Instituto de Investigaciones Gino Germani

VII Jornadas de Jóvenes Investigadores

6, 7 y 8 de noviembre de 2013

Debia, Eliana María Lucrecia. Lic. en Sociología y abogada. elianadebia@gmail.com

Martínez Robles, Claudia. Estudiante avanzada en Sociología. claudiamarob@hotmail.com

Pertenencia institucional: Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires

Eje 2: Poder. Dominación. Violencia.

Título: Ministerio de Seguridad de La Nación: Una aproximación a sus condiciones de emergencia y principales reconfiguraciones en el gobierno de la seguridad.

Resumen

En Argentina, a finales del año 2010, asistimos a la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación, en un contexto de fuertes disputas políticas acerca del accionar de las fuerzas de seguridad. Los lineamientos de este nuevo Ministerio se presentan como afines a la noción de Seguridad Democrática en base a la cual sobrevienen una serie de reformas en materia de prevención, represión y punición del delito que se plantean como acordes al nuevo modelo de seguridad.

Nuestra hipótesis sostiene que los cambios implementados en materia de seguridad buscaron responder estratégicamente a un contexto político y social específico. El objetivo de este trabajo será el de indagar, describir y analizar el contexto de surgimiento del Ministerio de Seguridad y las principales reformas desde su creación hasta el año 2013

Presentación

La cuestión de la (in)seguridad en la Argentina ha cobrado relevancia mediática y social en las últimas décadas, instalándose en la agenda política como una demanda a central y reorganizandola. Fundamentalmente luego de la recuperación económica en 2003 y hasta la actualidad, la inseguridad se ha consolidado como problema público y ha sido una sección fija en los medios masivos de comunicación. En 2004 algunas encuestas marcarían un hito simbólico: por primera vez la inseguridad ocuparía el primer puesto entre los problemas nacionales, superando al desempleo[1](Kessler, 2003)

Uno de los sucesos más significativos, debido a su impacto mediático y a la repercusión política que tuvo, fue el secuestro y posterior asesinato del joven Axel Blumberg en el año 2004. En torno a la "Cruzada Axel" se produjeron manifestaciones en los últimos años, protagonizadas por sectores, en general, poco movilizados en pos de políticas de "mano dura". Una de sus consecuencias fue la utilización del clima de conmoción generalizada como condición de posibilidad en la concreción rápida, casi sin deliberación, para la promulgación de los proyectos legislativos de endurecimiento penal presentados con anterioridad al caso (Calzado y Van Dan Dooren, 2009).

En relación a la cuestión de la (in)seguridad se han producido diversos debates en el ámbito académico. Algunas de estas problematizaciones giran en torno a la cuestión del incremento del delito común y al entramado delictivo en el cual tienen lugar incluso las fuerzas de seguridad. Sin embargo, más allá del discurso hegemónico, otros autores han abordado la cuestión poniendo en discusión los principales anclajes sobre los que se construye la (in)seguridad como problema, sosteniendo que dicha formación discursiva al vincular pobreza y delito callejero legítima, tanto la exclusión social como la violencia de las fuerzas de seguridad sobre sectores empobrecidos (Pegoraro, 1997; Daroqui y Guemmureman, 2004).

La emergencia del Ministerio de Seguridad a finales del año 2010 se instaura articulándose fuertemente con un modelo de seguridad que se presenta como vinculada a la cuestión de los derechos humanos. Esto implica repensar el accionar de las fuerzas de seguridad, y a su vez ampliar los actores involucrados en la gestión del problema, en dos sentidos: Por un lado, enfatizando el control político y civil de las fuerzas, y por otro– al mismo tiempo - asignando un nuevo rol a la ciudadanía como actor relevante en la

[1] Fuente: Centro de Estudios Nueva Mayoría, 2003

planificación, instrumentación y evaluación de las políticas públicas en materia de seguridad. El énfasis en este segundo aspecto recibe el nombre de Seguridad Ciudadana (Galvani, et al 2010; Beatriz y Alda 2007; Rosales, 2008; Angarita Cañas 2010; CIDH, 2009; Rangugni, 2010; Sain 2008).

