

VI Congreso Argentino de Administración Pública

“Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social”

Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP)

El amague

La política de seguridad pública durante la gestión presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007)

Marcelo Fabián Sain*

Ponencia presentada en el Panel *“Los efectos de estructuras públicas, políticas sustantivas y la alta dirección pública en la generación de capacidades estatales”* del VI Congreso Argentino de Administración Pública *“Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social”*, organizado por el Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP) y llevado a cabo en Resistencia, Chaco, entre el 6 y el 8 de julio de 2011.

Resistencia, Chaco

Julio de 2011

* Doctor en Ciencias Sociales (UNICAMP, Brasil); profesor e investigador de la *Universidad Nacional de Quilmes (UNQ)*, Argentina. E-Mail: msain@unq.edu.ar o sain1965@gmail.com

“Para los *actores políticos* que se mueven en el contexto de la competencia electoral, las decisiones políticas están fuertemente determinadas por la necesidad de encontrar medidas efectivas y populares que no sean viabilizadas por el público como signo de debilidad o como un abandono de las responsabilidades estatales. [...] En la selección de respuestas políticas resultan más atractivas aquellas que pueden ser más fácilmente representadas como decididas, inteligentes y efectivas o simbólicas. Aquellas que son más fácilmente representables (por los opositores o por el público), como una concesión, un reconocimiento de fracaso o algo alejado del sentimiento público, son las que generan mayores dificultades. El problema es tanto de retórica y apariencia política como de efectividad práctica. [...] El *político*, que suele ver las iniciativas de políticas públicas en términos de su atracción política y en relación con otras posiciones políticas, actúan en el marco del horizonte electoral de la competencia electoral, a la luz de la publicidad obsesiva de los medios masivos de comunicación y se basa fundamentalmente en un saber «político» -sobre la opinión pública, las preferencias de grupos focales, las tácticas de la oposición y los valores políticos- más que en la experiencia organizacional o los resultados de la investigación científica. Las iniciativas de políticas públicas son frecuentemente reactivas, desencadenadas por eventos particulares y deliberadamente partisanas. Como consecuencia, tienden a ser apasionadas e improvisadas, construidas en torno a casos impactantes pero atípicos y a estar más preocupadas de ajustarse a la ideología política y a la percepción popular que al conocimiento experto o a las capacidades comprobadas de las instituciones”.

David Garland, *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Gedisa Editorial, Barcelona, 2005, pp. 190-192.

El desempeño del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) en materia de seguridad pública no se orientó a gestionar -prevenir, atenuar o resolver- los conflictos, las violencias y las problemáticas delictivas, sino que, salvo alguna excepción puntual, sino, más bien a *morigerar o conjurar las crecientes protestas y demandas sociales a favor de una eficiente “protección estatal” ante la “inseguridad”, así como las tendencias de la “opinión pública” centralmente construidas por los medios masivos de comunicación.*

La gestión gubernamental de Kirchner en materia de seguridad pública tuvo dos etapas claramente distinguibles. La primera etapa se extendió entre su asunción como Presidente de la Nación y la renuncia de su primer Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Gustavo Béliz (mayo de 2003 - julio de 2004), y estuvo signada por un discurso y un conjunto de acciones institucionales inscritas en una *orientación progresista*.¹ La segunda etapa se extendió desde el traspaso de la gestión de la seguridad pública a la esfera del Ministerio del Interior hasta el final del gobierno kirchnerista (julio de 2004 - diciembre de 2007), y supuso un significativo *giro conservador* en cuyo marco no solamente se abandonó el tono revisionista y reformista de la etapa anterior sino que, lejos de intervenir sobre los conflictos concretos, se privilegió casi exclusivamente la tendencia a neutralizar el impacto de los asuntos de la seguridad en la opinión pública. Con ello, se reprodujeron rápidamente las tendencias tradicionales que caracterizaron la relación de la política con los asuntos de seguridad desde la instauración democrática, esto es, el *desgobierno político de la seguridad* y la *delegación de la gestión de las cuestiones de la seguridad pública en las cúpulas policiales*.²

Pues bien, esta modalidad de abordaje político de los asuntos de seguridad favoreció, en el plano situacional, que las problemáticas de *la violencia y los delitos fueran aumentando y adquiriendo un mayor nivel de complejidad* sin que ello fuera abordado cognitivamente o fácticamente por las acciones o intervenciones públicas, así como también reprodujo, en el plano institucional, la *precarización de los dispositivos legales y organizacionales del gobierno de la seguridad pública y de la capacidad de gestión política* en estos asuntos.

Se trató, en suma, de un *amague progresista* que perpetuó una situación de *indigencia institucional* en el gobierno político de la seguridad pública en la Argentina.

1) Los primeros pasos y el amague progresista (2003-2004).

¹ El *progresismo* se ha caracterizado por postular y proyectar a la política como un ámbito de reformas institucionales y sociales a favor de los sectores populares. Reformismo institucional y justicia social han sido los andariveles conceptuales y proyectuales fundamentales del progresismo en nuestro país. El gobierno kirchnerista se posicionó originalmente en esta tradición política y dio cuenta de ello de manera discursiva y mediante un conjunto de medidas institucionales y políticas que acreditaron tal proyección.

² He abordado conceptualmente estos procesos en: SAIN, Marcelo Fabián, *El Leviatán azul: policía y política en Argentina*, Siglo Veintiuno Editores Argentina, Buenos Aires, 2008, cap. 3.

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

En materia de seguridad no debe descargarse sólo sobre la policía la responsabilidad de la detección de las situaciones de riesgo que sirve de base al desarrollo de la delincuencia. Son el Estado y la sociedad en su conjunto los que deben actuar participativa y coordinadamente para la prevención, detección, represión y castigo de la actividad ilegal. Una sociedad con elevados índices de desigualdad, empobrecimiento, desintegración familiar, falta de fe y horizontes para la juventud, con impunidad e irresponsabilidad, siempre será escenario de altos niveles de inseguridad y violencia. Una sociedad dedicada a la producción y proveedora de empleo dignos para todos resultará un indispensable apoyo para el combate contra el delito. Para comprender la problemática de la seguridad encontramos soluciones que no sólo se deben leer en el Código Penal, hay que leer también la Constitución Nacional en sus artículos 14 y 14 bis, cuando establecen como derechos de todos los habitantes de la Nación el derecho al trabajo, a la retribución justa, a las condiciones dignas y equitativas de labor, a las jubilaciones y pensiones móviles, al seguro social obligatorio, a la compensación económica familiar y al acceso a una vivienda digna, entre otros.³

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

El Estado debe ser esclavo de la ley para enfrentar el delito, pero no puede aceptar extorsiones de nadie, ni de quienes aprovechan una posición de fuerza en cualquiera de los poderes del Estado o en la economía, ni de quienes usan la necesidad de los pobres para fines partidistas. La paz social, el respeto a la ley, a la defensa de la vida y la dignidad son derechos inalienables de todos los argentinos. El delito es delito, sea de guante blanco, sea de naturaleza común, sea de mafias organizadas.⁴

Unos días antes, Kirchner había presentado el “*Plan de Gobierno*” en el que resumían los ejes generales de su futura gestión. En materia de seguridad, reconocía que “*nuestro sistema de seguridad es obsoleto y ha colapsado*” y al respecto proponía dos ejes fundamentales. Por un lado, formulaba una estrategia de prevención de los delitos en la que era “*importante castigar al delito, pero más importante [era] evitar que el delito se cometa*”, para lo cual era necesario “*detectar situaciones de riesgo social para integrar a quienes se encuentren en esa situación marginal*” así como también “*reestablecer el orden y la convivencia en*

³ PRESIDENCIA DE LA NACIÓN ARGENTINA, *Discurso del Señor Presidente de la Nación, doctor Néstor Kirchner, ante la Honorable Asamblea Legislativa*, Buenos Aires, 25 de mayo de 2003.

⁴ Ibid.

los barrios con la participación de los fiscales, los jueces, los vecinos y los policías”, particularmente, “con una policía de proximidad o policía comunitaria”. Y, por otro lado, sostenía la necesidad de encarar “una reforma policial que surja del debate de políticas de seguridad juntamente con todos los sectores económicos y sociales” y que se inscriba en la “reforma del régimen de seguridad interior”.⁵ Se trataba de lineamientos muy generales pero a tono con una agenda reformista, en medio de un clima social en el que “inseguridad” constituía una problemática ciudadana acuciante.⁶

Apenas asumió, Kirchner designó a Gustavo Béliz como Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos para que, entre otras cuestiones, viabilice aquellos lineamientos en los asuntos de seguridad pública.⁷ Y, desde entonces, encaró una gestión en materia de seguridad con una fuerte impronta progresista que se asentó en algunos aspectos fundamentales, tales como la despolicialización de las protestas sociales; la disposición a no tolerar hechos de corrupción o abusos en la administración institucional o en el uso de la fuerza por parte de las policías federales y, en particular, por parte de la policía nacional más grande del país, esto es, la Policía Federal Argentina (PFA); y el anuncio de un plan de seguridad tendiente a introducir reformas sustantivas en el sistema de seguridad pública federal. Pero ese envío progresista duró poco.

1.1) Las despolicialización de las protestas sociales.

Hasta la llegada de Kirchner a la Presidencia de la Nación, la orientación de los sucesivos gobiernos nacionales con relación a las movilizaciones y protestas sociales, en particular, a las acciones colectivas protagonizadas por el movimiento piquetero, estuvo signada por dos lineamientos. Por un lado, supuso el desarrollo de una *intervención asistencial* centrada en la gestión de una serie de subsidios y en la ayuda alimentaria, tendiente a paliar las consecuencias sociales de la desocupación creciente y las condiciones de pobreza o de alta vulnerabilidad de los sectores populares.⁸ Por otro lado, implicó una estrategia de *control criminalizante y represivo* del movimiento social y, especialmente, del accionar piquetero. Durante fines de los ‘90, estos gobiernos respondieron privilegiando

⁵ Diario *Clarín*, Buenos Aires, 18 de mayo de 2003.

⁶ Una encuesta nacional de opinión realizada por la consultora IPSO-Mora y Araujo entre el 8 y el 12 de mayo de ese año arrojó como resultado que el 39 % de los argentinos consideraba que el segundo problema más preocupante era el de la inseguridad, esto es, “la delincuencia-seguridad”. Asimismo, el 39 % de los encuestados indicaron que “la policía funcionaria mejor si tuviera más armas”; y el 64 % sostuvo que las leyes le quitaban “margen de acción a la policía”. Asimismo, para el 36 %, las causas que llevan a la criminalidad eran la pobreza y el desempleo; para el 24 %, la acción del poder judicial; para el 19 %, la falta de educación; y para el 10 %, el accionar de la policía (en: Diario *La Nación*, Buenos Aires, 8 de junio de 2003; y diario *Clarín*, Buenos Aires, 10 de junio de 2003).

