobre homicidios 2015: Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Infojus.
- Concaro, C. (2012). “Políticas de desarme en la Argentina”, en *Voces en el Fénix*, 3
- CPM (2015). *Informe anual de la Comisión Provincial por la Memoria 2015*. Recuperado de: http://www.comisionporlamemoria.org/comite/informes/anuales/ANEXO%20II%20Informe_anual_2015.pdf
- Dammert, L. (2007). *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- DICOM (2015). “Breve balance de gestión: de julio a diciembre”. Recuperado de: http://www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2015/12/mpf_DICOM_Informe-v2.pdf
- Dirección General de Estadísticas y Censos (2015). Censo 2010. Situación y caracterización de los asentamientos precarios en la Ciudad de Buenos Aires. Año 2010.
- Dirección Nacional de Política Criminal. Informe Preliminar sobre datos oficiales existentes en materia de armas de fuego.
- Dirección Nacional de Políticas Habitacionales. Evolución de la situación habitacional 2001-2010. Informe preliminar.
- DNPC (2016). *Informe Anual República Argentina SNEEP 2015*. Recuperado de http://www.jus.gob.ar/media/3191517/informe_sneep_argentina_2015.pdf
- Entelman, R. (2002). *Teoría de conflictos*. Barcelona: Gedisa.
- Ferme, N. D., L. Vera Belli y M. C. Zapata (2014). “La toma del Parque Indoamericano. Un disparador para pensar la política pública en movimiento”, en *Revista Perspectiva de Políticas Públicas*, 3-6, enero-junio de 2014, 101-125.
- Fernández Steinko, A. (2008). *Las pistas falsas del crimen organizado. Finanzas paralelas y orden internacional*. Madrid: Los libros de la catarata.
- Fernández V., M. (2006). “La Corte Suprema Argentina frente al Legado de la Última Dictadura Militar: Reseña del Fallo Simón”, en *Anuario de Derechos Humanos*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Fleitas, D. (2016). *Violencia y seguridad ciudadana en Argentina 2015*. Buenos Aires: Asociación de Políticas Públicas.
- Grimalt, H. E. (2008). “Hacia una visión política progresista en