Nuestra intención es problematizar la articulación entre el discurso de Seguridad Democrática y la emergencia del nuevo Ministerio de Seguridad de la Nación a partir del contexto de surgimiento en el que tiene lugar, así como describir y analizar los nuevos lineamientos y disposiciones que se habilitaron sobre el gobierno de la seguridad a partir de dicho acoplamiento. Nuestro análisis no pretende estudiar la estructura interna y las piezas lógicas que constituyen a la institución, o la distancia entre sus objetivos manifiestos y las acciones realizadas, sino que – retomando la línea de estudios foucaultianos- buscará proceder desde el exterior, reinscribiéndola en el juego de poder en el que tiene lugar (Foucault, 2006b). Si nos hemos propuesto analizar el contexto de emergencia del nuevo Ministerio es porque nos interesa indagar sobre las relaciones de fuerza que – articuladas - hacen posible de este presunto "nuevo paradigma de la seguridad" se articule con las posibles nuevas intervenciones gubernamentales[2] en materia de seguridad.

Por ello, el presente trabajo es de carácter más bien aproximativo a dicho objetivo, resaltaremos que el año en el que se produce la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación estuvo signado por sucesos de gran importancia que incidirían en el proceso político e institucional en la Argentina y que, podríamos sostener, resignifican el escenario político de cara a las elecciones del 2011.

La emergencia del Ministerio de seguridad de La Nación. Entre la cuestión seguridad y los derechos humanos.

La creación del Ministerio de Seguridad, en diciembre del 2010, Día Internacional de los Derechos Humanos, se produce mediante el decreto 1993/2010 del poder Ejecutivo Nacional. Esta medida implicó el desdoblamiento del entonces Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, y la trasferencias de algunas de sus competencias y funciones ejecutivas, así como también de unidades organizativas, créditos y personal. El nuevo Ministerio asume la competencia de la seguridad interior, quedando bajo su órbita la

[2] Entenderemos al *gobierno* como las técnicas y procedimientos orientados a dirigir la conducta de los hombres, Michel Foucault (2006b)

Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional Argentina, el Consejo Federal de Seguridad Interior, la Policía de Seguridad Aeroportuaria y la Prefectura Naval Argentina. Mediante el Decreto 1995/2010 (B.O 15/12/2010) se designó como Ministra de Seguridad a Nilda Garré, quien hasta el momento se había desempeñado al frente del Ministerio de Defensa, la misma se mantuvo en el cargo hasta el mes de Mayo del 2013, en el que fue reemplazada por el actual Ministro de Seguridad, Arturo Puriccelli, quedando asentado mediante el Decreto 640.

La creación del nuevo Ministerio se produce - como mencionamos- en un contexto social y político de particular significancia, entre los cuales se destacan dos hechos que ponen en el centro el accionar de las fuerzas de seguridad, así como las responsabilidades políticas que se pusieron en juego por detrás. Por un lado, el asesinato de Mariano Ferreyra en una manifestación gremial, durante el mes de octubre del 2010, así como la represión en la toma del predio del Parque Indoamericano hacia el mes de diciembre. El 20 de Octubre, una semana antes de la muerte del ex presidente de la Nación, Néstor Kirchner, tiene lugar el asesinato del militante del Partido Obrero, Mariano Ferreyra, por una patota de gremialistas de la Unión Ferroviaria que buscaba frenar una protesta de empleados tercerizados del Ferrocarril Roca, en reclamo de la reincorporación de los trabajadores subcontratados o tercerizados. Los policías de la Federal permanecieron junto al grupo de gremialistas que atacaron a los manifestantes, en tanto, los trabajadores tercerizados eran reprimidos por la Policía Bonaerense, que posteriormente procedió a retirarse del lugar.

Como lo informa el Centro de Estudios Legales y Sociales en su informe del año 2011[3], se conoce que la Policía Federal se mantuvo cerca de los hechos y no detuvo ni aprendió a los atacantes, su acción u omisión fue responsabilizada, pues no pudo evitar la muerte del joven militante. Según lo informó la Sala I en la Cámara Nacional en lo Criminal y Constitucional, las acciones perpetradas por el grupo de gremialistas ferroviarios fueron programadas por algunos de sus integrantes, con la intencionalidad de "aleccionar" a los empleados tercerizados, por ello se planteó la hipótesis de una omisión deliberada y delictiva por parte de la Policía Federal.