⁷ Béliz era un dirigente peronista de la Ciudad de Buenos Aires que había sido Secretario de Gestión Pública y Ministro del Interior de Carlos Saúl Menem en los ‘90.

⁸ CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, *El Estado frente a la protesta social 1996-2002*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2003, cap. 2.

la represión de las puebladas y de los cortes de rutas así como también impulsando la persecución penal de los dirigentes y manifestantes.⁹

Antes de su llegada al gobierno nacional, Kirchner rechazaba el desarrollo de una respuesta represiva al movimiento piquetero.

Los piqueteros forman parte de la realidad de la Argentina, son sectores que se expresan de ésta u otras formas y que tienen que tener como respuesta políticas activas de crecimiento, no represión. Cuando las contradicciones de una sociedad se resuelven con represión y no por la razón, es muy grave. La represión no puede ser la respuesta a los grados de conflictividad social. Más allá de que cortar rutas pueda constituir un delito, lo cierto es que mucha gente no tiene otra manera de expresarse. [...] Resolver este grado de conflictividad social con palos no es bueno. [...] Lo que tiene que hacer el gobierno es evitar la confrontación y formular una propuesta para estos sectores. La verdadera discusión que tenemos que dar los argentinos es ver cómo hacemos para incluir a los desocupados para que no se vean obligados a cortar rutas para hacerse oír en una Argentina que parece bastante sorda desde hace mucho tiempo.¹⁰

Para el dirigente santacruceño, el accionar colectivo desarrollado por las organizaciones piqueteras era una manifestación elocuente de un profundo problema social al que el Estado debía darle una respuesta positiva e integradora. A diferencia del resto de la dirigencia del Partido Justicialista, Kirchner no las consideraba como organizaciones rivales y, en consecuencia, desde el comienzo de su mandato, apuntaló notablemente la intervención asistencial a favor de los sectores populares, aumentando significativamente los subsidios y las personas beneficiarias e impulsando un conjunto de emprendimientos productivos y de construcción de viviendas en su favor.¹¹ Pero, al mismo tiempo, abandonó la impronta punitiva que había signado las gestiones anteriores en el control de las protestas sociales.¹²

⁹ Ibid., caps. 3 y 4. Véase también: SVAMPA, Maristella, *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Taurus, Buenos Aires, 2005, Tercera Parte; y AAVV, *La criminalización de la protesta social*, Ediciones Grupo La Grieta, La Plata, 2003.

¹⁰ DI TELLA, Torcuato y KIRCHNER, Néstor, *Conversaciones. Después del derrumbe*, Galerna, Buenos Aires, 2003, pp. 86 y 87.

¹¹ En mayo del 2003, había casi 2.000.000 de personas beneficiarias del *Plan Jefes de Hogar*. Kirchner los mantuvo pero, hacia fines de 2007, esa cifra se redujo a 1.700.000 debido al incremento del empleo registrado y a la inserción laboral de esos beneficiarios como consecuencia de un conjunto de políticas y medidas dirigidas a ello (en: <http://trabajo.gov.ar/jefes/infostats/index.asp>).

¹² Kirchner tenía particularmente en cuenta los hechos acontecidos en la localidad bonaerense de Avellaneda a mediados de 2002 en el marco de los cuales habían sido asesinados por la policía los jóvenes militantes piqueteros Darío Santillán y Maximiliano Kosteki. El miércoles 26 de junio de ese año, durante una multitudinaria marcha piquetera que se dirigía a la Capital Federal, Santillán y Kosteki fueron asesinados por el Comisario Inspector Alfredo Fanchiotti y el Cabo Alejandro Acosta, ambos integrantes de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Durante esa jornada se produjo una violentísima represión policial sobre las organizaciones de desocupados que se habían movilizado, en la que no solamente intervinieron unidades de infantería y de seguridad provincial sino también efectivos de la *Gendarmería Nacional Argentina*, la *Prefectura Naval Argentina* y la *Policía Federal Argentina*, todas ellas dependientes del gobierno federal a cargo del líder del peronismo bonaerense, Eduardo Duhalde. Estas fuerzas bloquearon el acceso de las organizaciones piqueteras al Puente Pueyrredón que une Avellaneda con la Ciudad de Buenos Aires, al mismo tiempo que los efectivos provinciales las reprimían violentamente sin que haya mediado ningún hecho de violencia que justificara semejante reacción. En verdad, la represión fue premeditada y se inscribió en la intención del gobierno duhaldista de poner un coto definitivo al movimiento piquetero mediante una respuesta represiva contundente. El peronismo bonaerense, protagonista de la articulación de una extendida red de clientelismo político y social de corte conservador, venía protagonizando una fuerte puja contra las organizaciones piqueteras representativas de los sectores de desocupados del Gran Buenos Aires. El importante influjo organizacional

Así, Kirchner, en medio de un contexto de amplia movilización y conflictividad social expresada en centenares de acciones colectivas de protesta realizadas cotidianamente en las grandes ciudades del país y, en particular, en la Ciudad de Buenos Aires,¹³ inauguró una *política de tolerancia y persuasión* hacia las organizaciones sociales movilizadas, lo que, por cierto, fue rechazado por numerosos dirigentes peronistas aliados al propio gobierno que sustentaban una mirada más tradicional favorable al control represivo.¹⁴

Ante este nuevo contexto, numerosas organizaciones piqueteras del Gran Buenos Aires y del interior del país vieron en Kirchner un aliado y adhirieron a su gobierno bajo la consideración de que se abriría una serie de oportunidades favorables a las demandas históricas del movimiento. Estos grupos, de marcada orientación nacional-popular –con numerosos dirigentes provenientes del peronismo de base–, conformaron un frente piquetero oficialista. Otras organizaciones, en cambio, ligadas a partidos o tradiciones políticas de izquierda, consideraron a la nueva administración como una continuación de las anteriores. En consecuencia, algunos de estos grupos optaron por la oposición, la presión y la movilización callejera mientras que otros se orientaron al trabajo barrial y comunitario.

Desde el inicio de la gestión, el gobierno fue receptivo de las recomendaciones formuladas por un conjunto de organizaciones sociales tendientes a regular preventivamente la intervención policial en el control de las manifestaciones colectivas.¹⁵

de estas organizaciones así como el alto grado de movilización en la articulación de sus reclamos sectoriales habían profundizado esa confrontación, ya que lo que estaba en disputa con las estructuras clientelísticas del peronismo era la representación de los sectores populares desocupados de la región. Entre los años 1999 y 2001 ese enfrentamiento se había traducido en numerosos hechos de violencia. He trabajado más ampliamente esas cuestiones en: SAIN, Marcelo Fabián, “Seguridad pública y protesta social en la Argentina de la crisis (2001-2008)”, ponencia presentada en la sesión *Military Responses to Civilian Uprising in Latin America* de la *International Conference “Armed Forces and Society: new challenges and new environments”* del *Research Committee 24 “Armed Forces and Society”* de la *International Political Science Association (IPSA)*, Santiago, Chile, 25-28 de junio de 2008.

¹³ Según un estudio efectuado por la Dirección Nacional de Política Criminal, durante la última década, el año en el que se registraron la mayor cantidad de manifestaciones sociales fue el 2002, cuando se produjeron 16.965 acciones de protestas y movilizaciones colectivas, de las cuales 4.964 fueron marchas de protesta protagonizadas por partidos políticos y entidades de derechos humanos; 1.480 marchas fueron llevadas a cabo por gremios estatales; 1.152, por las organizaciones de desocupados; 1.077, por las organizaciones vecinales y familiares de víctimas; y 1.039, por los gremios que agrupan a trabajadores de empresas privadas. Es decir, el grueso de las protestas sociales estaban íntimamente vinculadas a la conflictividad derivada de la crisis económica y social (en: *Diario Página/12*, Buenos Aires, 19 de septiembre de 2010).

¹⁴ En el informe anual elaborado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) en 2008 se daba cuenta de este cambio oficial: “Desde el comienzo de su gestión, en mayo de 2003, el gobierno de Kirchner le otorgó al tema del control de las manifestaciones sociales un lugar central, preocupándose por explicitar una posición clara que lo diferenciara de sus antecesores. La nueva política fue definida por el propio gobierno como de “tolerancia y persuasión”. El rol del Estado frente a los reclamos sociales continuó siendo un campo de fuertes debates públicos, pese a que hubo una notable disminución en la cantidad de corte de rutas y calles. El discurso de control del accionar policial y de aceptación de distintas formas de la protesta en el espacio público que sostuvo el gobierno como uno de los ejes centrales de su posicionamiento respecto de una agenda de derechos humanos, fue considerada por algunos sectores de la oposición y de la opinión pública como una actitud pasiva inaceptable, y por ende motivo de fuertes cuestionamientos. Esas diferentes posiciones frente a los conflictos sociales se vieron incluso reflejadas en el propio seno del gobierno nacional” (en: CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, *Derechos Humanos en Argentina: informe 2008*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2008, pp. 231 y 232).

¹⁵ Al cumplirse el primer aniversario de los trágicos sucesos ocurridos el 19 y 20 de diciembre de 2001, un conjunto de organizaciones de derechos humanos y sindical –el Centro de Estudios Legales y Sociales; el Servicio Paz y Justicia; las Madres de Plaza de Mayo - Línea Fundadora; las Abuelas de Plaza de Mayo; el Comité de Acción Jurídica; la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos; la Secretaría de Derechos Humanos de la Central de Trabajadores Argentinos; y Amnistía Internacional- le solicitaron al gobierno nacional encabezado por Eduardo Duhalde la aprobación e implementación una serie de parámetros regulatorios de la participación policial en el control de las grandes manifestaciones. Entre esos parámetros, se destacaban la individualización del personal interviniente, del armamento y de los vehículos utilizados; la exclusión de funcionarios comprometidos o investigados por violaciones a los derechos humanos; las restricciones y control del uso de armas empleadas, garantizando el uso de un tipo de

En ese sentido, dispuso la ausencia de efectivos policiales ante las manifestaciones públicas y, cuando fuese necesaria su presencia, indicó que ésta se hiciese con efectivos sin portación de armas de fuego.¹⁶ Con ello, Kirchner quería evitar que la intervención disuasiva de la policía en el control de las grandes manifestaciones y protestas sociales desembocase en hechos de violencia con secuelas fatales.¹⁷

No obstante, durante el 2004, se produjeron una serie de hechos que abrieron un profundo contrapunto entre la orientación decidida por Kirchner, por un lado, y la demanda de mayor intervención policial en el control de las protestas efectuada por su Ministro de Justicia y Seguridad, Gustavo Béliz, y su Secretario de Seguridad Interior, Norberto Quantín, por el otro.¹⁸