- Seguridad Ciudadana”. Serie PROSUR, Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Hathazy, P. (2016). “La (re)militarización policial en la Argentina post-crisis: entre intereses organizacionales e instrumentalización política en los campos policiales”, en *Dilemas*, diciembre de 2016.
- INDEC (2017a). Informes Técnicos. Vol. 1, N° 53. Recuperado de: http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_16.pdf
- INDEC (2017b). Informes Técnicos. Vol. 1, N° 97. Recuperado de: http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/EPH_cont_1trim17.pdf
- Iturburu, M. (2001). *Municipios argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*. Buenos Aires: INAP. Recuperado de: http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/municipios_argentinos.pdf
- Kosovsky, F y S. L. Ivanoff (2015). *Propiedad comunitaria indígena*. Comodoro Rivadavia: Universidad de la Patagonia – EDUPA.
- Ministerio de Defensa (2015). *Libro Blanco de la Defensa*. Recuperado de: http://www.mindef.gov.ar/institucional/pdfs/libro_blanco_2015.pdf
- Ministerio de Salud – OMS (2016). *Indicadores básicos 2016*.
- Ministerio de Seguridad (2016). “Estadísticas Criminales en la República Argentina”. Recuperado de: <https://estadisticascriminales.minseg.gov.ar/reports/Informe%20estadisticas%20criminales%20Republica%20Argentina%202016.pdf>
- Ministerio de Seguridad (2016b). “Informe sobre Homicidios en el año 2015. Sistema de Alerta Temprana (SAT)”.
- Ministerio de Seguridad (2017). “Informe diagnóstico de diseños curriculares de institutos de formación de agentes de calle”.
- Muggah, R, I. Szabo, N. Alvarado et al. (2016). “Haciendo de las ciudades lugares más seguros”. Washington: BID.
- Naciones Unidas (2005). Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. A/Res/60/1. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/63/PDF/N0548763.pdf?OpenElement>
- Neustadt (2016). “El sistema de control policial de la Policía Federal Argentina durante la gestión de Nilda Garré: cambios, reformas y continuidades”. Trabajo Final Integrador. Especialización en Criminología. Universidad Nacional de Quilmes.
- OCMAL (2017). “Conflictos mineros en América Latina: extracción, saqueo y agresión. Estado de situación en 2016”. Recuperado de: <https://www.ocmal.org/wp-content/uploads/2017/06/Estado-Situacion-Conflictos-Mineros-en-2016.pdf>
- OM-CSJN (2015). “Datos estadísticos del Poder Judicial sobre Femicidios 2015”. Disponible en <http://www.csjn.gov.ar/om/femicidios.html>.
- OM-CSJN (2016). “Datos estadísticos del Poder Judicial sobre Femicidios 2016”. Disponible en <http://www.csjn.gov.ar/om/femicidios.html>.
- Palmieri, G, M. Perelman y L. Pol (2007). “Políticas de seguridad, violencia policial y desafíos institucionales en un escenario volátil”, en Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Derechos humanos en Argentina: Informe 2007*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 185- 222.
- Procuraduría de Narcocriminalidad (2016). “Informe estadístico sobre narcocriminalidad”. Recuperado de <http://www.mpf.gov.ar/procurar/files/2016/10/Informe-estad%C3%ADstico-sobre-Narcocriminalidad-2016.pdf>
- Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (2015). “Informe sobre las primeras 100 sentencias condenatorias por trata de personas”.
- Procuración Penitenciaria de la Nación (2017). *La situación de los derechos humanos en las cárceles federales de la Argentina*. Buenos Aires: Procuración Penitenciaria de la Nación.
- Procuración Penitenciaria de la Nación (2017). “Informe estadístico sobre muertes en prisión. Abril 2017”. Recuperado de: http://www.ppn.gov.ar/sites/default/files/Muertes%20en%20Prision.%20ABRIL%202017_0.pdf
- Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad (2017). *El estado de las causas por delitos de lesa humanidad en Argentina*. Buenos Aires: Procuración General de la Nación.
- Rico, A. B. y F. Tuñez (2013). *Por Ellas. 5 años de Informes de Femicidios*. Buenos Aires: Observatorio de Femicidios en Argentina “Adriana Marisel Zambrano” de la Asociación Civil La Casa del Encuentro. Recuperado de: https://docs.wixstatic.com/ugd/71689c_b0a552a3b8db456cb4b5a8e1178cda14.pdf
- Saín, M. (2003). “Seguridad democracia y reforma de la organización policial en la Argentina. Condiciones institucionales, problemática delictiva y dilemas políticos”, ponencia presentada en el seminario internacional “Políticas de prevención del crimen y la violencia en ámbitos urbanos”, Bogotá, Colombia. 22 y 23 de mayo de 2003.
- Saín, M. (2008a). *El Leviatán azul: policía y política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Saín, M. (2008b). “Situación de la seguridad pública en la Argentina. Análisis de coyuntura y prospectiva”, en *Estado, democracia y seguridad ciudadana*. Buenos Aires: PNUD.
- Sedronar (2016). “Plan Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas”. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_nacional-reduccion-demanda-drogas.pdf
- Sedronar (2017). “Resumen de los resultados del estudio 2017 de consumo de sustancias psicoactivas”. Recuperado de: <http://www.observatorio.gov.ar/media/k2/attachments/INFORMACINZPARAZCOMUNICACINZPRENSA.pdf>
- Svampa, M. (2017). *Del cambio de época al fin de ciclo*. Buenos Aires: Edhasa.
- Ugarte, J. M. (2003). “El rol de las fuerzas armadas y las situaciones de crisis política, económica y social”, en *Redes 2003 Academic Papers*, Center for Hemispheric Defense Studies. Recuperado de: <http://www.resdal.org/producciones-miembros/redes-03-ugarte2.pdf>
- UNODC (2017). *Informe mundial sobre las drogas*. Recuperado de: https://www.unodc.org/wdr2017/field/WDR_Booklet1_Exsum_Spanish.pdf



Autores

María Eugenia Carrasco. Abogada. Mediadora. Directora Ejecutiva del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia. Consultora en seguridad del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y sectorialista en seguridad del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

Tobías J. Schleider. Abogado y Especialista en Derecho Penal por la Universidad Nacional de Mar del Plata y Doctor de la Universidad de Buenos Aires, área Filosofía del Derecho. Es docente e investigador de la UNMdP e investigador de la Universitat de Girona, España. Durante 2014 y 2015 fue el director general del Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito (Ce-MAED) de Mar del Plata. Consultor a nivel nacional e internacional en seguridad ciudadana y, actualmente, sectorialista en seguridad del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

Prólogo por **Antonella Tiravassi**, Directora de Proyectos de la Fundación F. Ebert (FES) Argentina.

Responsable

Fundación Friedrich Ebert
Marcelo T. de Alvear 883 | Piso 4° C1058AAK
Buenos Aires - Argentina

Equipo editorial
Christian Sassone | Ildefonso Pereyra
christian.sassone@fes.org.ar

Tel. Fax: +54 11 4312-4296
www.fes.org.ar

ISBN: 978-987-4439-01-7

Friedrich Ebert Stiftung

La Fundación Friedrich Ebert es una institución alemana sin fines de lucro creada en 1925. Debe su nombre a Friedrich Ebert, el primer presidente elegido democráticamente, y está comprometida con el ideario de la democracia social. Realiza actividades en Alemania y en el exterior a través de programas de formación política y cooperación internacional. La FES tiene 18 oficinas en América Latina y organiza actividades en Cuba, Haití y Paraguay, que cuentan con la asistencia de las representaciones en los países vecinos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN 978-987-4439-01-7