Como se sabe, la Policía Federal justificó su (in)acción como medida de protección a los manifestantes, por ello la necesidad de re-evaluar la normativa y regulación existente hasta entonces en materia de seguridad pública, ante manifestaciones sociales, cobra un lugar

[3] Disponible en: http://www.cels.org.ar/common/documentos/cels_final_2011.pdf

central poniéndose en cuestión no solo las formas de intervención por parte de las fuerza sino aquello que puede ser - o no- considerado como "manifestación social".

Por otro lado, el 3 de diciembre del 2010 centenares de familias ocuparon de forma pacífica varias hectáreas del Parque Indoamericano en Villa Soldati, ciudad de Buenos Aires, en reclamos de viviendas. El 7 de diciembre, 200 efectivos de la Federal y 60 agentes de la policía Metropolitana se dirigieron hacia el predio, ambas fuerzas reprimieron, persiguieron y golpearon a los ocupantes, dejando como saldo 3 muertos y más de una decena de heridos. Según el Centro de Estudios Legales y Sociales, los datos relevados indican que los disparos provinieron de armas de ambas policías. Ante estos hechos el entonces Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos comunicó la orden formal de desafectar a seis integrantes de la P.F.A. Cabe resaltar que estos hechos, además de cobrar una gran cobertura mediática, produjeron una fuerte disputa sobre la adjudicación de la responsabilidad entre las fuerzas Federales y Metropolitanas y sobre la responsabilidad política entre el Gobierno de la Ciudad y el Gobierno Nacional.

A su vez múltiples críticas se produjeron a partir de las declaraciones del Jefe del Gobierno de la Ciudad, Mauricio Macri, cuyo discurso que vinculaba inmigración de países limítrofes, delincuencia y narcotráfico. Diversas organizaciones de la sociedad Civil repudiaron dichas manifestaciones, calificándolas como discriminatorias y xenofóbicas.[4]

En este marco, la tarde del 10 de diciembre, en que se conmemora el Día Internacional de los Derechos Humanos, la presidente Cristina Fernández de Kirchner anuncio por cadena nacional la creación de un nuevo Ministerio de Seguridad en un discurso que puso en relación la cuestión de la Seguridad y los Derechos humanos. El hecho de que la presidente Cristina Fernández de Kirchner recibió tanto a los familiares de Mariano Ferreyra como a los de las dos primeras víctimas fatales de la represión en el Parque Indoamericano, y lo referido en el discurso que tiene lugar al momento de anunciar oficialmente el surgimiento de la nueva institución, nos permite pensar que el diagnóstico oficial acerca del accionar policial a partir de estos hechos, está en relación directa con los cambios implementados a partir de la creación del Ministerio de Seguridad. Desde el momento de su creación el objetivo declarado fue el de poner en relación el "problema de la seguridad" con la cuestión de los derechos humanos, tal y como lo señaló la presidente en el acto en el que anunció la creación del mismo ""han querido hacernos aparecer como que como creemos en los derechos humanos no

[4] Tanto el CELS como el INADI manifestaron su más enérgico repudio al respecto de las declaraciones del jefe de gobierno, Mauricio Macri. Disponible en http://www.prensa.argentina.ar/2010/12/14/14800-repudio-el-inadi-declaraciones-discriminatorias-de-macri.php

nos importa la seguridad, como si las dos cosas no estuvieran íntimamente ligadas. Cada vez que se ha violado un derecho humano se ha creado más inseguridad y más violencia. Derechos humanos y seguridad son los términos de la misma ecuación que nos permite vivir en democracia" (La Nación, 2010)[5].

En adelante sobrevendrán una serie de medidas y cambios presentados como afines a este modelo de seguridad democrática.