El 16 de julio, un grupo de organizaciones sociales llevaron a cabo una manifestación de protesta frente a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires en repudio a la reforma del Código Contravencional de la Ciudad de Buenos Aires. Durante la marcha, se produjeron graves incidentes cuando un grupo de activistas produjo destrozos de consideración sobre el histórico edificio, sin ningún tipo de intervención policial. Algunas horas más tarde, a contramarcha de la disposición seguida por el gobierno ante las protestas sociales, numerosos policías de civil y sin identificación –pertenecientes a la Policía Federal Argentina, detuvieron violentamente a veinticuatro personas en las inmediaciones del lugar, generándose una significativa conmoción pública.¹⁹

Estos acontecimientos y otros del mismo tono provocaron un relativo malestar en la sociedad y en el interior del gobierno, y dieron lugar a la renuncia del jefe de la Policía Federal, Comisario General Eduardo Prados. A los pocos días, también dimitieron el Ministro Béliz y el Secretario Quantín, ambos en desacuerdo con la política oficial de abstención policial frente a las manifestaciones sociales.²⁰ Así y todo, el gobierno, a

armamento y de municiones adecuadas y no letales así como la prohibición al uso de armas y municiones no reglamentarias; la identificación visible del personal policial interviniente mediante la utilización del uniforme reglamentario y la placa identificatoria; el uso de vehículos inidentificables; y el acceso público a información sobre el diseño y el registro de los operativos. Al respecto, véase: PALMIERI, Gustavo, PERELMAN, Marcela y GARCÍA MÉNDEZ, Emilio, “Incidencia de los organismos de derechos humanos en la agenda de seguridad en Argentina. El caso de los estándares del accionar estatal en el marco de manifestaciones públicas”, en ÁLVAREZ, Alejandro, BERTRANOU, Julián y FERNÁNDEZ PEDEMONTE, Damián (comps.), *Estado, democracia y seguridad pública. Aportes para el debate*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires, 2008, pp. 209 y ss; y PERELMAN, Marcela, “La regulación de los operativos de seguridad en el marco de manifestaciones públicas. Avances y cuestiones pendientes”, en *Cuadernos de Seguridad*, Secretaría Ejecutiva del Consejo de Seguridad Interior, Buenos Aires, n° 8, noviembre de 2008.

¹⁶ En diciembre de 2003, la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos ordenó a la Jefatura de la Policía Federal que adecue su actuación ante las grandes manifestaciones a los principios solicitados el año anterior por las organizaciones de derechos humanos. Así, la cúpula policial dictó la Orden del Día Interna n° 231 en ese sentido y, aunque se trató de una orden de servicio puntual, “constituyó un importante precedente” (en: PERELMAN, Marcela, “La regulación de los operativos de seguridad...”, *Ibid.*, p. 55).

¹⁷ CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, *Derechos Humanos en Argentina...*, op.cit., cap. V.

¹⁸ He analizado en detalle estos hechos en: SAIN, Marcelo Fabián, *Progresismo ficcional. La política de seguridad pública durante la gestión presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007)*, ponencia presentada en las VI Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata “Debates y perspectivas sobre Argentina y América Latina en el marco del Bicentenario. Reflexiones desde las ciencias sociales”, organizadas por el Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), La Plata, Argentina, 9 y 10 de diciembre de 2010.

¹⁹ Diarios *Clarín* y *Página/12*, Buenos Aires, 17 y 18 de julio de 2004.

²⁰ Diarios *Clarín* y *La Nación*, Buenos Aires, 25 de julio de 2004.

contramarcha de las críticas opositoras, reivindicó que el restablecimiento del orden en situaciones de violencia colectiva no se haya logrado mediante la acción represiva de la policía.²¹

Desde entonces, las modalidades de intervención policial ante las protestas sociales se reformularon, aunque no se modificó la decisión de ponderar la contención y la negociación y se siguió descartando la respuesta represiva como una alternativa viable, pero ello con un nuevo tono.

1.2) Un atisbo de conducción política y de modernización policial.

A comienzos de junio de 2003, el gobierno nacional delineó la cúpula de la Policía Federal Argentina y anunció el pase a retiro de diez de los doce Comisarios Generales que formaban parte de la plana mayor de la institución pero mantuvo en el cargo al titular de la misma, Comisario Roberto Giacomino, quien sería secundado por el Comisario Eduardo Prados.²² En la esfera gubernamental primaba el temor de que un descabezamiento integral de la cúpula policial produjera situaciones críticas y diera lugar a conflictos provocados por los propios jefes desplazados o los que los reemplazaran. “Giacomino maneja la calle”, sostenían en el gobierno.²³

Ese mismo día, también se anunció la decisión de revisar individualmente los legajos personales de los nuevos integrantes de la cúpula policial así como los de los 53 jefes de las Comisarías porteñas. Y se encomendó esa tarea al Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), lo que constituía un hecho novedoso y una expresión de que el gobierno no sería connivente con la corrupción o los abusos policiales.²⁴ También se anunció que un “*plan de control total*” de la Policía Federal Argentina basado en la selección gubernamental de los jefes policiales que serían designados al frente de las Comisarías de la Ciudad de Buenos Aires.²⁵ Era la primera vez que un gobierno democrático estaba dispuesto a intervenir a fondo en la conducción político-institucional de la policía porteña.

²¹ Diario *Clarín*, Buenos Aires, 16 de julio de 2004.

²² Giacomino, que era un jefe policial íntimamente allegado a Eduardo Duhalde y a Carlos Ruckauf, había sostenido públicamente la necesidad de volver a los “edictos” y era partidario de llevar adelante intervenciones incriptas en la lógica de la “*mano dura*”. Pero la decisión gubernamental de mantenerlo en el cargo respondía al pedido efectuado en ese sentido por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Anibal Ibarra, para quien Giacomino había hecho “*un muy buen trabajo e incluso logró bajar los índices delictivos en los últimos tiempos*”, por lo que “*sería una lástima relevarlo*” (en: Diarios *Clarín*, Buenos Aires, 3 de junio y 3 de octubre de 2003).

²³ Diario *Página/12*, Buenos Aires, 3 de junio de 2003.

²⁴ Diario *Página/12*, Buenos Aires, 3 de junio de 2003.

²⁵ Según la iniciativa, cada jefe policial debería dar cuenta mensualmente de su desempeño preventivo y conjurativo sobre la base de un “*mapa del delito*” en el que se identificarían los delitos cometidos en cada jurisdicción y se podría detectar en qué lugares y/u horarios precisos se producen una frecuencia inusual de delitos. Si el desempeño funcional del jefe de la jurisdicción no fuera satisfactorio, el gobierno decidiría su desplazamiento y hasta su pase a retiro (en: Diario *Página/12*, Buenos Aires, 2 de junio de 2003).

El 2 de julio, Kirchner sostuvo que la desconfianza de la sociedad en las instituciones policiales del país se debía, entre otras razones, a la “*corrupción*” y al accionar de “*cuadros innobles de las policías argentinas*”, ya que “*mientras hay policías que dejan sus vidas*”, otros “*delinquen usando el uniforme que les da el pueblo argentino*”.²⁶

Una semana más tarde, el Ministro Béliz presentó públicamente un programa de 39 puntos en el que estableció los ejes de la estrategia de seguridad que seguiría la Policía Federal Argentina en la Ciudad de Buenos Aires. En la ocasión, el funcionario dijo que la “*honestidad y eficacia*” serían los valores fundamentales de la “*nueva*” policía.²⁷

Pues bien, a tono con estos preceptos, cuando en octubre se comprobó la comisión de una serie de hechos de corrupción cometidos por la cúpula de la Policía Federal Argentina, Kirchner hechó al Comisario Giacomino y ordenó que los hechos fuesen denunciados judicialmente.²⁸ Fue la primera vez desde la instauración democrática que un jefe policial era expulsado del cargo por un hecho de corrupción.

A los pocos días, Béliz creó en la esfera del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos el “*Programa de Administración Civil de las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales (PAC)*” con el fin de llevar a cabo el control institucional de la totalidad de las compras, contrataciones y decisiones administrativas relativas a la ejecución del gasto de las fuerzas policiales y de seguridad federales así como del Servicio Penitenciario Federal, y puso a Jorge Srur al frente del mismo.²⁹ Para éste, el objetivo de la iniciativa era “*monitorear los procesos, generar normas que mejoren la transparencia y eficacia en el manejo del presupuesto*”,³⁰ aunque, en verdad, para ello debía conocer y supervisar la ejecución de la totalidad del presupuesto y de la gestión administrativa de las fuerzas.³¹

²⁶ KIRCHNER, Néstor, “Acto de homenaje a los policías caídos en cumplimiento del deber”, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 2 de julio de 2003.

²⁷ Los ejes del programa se basaban en la formulación e instrumentación de planes específicos de prevención delictiva para cada barrio; el establecimiento de mecanismos de control ciudadano de la gestión policial; y la provisión de un incremento significativo de fondos para afrontar los gastos de las Comisarias que resultasen más eficaces en el control del delito. Para ello, se preveía la disponibilidad de 1.000 policías más abocados al desarrollo de labores operacionales mediante una drástica reducción de las custodias a funcionarios y al personal judicial y de la transferencia de ciertos trámites administrativos -actas de choque, constatación de domicilios o denuncias por extravío- llevados a cabo en la Comisarias a los Centros de Gestión y Participación porteños. Por su parte, el personal policial de cada Comisaría permanecería sólo cuatro años en el mismo destino, a los efectos de que conozca el conjunto de problemáticas de cada jurisdicción sobre la base de la elaboración de mapas del delito permanentemente actualizados y que los vecinos conozcan a los efectivos que actúan en sus barrios. Asimismo, se establecerían mecanismos de control ciudadano mediante los cuales los vecinos podrían conocer y supervisar la administración de los fondos de las Comisarias y los planes preventivos de la misma (en: Diario *La Nación*, Buenos Aires, 11 de julio de 2003).

²⁸ Giacomino y un grupo de jefes policiales responsables de la gestión presupuestaria de la institución efectuaron, a comienzos de mayo, diversas contrataciones, compras directas y licitaciones digitadas en favor de distintas personas y empresas vinculadas al propio Giacomino y a un familiar directo de éste que era gerente de una de las empresas contratadas fraudulentamente, todo ello para llevar a cabo la informatización de la obra social de la fuerza y del Hospital Churrua-Visca y la refacción de éste (en: Diarios *Clarín* y *Página/12*, Buenos Aires, 3 de octubre de 2003).

²⁹ Diario *Clarín*, Buenos Aires, 27 de octubre de 2003.

³⁰ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 28 de octubre de 2003.

³¹ ALDA, Erik y BÉLIZ, Gustavo (eds.), *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*, Banco Interamericano de Desarrollo, New York, 2007, p. 66.

En mayo de 2004, el gobierno desplazó 107 altos oficiales de la Policía Federal Argentina –desde Subcomisarios a Comisarios Generales– que estaban sumariados por faltas graves o imputados judicialmente de delitos vinculados con el desempeño de sus funciones, o que habían cumplido el tiempo de antigüedad necesario para el retiro. Todos fueron puestos en disponibilidad.³² Se trató de la “purga” policial más importante de los últimos años, en cuyo marco se produjo el descabezamiento casi completo de la cúpula de la Policía Federal Argentina, con la excepción del Jefe de la fuerza, Comisario Eduardo Prados, quien había reemplazado a Giacomino.

En aquella ocasión, Alberto Fernández dejó claro la posición del gobierno al respecto.

[...] Hay casos de delincuentes que llegaron a ser oficiales en actividad. [Se trata de] sujetos que decidieron delinquir con el uniforme, y eso es gravísimo. [...] Lo mejor que le puede pasar a la fuerza es prescindir de esos oficiales; mucho peor es tener a alguien indecente que llega a oficial superior, y retenerlo sólo por temor de que se vuelva mano de obra desocupada.³³

De este modo, durante el primer año de la gestión kirchnerista, más de 550 policías federales, entre oficiales y suboficiales, habían sido dados de baja, pasados a retiro o puestos en disponibilidad.³⁴

La respuesta extorsiva de los sectores policiales desplazados no se hizo esperar y, al poco tiempo, se produjo una seguidilla de asaltos, robos y otros hechos delictivos de amplia connotación pública como una forma de presionar al gobierno nacional. Así lo indicó Kirchner a comienzos de junio cuando sostuvo que esos hechos respondían al accionar de sectores policiales en desacuerdo con las medidas tomadas por el gobierno sobre la policía, a los que calificó de “*mano de obra desplazada de la Policía Federal*”.³⁵

No tengo ninguna duda de que hay algunos sectores [de la PFA] interesados y desplazados que están ayudando a crear una situación de psicosis en la sociedad. Evidentemente trabajan para desestabilizar y quebrar determinadas situaciones institucionales.³⁶

Alberto Fernández también alentó esta interpretación de los hechos.

Llama mucho la atención las olas de delito. Repentinamente aparecen olas de secuestros, olas de asaltos a edificios, olas de robos a autos que aparecen y

³² Diarios *Clarín*, Buenos Aires, 8 y 13 de mayo de 2004.

³³ Diario *Clarín*, Buenos Aires, 9 de mayo de 2004.

³⁴ Diario *Clarín*, Buenos Aires, 8 de mayo de 2004. Dos semanas antes, Béliz había informado que, desde la asunción del gobierno nacional, se había producido “una depuración que no tiene antecedentes en la fuerza, ya que más de 454 oficiales y suboficiales han pasado a disponibilidad, dados de baja o puestos en retiro” (en: Diario *Clarín*, Buenos Aires, 22 de abril de 2004).

³⁵ Diario *Página/12*, Buenos Aires, 3 de junio de 2004.

³⁶ Diario *Clarín*, Buenos Aires, 3 de junio de 2004.

desaparecen. No hay asaltos nuevos [...]; sí hay una modalidad nueva que llama la atención y, además, intranquiliza a la gente; si este hecho se repite hasta el cansancio en los medios de difusión lo único que genera es miedo. [...] Hay que preguntarse por qué pasan estas cosas; no tengo la respuesta exacta, si son policías retirados o delincuentes organizados o ambos.³⁷

Era evidente que los sectores policiales conservadores habían actuado soterradamente con la intención de esmerilar el esfuerzo oficial a favor de la depuración institucional de la Policía Federal.³⁸

El 19 de abril, en ocasión de la presentación de un nuevo plan de seguridad, Kirchner fue elocuente en la ratificación de los lineamientos de “saneamiento” institucional que siguió desde el comienzo de su mandato presidencias con respecto a las policías. En verdad, se refería claramente a la Policía Federal.

[...] Vengo a reafirmar mi convicción de cambiar este país; vengo a reafirmar mi convicción de eliminar la corrupción con toda la fuerza necesaria, con toda la claridad. Porque pareciera ser que algunos están dispuestos a permitir una supuesta eficiencia en la seguridad con corrupción. No sirve la eficacia con corrupción. Nosotros queremos fuerzas de seguridad y fuerzas policiales que sean eficientes y no corruptas. Y bajo ningún aspecto un integrante de las fuerzas de seguridad o policiales puede generar o puede ser parte de lobbies que tiendan a su permanencia, cuando han tenido actitudes que han estado fuera de la legalidad y fuera del marco en el cual se tenían que mover. Vamos a ser inflexibles; tenemos que cambiar; tenemos que ayudar a que la gente recupere la seguridad en su policía. Tienen que tener legajos limpios; la gente tiene que mirar a sus fuerzas de seguridad y estar absolutamente tranquila de que está bien custodiada, de que tenemos aquellos que mejor conducta tienen, que más probidad tienen y realmente marcan el respeto que ese lugar merece. Esto es central y fundamental, pero no solamente para las fuerzas de seguridad sino para todos los argentinos, en todas las áreas.³⁹

Este fue el último gesto de autoridad política de Kirchner ante la Policía Federal previamente al viraje conservador que, al tiempo, tuvo su gestión.

1.3) Reforma institucional y plan de seguridad.

³⁷ Diario *Clarín*, Buenos Aires, 3 de junio de 2004.

³⁸ Por esos días, el especialista Diego Gorgal explicaba adecuadamente el fenómeno de referencia indicando que “la regulación del delito es una de las prácticas extendidas en la Capital [Federal]” que “consiste en organizar, supervisar y controlar una red de delincuentes que trabaja para el jefe [policía] de la jurisdicción”. En concreto, “la connivencia o protección policial se refiere a determinados delincuentes, que llevan a cabo determinados delitos, en determinados momentos o zonas, ejerciendo el jefe policial la función de regulador de la cantidad y tipo de hechos delictivos”, destacó Gorgal (en: Diario *Clarín*, Buenos Aires, 13 de junio de 2004).

³⁹ KIRCHNER, Néstor, “Acto de presentación del Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007”, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 19 de abril de 2004.

El secuestro y asesinato en marzo de 2004 de Axel Damián Blumberg, un joven 21 años que era estudiante de ingeniería y pertenecía a una familia de clase media alta de la zona norte del Gran Buenos Aires,⁴⁰ sensibilizó a la población y dio lugar a un repudio social generalizado al accionar de las autoridades gubernamentales responsables de las políticas de seguridad tanto a nivel nacional como provincial. El reclamo vehemente de justicia de parte de su padre, Juan Carlos Blumberg, motivó la creciente movilización de vastos sectores medios urbanos que reclamaron una actitud más activa del gobierno ante la “inseguridad”. En este contexto, el 1º de abril de 2004, se congregaron en la Plaza de los Dos Congresos, en pleno centro de la Ciudad de Buenos Aires, unas 150.000 personas que, bajo la conducción de Blumberg, demandaron al gobierno nacional y, en particular, al provincial que lleve a cabo medidas y políticas integrales y eficientes frente a la ola de violencia delictiva que se venía desarrollado desde hacía meses en el Gran Buenos Aires. Se trató de una de las mayores concentraciones populares desde la instauración democrática y la primera jornada masiva en torno de temas vinculados a la seguridad.⁴¹

El gobierno kirchnerista tomó cuenta el asunto y 19 de abril anunció en la Casa de Gobierno el “*Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007*” compuesto por un conjunto de medidas y acciones inscritas en la esfera de justicia y seguridad para ser llevadas a cabo durante los tres años restantes del mandato oficial. En materia de seguridad, se trató de un plan básicamente asentado en una serie de reformas institucionales de amplia envergadura. En esa ocasión, Kirchner destacó que “*la solución de nuestros problemas profundos no puede encontrarse en las viejas y repetidas recetas*” sino que se debía tener “*la audacia de abocarnos a la concreción de la transformación que nuestra situación reclama*”.

El delito es delito, sea de guante blanco, sea de naturaleza común, sea de mafias organizadas o protegidas desde la policía o la política; no es de derecha, de centro ni de izquierda, es delito. Para combatirlo el Estado debe ser esclavo de la ley y de la Constitución y no puede estar sometido ni dejarse someter a ningún tipo de extorsión. Los valores de orden y seguridad deben convivir con los de justicia y libertad. No seremos una sociedad civilizada en la medida en que eliminemos unos en función de otros [...].⁴²

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

⁴⁰ El 17 de marzo de 2004, Axel Blumberg fue secuestrado en la localidad de Martínez y permaneció secuestrado durante seis días. Tras haberse frustrado el pago del rescate a partir de la impericia operativa tanto de la policía actuante como de la autoridad judicial a cargo de la investigación del hecho, Axel fue asesinado el 23 de marzo por sus captores luego de un intento de fuga en el que había visto a sus captores. Para un buen relato acerca del secuestro de Axel Blumberg y sus derivaciones, véase: GUAGNINI, Lucas, *Blumberg. En el nombre del hijo*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2005.

⁴¹ Diarios *Clarín*, *Página/12* y *La Nación*, Buenos Aires, 2 y 3 de abril de 2004.

⁴² KIRCHNER, Néstor, “Acto de presentación del Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007”, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 19 de abril de 2004.

[...] No queremos apurar una respuesta espasmódica o parcializada, no creemos en las visiones que ubican la solución en un solo punto focal. El problema es estructural y requiere de soluciones estructurales: desde lo educativo, para que entendamos que una sociedad con mejor educación se fortalece para prevenir y combatir el delito; desde lo cultural, para que se viva la diferencia entre cumplir y no cumplir la ley. Debemos de una vez por todas construir un país en serio, en el que valga la pena cumplir con la ley.⁴³

En materia de seguridad, el plan del gobierno⁴⁴ propuso la creación de una nueva institución policial denominada “*Agencia Federal de Investigaciones y Seguridad Interior*”. Ésta debía ser un organismo autárquico dirigido por un Director Nacional dependiente del Secretario de Seguridad Interior y estaría inicialmente compuesta por unos 6.000 integrantes a ser incorporados durante el año 2005. También llamaría a concurso para incorporar mil investigadores que pasen a integrar la dotación del organismo. Tendría funciones en materia de investigaciones sobre el crimen organizado y en lo relativo al mantenimiento del orden público, todo ello en el orden federal. En lo atinente a investigaciones, agruparía y coordinaría “*todas las áreas de investigaciones de las fuerzas federales sobre el crimen organizado*” y articularía su labor con “*sentido federal con todas las fuerzas provinciales del país*”. Para ello, administraría un “*nodo informático central conectado en red*” y elaboraría un “*mapa delictivo referido a secuestros extorsivos y bandas delictivas en general, con especial énfasis en narcotráfico, tráfico de armas, desarmaderos, contrabando y lavado de dinero*”. Y lo referido a seguridad interior, se conformaría en su seno un “*Cuerpo Nacional de Paz*” integrado por 5.000 uniformados seleccionados de entre el personal de la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional Argentina y la Prefectura Naval Argentina. Este cuerpo actuaría como “*asistencia federal y policía de seguridad en las zonas más críticas, cuando su presencia sea requerida en el marco de la ley de seguridad interior*”, para lo cual se debía establecer un conjunto de “*contratos de seguridad entre la jurisdicción nacional y las provincias y los municipios*”, priorizando “*el rol de los gobiernos locales y municipales y la participación comunitaria*”.⁴⁵ De este modo, la creación y puesta en funcionamiento de la *Agencia Federal de Investigaciones y Seguridad Interior* implicaría, en verdad, la reestructuración del sistema policial federal en su conjunto.