Análisis descriptivo de las resoluciones del Ministerio de Seguridad

Para los fines del análisis se procedió al armado de un corpus normativo que incluye las 114 resoluciones emitidas por el Ministerio de Seguridad de la Nación desde su creación en diciembre de 2010 hasta agosto de 2013. Para ello se consultaron y analizaron todas las resoluciones ministeriales que fueron publicadas en el Boletín Oficial de la Nación, cuya base se encuentra disponible en línea en distintos sitios oficiales de gobierno.[6]

Cabe advertir que el análisis aquí realizado no es exhaustivo sino, más bien, un primer acercamiento meramente descriptivo de las principales medidas tomadas por el Ministerio desde su creación y que se encuentran plasmadas en las resoluciones analizadas. Para ello, se ha tenido en cuenta tanto la parte dispositiva[7] de la resolución como sus considerandos[8] y, en su caso, también los anexos. La razón de ello de debe a que en la mayoría de los casos la parte dispositiva no suele decir demasiado sobre los motivos que dan lugar al surgimiento de la medida en cuestión. Lo mismo sucede con los anexos, los cuales las más de las veces contienen información importante sobre la medida como por ejemplo, los protocolos de acción.

Las medidas tomadas por el Ministerio y que están plasmadas en las resoluciones analizadas las hemos agrupado según los siguientes parámetros: administración general, derechos humanos, seguridad, violencia y delito.

---

[5] Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/1332460-cristina-kirchner-anuncio-la-creacion-del-ministerio-de-seguridad

[6] Información Legislativa y Documental. Centro de Documentación e Información-Infoleg del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas: http://www.infoleg.gov.ar/?page_id=112; Boletín Oficial de la República Argentina: http://www.boletinoficial.gov.ar/Inicio/Index.castle; y el Sistema Argentino de Información Jurídica-Infojus del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación: http://www1.infojus.gov.ar/home?1

[7] La parte dispositiva de una norma es la aquella que enuncia la medida a aplicar. Por ejemplo: autorizase a la contratación de un servicio de limpieza.

[8] Los considerandos de una norma son aquellos que nos brindan datos sobre los antecedentes históricos, jurídicos y los fundamentos o motivos de todo índole que dan lugar a la medida dispuesta.

- *Medidas de administración general*

Respecto a las resoluciones que aquí llamaremos de "administración general" debemos hacer una salvedad. Si bien, desde un punto de vista jurídico, todas las resoluciones emanadas por un órgano gubernamental son de carácter administrativo y se encuentran reguladas por, lo que da en llamarse, el derecho administrativo -rama del derecho público que rige las relaciones del Estado con los particulares- aquí vamos a distinguir entre resoluciones de administración general y las que no lo son pues, entendemos que éstas últimas, si bien son administrativas en un sentido estricto, contienen elementos sensibles que hacen a la política del Estado respecto a su relación con los sujetos y que son centrales para el análisis del gobierno de la seguridad.

Las resoluciones de administración general aquí planteadas hacen al funcionamiento operativo y cotidiano del Ministerio en general. Así, dentro de este grupo de normas podemos encontrar aquellas que autorizan, dejan sin efecto o prorrogan licitaciones públicas para la compra de equipos y materiales para uso del Ministerio, autorizan subastas de bienes de las fuerzas, las que aceptan donaciones de inmuebles o las que otorgan o prorrogan contrataciones de servicios como mantenimiento, soporte técnico, limpieza de oficinas y dependencias, las que efectúan designaciones de empleados y/o funcionarios públicos entre las que se pueden citar:

> "Acéptese la donación sin cargo de un inmueble, ubicado en la ciudad de San Antonio de Oeste de la provincia de Río Negro al Estado Nacional Argentino – Ministerio de Seguridad – Prefectura Naval Argentina." (Resolución 589/2011 – B.O. 29-jul-2011)
>
> "Autorizase a la P.F.A. a efectuar llamado a licitación pública nacional de etapa única, para la adquisición de cartulinas de diferentes colores y medidas, y papeles de diferentes gramajes y formatos, solicitados por la división imprenta." (Resolución 572/2011 – B.O. 29-jul-2011)[9]

- *Medidas sobre derechos humanos*

Las resoluciones que versan sobre derechos humanos son de vital importancia para nuestro análisis pues, contienen las medidas orientadas a relacionar el problema de la seguridad con la cuestión del respeto a los derechos humanos. Dentro de estas resoluciones, a

[9] En el mismo tenor véase las Resoluciones 589/2011 y 572/2011 (B.O. 29/7/11); Resolución 927/2011 (B.O. 19/9/11); Resolución 627/2011 (B.O. 11/8/11) entre otras.

su vez, encontramos distintas categorías: la cuestión de género, la política de Memoria, Verdad y Justicia[10] y derechos humanos en general.