Por su parte, en el plan, se postulaba un conjunto de cambios significativos en materia policial. En primer lugar, se proponía la “*unificación de criterios de control anticorrupción e integridad en todas las fuerzas de seguridad del país*” mediante la creación, en el ámbito del Consejo de Seguridad Interior, de un “*Monitor Civil de la Seguridad*” con el fin de supervisar el área de asuntos internos de la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional Argentina, la Prefectura Naval Argentina y el Servicio Penitenciario Federal y auditar los procedimientos con la participación de entidades sociales, todo ello para

⁴³ Ibid.

⁴⁴ El plan estaba dividido en siete capítulos referidos a seguridad; justicia; sistema penitenciario; participación cívica y control ciudadano; sistema económico-financiero, equipamiento; y nuevas tecnologías y sistema (en: Diarios *Clarín* y *Página/12*, Buenos Aires, 29 de abril de 2010).

⁴⁵ PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, “*Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007*”, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Buenos Aires, abril de 2004, parte “Seguridad”.

“evitar y sancionar irregularidades en las fuerzas”. En segundo término, se planteaba la “modificaciones en las carreras y administración de las fuerzas de seguridad” mediante una serie de medidas novedosas y profundamente innovadoras, tales como la “apertura de las Juntas de Calificaciones y Promociones” de cada una de esas instituciones al “monitoreo externo de universidades y organizaciones no gubernamentales, para garantizar la máxima transparencia en el ascenso y promoción del personal”; y la “convocatoria abierta para incorporar por concurso público de antecedentes y oposición a Comisarios, Subcomisarios e Inspectores civiles en las fuerzas de seguridad” de entre “profesionales de disciplinas afines” cuya incorporación definitiva requeriría de la “aprobación de un curso intensivo de formación específica”. Y, en tercer lugar, se proyectaba la unificación de “la gestión administrativa de las cuatro fuerzas de seguridad profundizando la reforma iniciada con la creación del Programa de Administración Civil”.⁴⁶

Finalmente, el plan contemplaba la elaboración de un “mapa nacional del delito” mediante la extensión a nivel nacional del “Sistema Unificado de Registros Criminales (SURC)”, que ya funcionaba en la Ciudad de Buenos Aires, a los efectos de conformar “una única red informática” que vincule “a todas las fuerzas de seguridad y a todo el sistema judicial criminal nacional y provincial” a los fines de sistematizar y analizar la información criminal provistas por estas instancias. Dicha propuesta apuntaba a permitir “el despliegue de efectivos [policiales] en función de la evolución del crimen” así como a constituir una “herramienta central” para la Agencia Federal de Investigaciones y Seguridad Interior sobre la problemática del crimen organizado. Para todo ello, el gobierno proponía una inversión de \$ 4 millones y un plazo de ejecución de 12 meses.⁴⁷

En este sentido, la propuesta gubernamental era integral y suponía un conjunto de cambios profundos en el sistema policial federal asentados en la creación y puesta en funcionamiento de una nueva agencia policial; la reestructuración orgánica y funcional de las policías y fuerzas de seguridad existentes; la conformación de dispositivos externos de control funcional de las policías y fuerzas de seguridad federales; y el traspaso de la administración de estas instituciones a la esfera civil. Desde la instauración democrática, nunca se había planteado una reforma institucional de semejante envergadura y que se asentaba en una firme reivindicación de la *conducción civil de la seguridad pública y los asuntos policiales*.⁴⁸

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ El plan también completaba un conjunto de reformas legales e institucionales referida a la “lucha contra el crimen organizado” en el marco de la interpretación que esta problemática constituía una de las cuestiones más graves y relevantes para afrontar en materia de seguridad pública. Al respecto, se proponía introducir modificaciones al Código Penal sobre la figura de “asociación ilícita” excluyendo la excarcelación y las penas en suspenso; montar un sistema de protección de testigos e imputados; transferir a la competencia de justicia provincial y nacional de la Ciudad de Buenos Aires las causas en materia de narcotráfico los delitos menos graves; desarrollar una estrategia integral de desarticulación de los desarmaderos ilegales mediante la eliminación de la documentación del auto destruido y la conformación de un registro único de desarmaderos y ventas de partes usadas; modificar las bases legales relativas al control del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, a tono con las convenciones y acuerdos internacionales sobre la materia, y fortalecer la labor de la Unidad de Información Financiera; instituir el decomiso de mercadería sin respaldo o con documentación de origen falseada; instituir el protocolo de actuación en situaciones de secuestros extorsivos; promover una ley de abigeato con aumento de las penas y la restricción para las excarcelaciones. Asimismo, se proponía la creación de un “Fondo fiduciario para el fortalecimiento del sistema de seguridad y justicia” para la administración de \$ 600 millones destinados a “resolver las demandas urgentes en seguridad pública y justicia” y a ser aplicados a la adquisición de equipamiento y la logística; el desarrollo de soluciones tecnológicas; las reformas que tiendan a aumentar la eficiencia y capacidad operativa; la capacitación y el pago de incentivos para el

Sin embargo, el plan no consistía en una propuesta orientada a la gestión del conjunto de problemáticas delictivas existentes en la Argentina sino que era, más bien, una serie de iniciativas de reformas institucionales y legales básicamente referidas a las normas penales de fondo y a los asuntos policiales. Además, tal como lo destacó el Centro de Estudios Legales y Sociales, el grueso de las reformas legislativas propuestas se orientaban “*al aumento de penas y al incremento de la respuesta represiva*”. En este sentido, “*el plan concibe como única respuesta a la seguridad, la represión del delito [...] atado a concepciones restrictivas que únicamente conciben el problema de la seguridad ciudadana desde la óptica penal*” y dejando en un segundo plano “*el desarrollo de políticas sociales como una de las dimensiones a tener en cuenta al diseñar políticas de seguridad integrales*”.⁴⁹

De todos modos, aun con estas limitaciones significativas, el plan era una reacción inscrita en el impulso reformista que signó la primera etapa del gobierno kirchnerista.

2) El viraje conservador (2004-2007).

En octubre de 2004, el gobierno dispuso la transferencia de la Secretaría de Seguridad Interior y de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales desde el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos hacia la órbita del Ministerio del Interior. De este modo, Aníbal Fernández, quien se venía desempeñando como Ministro del Interior desde el comienzo de la gestión kirchnerista, quedó a cargo de la dirección política de la seguridad en la Argentina. Fernández, a diferencia de Béliz, era un dirigente inclinado a privilegiar la intervención policial en la gestión de los asuntos de la seguridad pública. En ese momento se inició el giro conservador del kirchnerismo.

2.1) Un cambio de tono ante las protestas sociales.

En 2002, se registró el mayor número de manifestaciones colectivas de los últimos años. A lo largo de ese año, se produjeron 16.965 acciones de protestas y movilizaciones públicas. No obstante, durante los años siguientes, se produjo una significativa disminución de las manifestaciones colectivas. En el año 2003, se registraron 7.872 manifestaciones; en 2005, 7.729 movilizaciones; en 2006, 4.910 movilizaciones; y en 2007. Asimismo, durante todos esos años, se transformó el tipo de acción colectiva y de actores sociales movilizados. En 2002, 4.964 marchas de protesta fueron protagonizadas por partidos políticos y entidades de derechos humanos; 1.480 marchas fueron llevadas a cabo por gremios estatales; 1.152, por las organizaciones de desocupados; 1.077, por las organizaciones vecinales y familiares de víctimas; y 1.039, por los gremios que agrupan a trabajadores de empresas privadas. En cambio, en 2006, la mayoría de las manifestaciones

personal; la adquisición, locación, comodato o usufructo de inmuebles; y los gastos originados en situaciones de emergencia que incrementen transitoriamente la demanda de servicios de seguridad y justicia.

⁴⁹ CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, “El CELS cuestiona los lineamientos generales del plan estratégico de justicia y seguridad presentado por el gobierno”, CELS, Buenos Aires, abril de 2004, p. 2.

producidas fueron protagonizadas por trabajadores de empresas privadas -1.129 marchas o conflictos de un total de 4.910 manifestaciones registradas-.⁵⁰

De todos modos, pese a este descenso de la conflictividad en las calles, el gobierno nacional fue reformulando paulatinamente su estrategia de control de las protestas sociales y, si bien no se alteró la decisión de ponderar la contención y la negociación como modalidad de relacionamiento predominante con los actores sociales movilizados, se inclinó a favor de una *estrategia disuasiva* basada en una mayor presencia policial como mecanismo de control de las protestas sociales. En ese sentido, se impuso una nueva modalidad de acción policial consistente en evitar cualquier tipo de represión directa mediante la presencia de una gran cantidad de efectivos desprovistos de armas de fuego pero con instrumentos anti-tumultos –escudos, cascos y tonfa- con el fin de evitar que los manifestantes produjeran desórdenes violentos.⁵¹

Desde entonces, ante la mayoría de las protestas colectivas, se *saturó* el lugar con una masiva presencia policial en el marco de un importante despliegue operativo y, cuando fue necesario el uso de la fuerza, ésta se hizo, la mayoría de las veces, de manera gradual y proporcional al hecho a conjurar. Asimismo, en numerosas ocasiones, se impidió la llegada de las columnas de manifestantes a los lugares de concentración o a las calles, rutas o puentes que iban a cortar, a través de la colocación de vallados y de un compacto bloque policial conformado por un elevado número de efectivos que no portaban armas de fuego, todo ello con el fin de disuadir a los manifestantes de continuar con la acción. En ciertas ocasiones, cuando el cordón policial fue superado, no se reprimió a los manifestantes pero sí se efectuó la denuncia judicial.

Así y todo, , pese al esfuerzo gubernamental a favor de repudiar la alternativa represiva y regular el accionar policial en el control de las grandes manifestaciones,⁵² desde entonces se produjeron una serie de acontecimientos contrarios a la declamación oficial.

El 19 de agosto de 2004, la Gendarmería Nacional Argentina llevó a cabo en Caleta Olivia, Provincia de Santa Cruz, acciones represivas violentas contra mujeres y trabajadores petroleros que estaban de paro y movilización. En ese marco, se produjeron violentas detenciones de manifestantes y algunos de los detenidos fueron golpeados y torturados.⁵³ El 31 de agosto de ese mismo año, unidades de infantería de la Policía

⁵⁰ Diario *Página/12*, Buenos Aires, 19 de septiembre de 2010.

⁵¹ Esta nueva modalidad de control estuvo también acompañada por la formulación y establecimiento de diferentes reglamentaciones en el interior de las instituciones policiales intervinientes –en particular, en la Policía Federal y en la Gendarmería Nacional– tendientes a regular el accionar policial ante las manifestaciones públicas, mediante un conjunto de directivas generales y de normas de actuación precisas, siempre en procura de evitar la represión directa y de hacer uso de medidas graduales y proporcionales en el uso de la fuerza. Véase: CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, *Derechos Humanos en Argentina: informe 2008...*, op.cit., cap. V.

⁵² Entre 2003 y 2009, las sucesivas autoridades de la Secretaría de Seguridad Interior llevaron a cabo de manera conjunta con diferentes organismos de derechos humanos, funcionarios policiales y expertos internacionales una serie de trabajos de investigación e intervenciones que desembocaron en la elaboración de un documento con las “*recomendaciones para intervenciones estatales respetuosas de los derechos humanos en el marco de las manifestaciones públicas*”. Para un buen abordaje de todo ese proceso, véase: MASQUELET, Héctor, MOREAU, Ernesto, SHALOM, Héctor y PALMIERI, Gustavo (comps.), *La intervención estatal en la protesta social: dinámica entre el Estado y organizaciones de derechos humanos en Argentina*, Fundación Servicio Paz y Justicia, Buenos Aires, 2010.

⁵³ CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, *Derechos Humanos en Argentina: informe 2004...*, op.cit., pp. 271 y ss.

Federal reprimieron de manera masiva utilizando gases lacrimógenos y balas de goma a manifestantes pertenecientes a organizaciones de izquierda que protestaban por la presencia del enviado del Fondo Monetario Internacional, Rodrigo Ratto, frente al Ministerio de Economía. También se produjeron más de un centenar de detenciones. El gobierno adujo que, ante la violencia de los manifestantes, *“otra cosa no se podía hacer”* y que el accionar policial sólo había intentado evitar *“una segunda Legislatura”*, en alusión a los hechos producidos el 16 de julio ante la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.⁵⁴

Durante 2005, la nueva orientación oficial en el control de las protestas sociales se extendió. El 26 de agosto, numerosas organizaciones piqueteras opositoras al gobierno se congregaron en las inmediaciones del Puente Pueyrredón en conmemoración del tercer aniversario de los asesinatos de Kosteki y Santillán. El gobierno nacional ordenó un operativo policial masivo con unidades de infantería y seguridad de la Policía Federal, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval. En el operativo, intervinieron más de 2.000 efectivos para controlar a unos 5.000 manifestantes. Cuando éstos decidieron trasladarse a la Plaza de Mayo para solicitar una entrevista con el Presidente Kirchner, un fuerte cerco policial compuesto por unos 600 efectivos bloqueó los accesos e impidió que los manifestantes pudieran acercarse a la Plaza de Mayo. El gobierno no accedió a recibirlos y el Ministro Aníbal Fernández indicó que no habría diálogo *“con la presión de los cortes”*.⁵⁵ El 2 de septiembre, este dispositivo de control se puso nuevamente en marcha ante una manifestación piquetera que pretendía dirigirse a la Plaza de Mayo. Fernández fue enfático al respecto al señalar que no había restricciones en el derecho de reunión pero *“cada movilización a Plaza de Mayo deberá pedir la autorización correspondiente”*.⁵⁶

A partir de ese momento y hasta el final del mandato de Kirchner, la presencia de personal y vehículos policiales no identificados en los procedimientos de control de las manifestaciones públicas fue permanente y se trató de una práctica reivindicada por los propios mandos policiales quienes la consideraron una condición necesaria para dirigir los operativos policiales o para el desarrollo de las tareas de *“inteligencia criminal”* preventiva.⁵⁷ Asimismo, en ese período, ocurrieron numerosos hechos de represión policial -con intervención de las fuerzas federales- sobre protestas piqueteras y, aunque casi siempre fueron en respuesta a actos de violencia cometidos por los manifestantes contra el personal policial o contra terceros y nunca desembocaron en situaciones fatales, fue evidente el incremento de las intervenciones policiales compulsivas en el control de esos hechos,⁵⁸ lo que generó el repudio de numerosas organizaciones políticas, sociales y de derechos humanos.

⁵⁴ Diario *Clarín*, Buenos Aires, 1º de septiembre de 2004.

⁵⁵ Diarios *Clarín* y *Página/12*, Buenos Aires, 27 de agosto de 2005.

⁵⁶ Diario *Página/12*, Buenos Aires, 4 de septiembre de 2005.

⁵⁷ CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, *Derechos Humanos en Argentina: informe 2008...*, op.cit., cap. V.

⁵⁸ Según los indicó el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), durante ese periodo, se produjeron una serie de *“abusos policiales contra manifestantes y hechos de represión en diversos lugares del país”* y *“la respuesta gubernamental luego de los hechos se diferenció de las que habían brindado gobiernos anteriores ante situaciones similares”* (en: *Ibid.*, p. 248).

2.2) El populismo penal del progresismo.

El secuestro y asesinato en marzo de 2004 de Axel Damián Blumberg, un joven 21 años que era estudiante de ingeniería y pertenecía a una familia de clase media alta de la zona norte del Gran Buenos Aires,⁵⁹ sensibilizó a la población y dio lugar a un repudio social generalizado al accionar de las autoridades gubernamentales responsables de las políticas de seguridad tanto a nivel nacional como provincial. El reclamo vehemente de justicia de parte de su padre, Juan Carlos Blumberg, motivó la creciente movilización de vastos sectores medios urbanos que reclamaron una actitud más activa del gobierno ante la “inseguridad”. En este contexto, el 1º de abril de 2004, se congregaron en la Plaza de los Dos Congresos, en pleno centro de la Ciudad de Buenos Aires, unas 150.000 personas que, bajo la conducción de Blumberg, demandaron al gobierno nacional y, en particular, al provincial que lleve a cabo medidas y políticas integrales y eficientes frente a la ola de violencia delictiva que se venía desarrollado desde hacía meses en el Gran Buenos Aires. Se trató de una de las mayores concentraciones populares desde la instauración democrática y la primera jornada masiva en torno de temas vinculados a la seguridad.⁶⁰

Como respuesta a la creciente demanda blumberiana, unos días después de aquellas movilización, el gobierno anunció el “*Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007*”, el que, aun con estas limitaciones mencionadas, dicho plan se inscribió en el impulso reformista que signó la primera etapa del gobierno kirchnerista. Pero esta impronta se diluyó rápidamente. El plan fue dejado de lado de manera inmediata y el gobierno se orientó a aceptar y asumir como propio el conjunto de medidas punitivas formuladas por Blumberg en las escalinatas del Congreso Nacional.⁶¹

⁵⁹ El 17 de marzo de 2004, Axel Blumberg fue secuestrado en la localidad de Martínez y permaneció secuestrado durante seis días. Tras haberse frustrado el pago del rescate a partir de la impericia operativa tanto de la policía actuante como de la autoridad judicial a cargo de la investigación del hecho, Axel fue asesinado el 23 de marzo por sus captores luego de un intento de fuga en el que había visto a sus captores. Para un buen relato acerca del secuestro de Axel Blumberg y sus derivaciones, véase: GUAGNINI, Lucas, *Blumberg. En el nombre del hijo*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2005.

⁶⁰ Diarios *Clarín*, *Página/12* y *La Nación*, Buenos Aires, 2 y 3 de abril de 2004.

⁶¹ El gobierno hizo todo lo posible por evitar la marcha encabezada por Blumberg. Unos días antes, el Ministro Béliz se había reunido con éste para darle detalles de los ejes del “*Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007*” que sería anunciado 20 días más tarde, ya que numerosas medidas que lo componían se inscribían en la orientación punitiva que signaban los reclamos del líder social de la clase media y alta (en: GUAGNINI, Lucas, *Blumberg...*, op.cit., pp. 191 y 192). Para un buen análisis del proceso político e institucional desarrollado en esos años en lo relativo a los reclamos de la víctimas de la inseguridad ante el Estado y la respuesta del gobierno a ello, véase: SCHILLAGI, Carolina, “La disputa de las víctimas. *Inseguridad*», reclamos al Estado y actuaciones públicas de organizaciones y familiares de víctimas de delitos en la Argentina democrática (2004-2006)”, en DELAMATA, Gabriela (coord.), *Movilizaciónes sociales: ¿nuevas ciudadanía? Reclamos, derechos, Estado en Argentina, Bolivia y Brasil*, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2009. De todos modos, ya entre junio y diciembre de 2003, el gobierno nacional había impulsado un conjunto de iniciativas favorables al endurecimiento de las normas penales como respuesta a la inseguridad. En junio, se sancionó la *Ley 25.742* mediante la cual se aumentaron las penas en materia de delitos contra la libertad individual y en el delito de extorsión. En julio, se sancionó la *Ley 25.760* con la cual se aumentaron las facultades del Ministerio Público Fiscal en la investigación de los delitos de privación ilegítima de la libertad y extorsión. Algunos días más tarde, se sancionó la *Ley 25.764* a través de la cual se creó el Programa Nacional de Protección de Testigos e Imputados destinado al desarrollo de medidas que preserven la seguridad de imputados y testigos que se encontraran en una situación de peligro para su vida o integridad física, que hubieran colaborado de modo trascendente y eficiente en una investigación judicial de competencia federal relativa a los delitos relativos a la criminalidad organizada. Ese mismo día, se sancionó la *Ley 25.765* mediante la cual se creó el Fondo Permanente de Recompensas destinado a abonar una compensación dineraria a aquellas personas que, sin haber participado del delito, brinden datos útiles para liberar a una persona secuestrada o apresar a sus responsables. Ese mes, se sancionó también la *Ley 25.767* a través de la cual se agravaron las penas aplicables a los

Esta vorágine legal-punitiva contó con el apoyo oficial y, en consecuencia, los legisladores que respondían al gobierno, por expresa indicación de éste, llevaron a cabo un conjunto amplio de reformas legislativa a tono con la demanda blumberiana. A la semana siguiente de la movilización encabezada por Blumberg, los bloques mayoritarios del oficialismo y casi toda la oposición parlamentaria aprobaron la *Ley 25.882* mediante la cual se modificó el Código Penal elevando la escala penal para el robo agravado por el uso de armas cuando ésta fuese un arma de fuego y penando el robo aun cuando se cometiese usando arma de utilería y no se pueda acreditar su aptitud para el disparo. Unos días después, se sancionó la *Ley 25.886* mediante la cual también se modificó el Código Penal en lo atinente a la tenencia y portación de armas de fuego aumentando las escalas penales respectivas e introduciendo figuras delictivas y modalidades agravadas y atenuadas de portación de armas de fuego que, por cierto, implicaron la incorporación de tipos penales de peligro abstracto que estaban totalmente en concordancia con el reclamo punitivo blumberiano. A fines de abril, se aprobó la *Ley 25.891* a través de la cual se regularon los “servicios de comunicaciones móviles” estableciéndose que la comercialización de dichos servicios sólo podría efectuarse mediante empresas legalmente autorizadas, es decir, prohibiéndose la actividad de revendedores, mayoristas y otros no autorizados, y penando la denominada “clonación” de teléfonos celulares y otras actividades relativas a su comercialización y uso. A los pocos días, se sancionó la *Ley 25.892* mediante la cual se endureció el régimen de libertad condicional, estableciéndose que la persona condenada a reclusión o prisión perpetua sólo pudiese pedir el beneficio cuando haya cumplido al menos 35 años de condena y fijando la improcedencia para la solicitud de dicho beneficio para aquellos que sena reincidentes o hayan cometido los llamados “delitos aberrantes”. En mayo, se sancionó la *Ley 25.893*, por la cual se estableció la reclusión o prisión perpetua para el autor de un delito contra la integridad sexual cuando la víctima resulte muerta. A mediados de agosto, través de la *Ley 25.928*, se modificó el artículo 55 del Código Penal se permitiendo la imposición de penas de hasta 50 años de prisión o reclusión.⁶²

Blumberg consideró muy importante la aprobación de esta ley pero destacó que “para que el Congreso avance necesita marchas multitudinarias”. E indicó que sus reclamos no estaban siendo cumplidos.⁶³

Acá han cambiado ministros, se habla de muchas cosas, pero las soluciones no están a la vista. Los secuestros sigue, los robos siguen, los piratas del asfalto [y] las zonas liberadas siguen.⁶⁴

adultos en los delitos en los que intervinieran menores de 18 años. En noviembre, se sancionó la *Ley 25.815*, en la cual se agravaron las penas referidas al lavado de activos de origen delictivo y se agravó dicho delito cuando sea de autoría de un funcionario público; y también se sancionó la *Ley 25.816* mediante la cual se agravaron las penas para los delitos de homicidio doloso, robo y hurto cuando el autor sea miembros de una fuerza de seguridad o del servicio penitenciario. Lo cierto fue que esta seguidilla de iniciativas legislativas fueron impulsadas o respaldadas por el gobierno nacional y sus legisladores. Al respecto, véase: CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, *Derechos Humanos en Argentina: informe 2004*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2004, pp. 151 y 155.

⁶² Ibid., pp. 178 y ss.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ ELBERT, Carlos Alberto, *Inseguridad, víctimas y victimarios...*, op.cit., p. 35.

El 26 de agosto de 2004, Blumberg encabezó una segunda marcha al Congreso Nacional, en la que apenas participaron unos 70.000 asistentes. Allí reponsabilizó al gobierno y a la prensa de sabotear la convocatoria y efectuó una dura crítica a los organismos de derechos humanos.

[...] Acá los derechos humanos son solamente para los delincuentes, no hay derechos humanos para la gente como ustedes; a mí nadie me vino a ver de los derechos humanos cuando mataron a Axel [Blumberg].⁶⁵

Desde entonces, Blumberg comenzó a tomar distancia del gobierno. El 2 de junio de 2005, encabezó una nueva movilización frente al Palacio de Tribunales, en la que asistieron tan solo unas 5.000 personas. En su discurso, formuló fuertes críticas al gobierno nacional por no motorizar los cambios postulados en las movilizaciones anteriores y denunció que no existía “una política de seguridad y justicia”.⁶⁶

El 31 de agosto de 2006, Blumberg encabezó un acto en la Plaza de Mayo que concentró unas 50.000 personas y en cuyo marco dio a conocer un nuevo petitorio al gobierno nacional. En su alocución, dejó claro que ya no había diálogo con el gobierno sino, más bien, una relación tirante y de confrontación.

Los derechos humanos no son ni de derecha ni de izquierda. Son de todos [...]. Ahora parece que no podemos exigir que se cumplan las leyes sin que nos insulten y amenacen. [...] Disfrazan la realidad diciendo que queremos más cárcel y más penas, pero nosotros sólo pedimos que se cumpla la ley. [...] Hay acá miles de trabajadores que se movilizaron por sus medios. No los fueron a buscar con colectivos, no les pagaron y no los compraron con un choripán y una Coca. Son los que sufren los delitos, la impunidad y la corrupción. Estas cosas tienen que cambiar, el Presidente me lo prometió hace tiempo, pero las soluciones no aparecen. [...] La inseguridad no se puede esconder bajo la alfombra por más que pongan millones en publicidad. Esta convocatoria demuestra que la gente necesita seguridad. El Presidente consigue siempre lo que quiere. Cuando quiere superpoderes, los logra. Usted puede hacer muchas cosas, Presidente.⁶⁷

Desde entonces, la relación entre el gobierno nacional y Blumberg quedó rota pero las reformas penales basadas en las demandas punitivistas del líder social quedaron vigentes y nunca hubo ningún atisbo de revisión.

2.3) La policialización de la seguridad.

⁶⁵ Diario *Página/12*, Buenos Aires, 27 de agosto de 2004.

⁶⁶ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 3 de junio de 2005.

⁶⁷ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 1º de septiembre de 2006.

El traspaso de las policías y fuerzas de seguridad federales a la órbita del Ministerio del Interior conducido por Aníbal Fernández y, en particular, la llegada del Comisario Néstor Vallecca a la jefatura de la Policía Federal Argentina producida en julio de 2004, significaron el abandono definitivo del impulso reformista que había signado el primer año de la administración kirchnerista. A partir de ese momento, se impuso una perspectiva asentada en la reivindicación de la policía como instrumento fundamental de gestión de los conflictos y se le delegó a ésta el gobierno de los asuntos de seguridad pública, garantizándose una amplio margen de autonomía para ello así como también para conducir su propia organización sin ningún tipo de ingerencia política. Y, de esta manera, también se abandonaron o desarticulaban las iniciativas o medidas tendientes a materializar la conducción civil sobre las policías.

En ese sentido, apenas se hizo cargo de los asuntos de la seguridad pública, el Ministro del Interior, Aníbal Fernández, desarticuló el “*Programa de Administración Civil de las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales (PAC)*”. También se abandonó definitivamente el proyecto orientado a conformar la “*Agencia Federal de Investigaciones y Seguridad Interior*” que estaría a cargo de las investigaciones sobre el crimen organizado y del mantenimiento del orden público en el orden federal. Esta propuesta era vista por la cúpula de la Policía Federal como una iniciativa tendiente a reestructurar integralmente a la fuerza y, por ende, era muy resistida en su seno.

Entretanto, esta impronta policialista pareció diluirse cuando, a comienzo de 2005, Kirchner decidió, a través del *Decreto 145/05*, transferir orgánica y funcionalmente a la *Policía Aeronáutica Nacional (PAN)*,⁶⁸ dependiente de la *Fuerza Aérea Argentina (FAA)*, desde el ámbito del Ministerio de Defensa a la esfera del Ministerio del Interior, constituyendo la *Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA)* e incorporarla al sistema de seguridad interior establecido en la *Ley 24.059 de Seguridad Interior*. Asimismo, mediante aquel decreto, ordenó la “*Intervención de la Policía de Seguridad Aeroportuaria*” a través de la designación de un funcionario civil a los efectos de que ejerza las competencias, facultades y atribuciones propias del Director Nacional de la Policía Aeronáutica Nacional y efectúe y/o proponga las reestructuraciones que considere pertinentes a los fines de proceder a la normalización del funcionamiento de la citada institución.⁶⁹

Esta decisión se tomó como derivación del denominado “*caso Southern Winds*”⁷⁰ que tuvo una notoria gravitación pública a mediados de febrero de ese año y que puso en

⁶⁸ La *Policía Aeronáutica Nacional* fue creada en febrero de 1977 mediante la *Ley 21.521* como “*una fuerza de seguridad militarizada que ejerce funciones de poder de policía en el aerospacio y el poder de policía de seguridad y judicial*” con jurisdicción “*en el aerospacio*” así como “*en las aeronaves, aeródromos, pistas de aterrizaje e instalaciones terrestres, radicadas en los mismos o que sirvan de apoyo a las operaciones aerospaciales, en lo que no afecta a la jurisdicción militar*”. Por esa ley, la PAN pasó a depender del Comando en Jefe de la Fuerza Aérea Argentina.

⁶⁹ Mediante el *Decreto 147/05*, el Poder Ejecutivo Nacional designó al autor de este trabajo como *Interventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria*.

⁷⁰ El 17 de septiembre del 2004, el servicio español de aduanas perteneciente a la Guardia Civil halló en un depósito fiscal del Aeropuerto Internacional de Barajas cuatro valijas, despachadas sin pasajeros, con casi 60 kilos de clorhidrato de cocaína valuados en € 1.500.000. Las valijas llevaban como única identificación etiquetas que decían “*Embajada Argentina en España*”, aunque no estaban realmente destinadas a dicha dependencia diplomática sino que iban a ser retiradas por un matrimonio español que unos días antes habían sido detenidos. Esas valijas fueron transportadas por la compañía aerocomercial argentina *Southern Winds*, que estaba estrechamente vinculada y contaba con un significativo subsidio de la Secretaría de Transporte, cuyo titular era Ricardo Jaime, un funcionario allegado a Néstor Kirchner. Al tiempo, fue detenido el gerente comercial, el jefe de base de dicha compañía en Ezeiza y

tela de juicio las labores de seguridad aeroportuaria que venía desempeñando la Policía Aeronáutica Nacional. La respuesta institucional del gobierno consistió en la creación de una nueva policía altamente especializada que fuera diseñada, organizada, puesta en funcionamiento y conducida por un grupo de expertos en seguridad que no eran policías, que mayoritariamente provenían del medio académico y que sustentaban visiones políticas de centro-izquierda. Se trató, en verdad, de la creación en el ámbito federal de la *primera institución policial en democracia*.

A partir de entonces, la Intervención Civil de la Policía de Seguridad Aeroportuaria llevó adelante un proceso institucional novedoso con algunas particularidades. Por un lado, a esta policía se la estructuró sobre la base de *nuevos parámetros doctrinales, organizacionales y funcionales* que fueron elaborados y formulados por el equipo de la Intervención y que la diferenciaban significativamente del resto de las policías y fuerzas de seguridad existentes en el ámbito federal. Por otro lado, de acuerdo con ese modelo policial, constituyó la primera experiencia institucional de una *policía con mando civil*, es decir, con una estructura de dirección superior y administración general conducida por funcionarios especializados en asuntos de seguridad pública pero sin estado policial.⁷¹ El 31 de mayo de 2006, el Congreso Nacional sancionó la *Ley 26.102 de Seguridad Aeroportuaria* a través de la cual se convalidó la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria así como sus novedosas características organizacionales.

A lo largo de toda la Intervención,⁷² las autoridades superiores del gobierno nacional apoyaron con altibajos y vaivenes el desarrollo del proceso de reforma institucional llevado a cabo por aquella. Durante el primer año, ese apoyo derivó básicamente de la consideración de que esa gestión era eficaz en el sentido de que había conseguido neutralizar la crisis y el conflicto originado en febrero de 2005 y había logrado estabilizar la situación institucional sin que se volvieran a producir sucesos o dificultades que repercutieran negativamente sobre el gobierno. Sin embargo, la conformación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria como una institución policial asentada en parámetros originales así como el desempeño de la misma en materia de control de los delitos en el ámbito aeroportuario no fueron objeto de atención e interés privilegiado por parte de aquellas autoridades. Lo que primó fue la indiferencia y el desentendimiento acerca de dichos procesos. Las severas restricciones presupuestarias por las que atravesó la Intervención y la Policía de Seguridad Aeroportuaria entre los años 2005 y 2007; las dilaciones, demoras y obstáculos administrativos e institucionales generados por otras

Walter Beltrame, un empleado destacado de la misma en dicha terminal e hijo del influyente Jefe del Aeropuerto Internacional de Ezeiza, el Comodoro Alberto Edgardo Beltrame de la Fuerza Aérea Argentina, todos ellos acusados de contrabando agravado de estupefacientes. Extrañamente, la Policía Aeronáutica Nacional, dependiente de esta fuerza militar, indicó que las filmaciones de las operaciones de embarque y despacho de valijas de ese día se habían borrado, lo que hacía presumir el encubrimiento de ese área estatal. Este caso tomó estado público a mediados de febrero del 2005 y, desde entonces, tuvo una importante repercusión pública. Al respecto, véase: Diarios *La Nación*, *Clarín* y *Página/12*, Buenos Aires, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 de febrero de 2005.

⁷¹ Al respecto, véase: INTERVENCIÓN DE LA POLICÍA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA, *Estrategia para el fortalecimiento de la seguridad aeroportuaria*, Ministerio del Interior, Buenos Aires, 2006. Este documento oficial fue producido por la Intervención de la Policía de Seguridad Aeroportuaria entre marzo de 2005 y julio de 2006, y ha sido recientemente publicado en: POLICÍA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA, *Planificación en seguridad aeroportuaria*, Ediciones de la PSA, Ezeiza, 2011, pp. 17-197.

⁷² La Intervención de la Policía de Seguridad Aeroportuaria se extendió entre el 22 de febrero de 2005 y el 27 de abril de 2010 cuando, mediante el *Decreto 582/10*, se designó al primer Director Nacional de la Policía de Seguridad Aeroportuaria.

instancias de gobierno sobre el proceso de normalización de la Policía de Seguridad Aeroportuaria y, específicamente, en el re-encasillamiento del personal policial heredado de la vieja policía, el que recién se pudo concretar en diciembre de 2009; los embates y acciones desestabilizantes llevadas a cabo por notorias autoridades y/o altos funcionarios del gobierno estrechamente vinculados al círculo más cerrado e íntimo del kirchnerismo cuando la institución llevó a cabo procedimientos policiales que apuntaban a desarticular redes criminales con clara conexión política, han sido, sin dudas una manifestación elocuente de ello.⁷³ En este sentido, la conformación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria no estuvo orientada a poner en marcha una policía que sirviera como modelo en un eventual proceso de reforma y modernización policial tendiente a lograr mayores niveles de eficacia en el control de los delitos. Al gobierno sólo le interesó acallar el conflicto que dio origen a la creación de esta policía.

Entre 2004 y 2007, hubo un cambio sustancial en la orientación gubernamental, produciéndose una suerte de *policialización creciente de la gestión de la seguridad pública*. En ese marco, se produjeron en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires algunos hechos de violencia policial que implicaron el uso abusivo de la fuerza y hasta la ejecución de personas que, en casi todos los casos, eran “*varones adolescentes o jóvenes, por lo general habitantes de barrios marginales o de clase baja*”. Estos hechos siempre fueron presentados por la Policía Federal como “*enfrentamientos*” a los fines de “*encubrir*” lo que, en verdad, constituyó “*una ejecución por parte de funcionarios policiales*”. En la mayoría de los hechos, “*el relato policial –primera versión de los hechos– [sostuvo] que se produjo un enfrentamiento en el marco de la comisión o represión de un delito*”. Asimismo, en ellos, se verificó “*la desaparición, producción o alteración de las pruebas de los hechos, montando la escena del crimen de modo tal que contribuya a confirmar la versión policial de los acontecimientos*” así como también “*la preparación por parte de la policía de las declaraciones de testigos presenciales*”.⁷⁴

En este contexto, el gobierno nacional, lejos de los designios oficiales que signaron los primeros meses de la gestión kirchnerista, asumió “*una posición pasiva frente a muchas de las rutinas y lógicas de trabajo de las instituciones de seguridad e inteligencia federales, prácticas en las que se sustentan violaciones cotidianas a los derechos humanos*”.⁷⁵ Ello constituyó una de las manifestaciones más expresivas del viraje conservador del gobierno kirchnerista en materia de gestión de la seguridad pública.

⁷³ He abordado detalladamente este proceso en: SAIN, Marcelo Fabián, *Nueva policía y viejos desatinos políticos. La creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria en la Argentina (2005-2009)*, mimeo inédito de futura publicación, Buenos Aires, 2010.

⁷⁴ CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, *Derechos Humanos en Argentina: informe 2007...*, op.cit., pp. 190 y 191. El antecedente inmediato de estos hechos se produjo el 25 de junio de 2005 en las adyacencias del estadio de Huracán, situado en Parque Patricios. Allí, efectivos de la Policía Federal llevaron a cabo una violenta represión sobre los simpatizantes del club de fútbol *Defensores de Belgrano* que abandonaban el lugar luego del cotejo deportivo que mantuvieron con los locales. Numerosos simpatizantes fueron heridos y hospitalizados, y se produjeron numerosas detenciones. En ese marco, Fernando Blanco, un joven de 17 años, fue gravemente herido con golpes en todo el cuerpo y falleció dos días más tarde. La Policía Federal adujo que el joven había fallecido como consecuencia de que se había arrojado desde el interior de un camión celular de la fuerza y que se había golpeado contra el piso. No obstante, las filmaciones producidas en el lugar mostraron cómo Blanco fue salvajemente golpeado y arrastrado por el piso por efectivos policiales de esa fuerza (en: CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, *Derechos Humanos en Argentina: informe 2005...*, op.cit., pp. 253 y ss.).

⁷⁵ CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, *Derechos Humanos en Argentina: informe 2008...*, op.cit., p. 92.

3) Indigencia institucional en la gestión política de la seguridad.

El gobierno de Néstor Kirchner, al igual que sus antecesores, nunca llevó adelante estrategias o medidas tendientes a fortalecer la gestión política de las problemáticas y asuntos de seguridad pública. Ello respondió a que la orientación gubernamental seguida por el gobierno nacional entre 2003 y 2007 no estuvo perfilada a abordar cognitivamente e intervenir fácticamente sobre las problemáticas de la violencia y los delitos.

Durante el primer año de la gestión, el grueso de los cambios y las medidas adoptadas giraron en torno de la formulación o implementación de una serie de cambios institucionales tendientes a mejorar o modernizar el sistema institucional de seguridad pública, en particular, el sistema policial. Casi ninguno de esos anuncios se concretaron en cambios institucionales concretos.

No obstante, luego del virage conservador, las acciones gubernamentales en materia de seguridad pública *constituyeron un conjunto de respuestas y reacciones adaptativas a las protestas y demandas sociales contra la “inseguridad” y a favor del reclamo de “protección estatal” así como a las tendencias de la “opinión pública” centralmente construidas por los medios masivos de comunicación.* Es decir, el objeto de esas intervenciones gubernamentales no se centró en el abordaje de las problemáticas de los delitos y las violencias en sí mismas, sino, más bien, en la gestión de las demandas sociales y la opinión pública, apuntando a atenuar, morigerar o superar las crisis derivadas de las problemáticas de la seguridad así como el “clima social y político” y los vaivenes de la opinión pública configurados sobre estas cuestiones.

Así, el mismo gobierno que produjo cambios sustantivos en materia económica, social e institucional diluyó esa impronta reformista a la hora de encarar los asuntos de la seguridad pública y, lejos de producir reformas institucionales tendientes a conformar un sistema de seguridad pública a tono con la democracia y de desarrollar estrategias integrales de seguridad ciudadana y de control de los delitos, inauguró una *modalidad particular de gestión política de la seguridad pública* caracterizadas por:

1. La disposición al encubrimiento u ocultación de las problemáticas de la seguridad pública, en particular, de las condiciones y tendencias objetivas de los delitos y las sensaciones de inseguridad.
2. La apatía e inercia institucional proclive a desatender las condiciones y las bases institucionales (normativas, organizacionales y funcionales) de la gestión política de la seguridad y con ello perpetuar una situación de precarización de la capacidad de ejercicio de gobierno del sector.
3. El desgobierno político y policialización de los asuntos de la seguridad pública mediante el cual se produce la delegación de parte de las autoridades superiores del gobierno de la gestión política de la seguridad a las cúpulas de las instituciones policiales y la asunción fáctica de éstas a dichas responsabilidades y del autogobierno de sus propias agencias.

4. El normativismo penal asentado en la promoción de meras reformas legales en materia de seguridad, especialmente, reformas de tipo penal y procesal-penal, como respuestas institucional predominante y/o exclusivas a las problemáticas de la seguridad.
5. El autismo social en los asuntos de seguridad pública mediante la exclusión de la prevención social de la violencia y del delito de la agenda de acciones e intervenciones gubernamentales y la desconsideración de las condiciones sociales como determinantes de diversas problemáticas de la seguridad.

Asimismo, esta modalidad de gestión política de la seguridad pública ha tenido *impactos y consecuencias situacionales e institucionales*. En el plano situacional, al amparo de la indiferencia gubernamental, en la Argentina y, particularmente, en las grandes urbes del país, *las problemáticas de la violencia y los delitos fueron aumentando y adquiriendo un mayor nivel de complejidad*, en particular, aquellas manifestaciones criminales propias de la delincuencia organizada, cuya expansión ha sido favorecida por la demanda en mercados ilegales de bienes y servicios y la protección y/o regulación ilegal de la policía. En el plano institucional, la secuela más evidente ha sido *la precarización de los dispositivos legales y organizacionales del gobierno de la seguridad pública y de la capacidad de gestión política de estos asuntos*.