Una de las primeras medidas que tomó el Ministerio luego de su creación fue la relativa a la cuestión de la igualdad de género dentro de las fuerzas de seguridad. Así, dispuso la creación de un Grupo de Trabajo para el Estudio de las Condiciones de Acceso, Permanencia y Progreso de Mujeres y Varones en las Fuerzas Policiales y de Seguridad, el cual está a cargo de la Dirección Nacional de Derechos Humanos del Ministerio pero que está conformado por distintas dependencias del propio Ministerio. Este grupo puede convocar a académicos y elevó un informe sobre "la normativa vigente en el ámbito de las fuerzas policiales y de seguridad vinculada al acceso, permanencia y progreso de mujeres embarazadas, mujeres lactantes y personal con niños/as a cargo y elaborar un informe con recomendaciones para la regulación, modificación y/o derogación de la normativa antes referida." (Art. 4, Resolución 58/2011 – B.O. 14-mar-2011).

A partir del Informe Final presentado por este Grupo de Trabajo (Res.58/2011) una de las medidas que tomó el Ministerio tomando en consideración sus recomendaciones fue la eliminación, en al ámbito interno de las fuerzas, de toda solicitud y autorización para contraer matrimonio como requisito previo a su realización (Resolución 548/2011 – B.O. 22-jul-2011). Entre las recomendaciones del Informe figuraba la eliminación de una normativa interna que regía en la P.F.A. y en la Prefectura Naval relativa a los requisitos y autorizaciones previas que debían cumplir los efectivos policiales para poder contraer matrimonio entre personal de las distintas fuerzas como por ejemplo: la elevación de notas al Superior Jerárquico solicitando autorización para casarse y, en algunos casos, la realización de estudios médicos y/o la presentación de certificados médicos. El Grupo recomendó su eliminación pues, vulneraba el derecho humano con jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22 CN) de contraer matrimonio libremente:

> "lograr compatibilidad de la normativa interna de las fuerzas policiales y de seguridad con las obligaciones internacionalmente asumidas por el Estado, asegurando el pleno goce de los derechos para todos los habitantes, sin distinción" (Res. 548/2011, considerando 17º).

[10] El lema Memoria, Verdad y Justicia hace referencia a la violación sistemática de derechos humanos por parte del Estado Argentino durante la última dictadura militar ocurrida en los años 1976-1983. La política de Memoria, Verdad y Justicia la viene llevando adelante el Estado Argentino desde 2003.

Una medida destacada en pos de la igualdad de género dentro del ámbito de las fuerzas policiales y seguridad fue la Resolución 469/2011 (B.O. 13/7/11)por medio de la cual el Ministerio ordenó a todos los Jefes de las distintas fuerzas[11] a cumplir con las pautas mínimas para los regimenes de licencia por maternidad y lactancia[12], de guardias, actividades de tiro, ejercicios de combate, de instrucción y otros para mujeres embarazadas y en periodo de lactancia:

> "Régimen de guardias, actividades de tiro, ejercicios de combate, de instrucción y otros para mujeres embarazadas y en período de lactancia.A partir de la notificación del embarazo, y previo dictamen de la autoridad médica competente, la mujer será exceptuada del servicio de armas, y todo servicio en período de duración que supere las 6 (seis) horas, que comprometa el horario nocturno e implique la realización de esfuerzos físicos acentuados.La misma excepción se aplicará, previo dictamen de la autoridad médica competente, respecto de las mujeres que se encuentren en período de lactancia, cuyo lapso es de 1 (un) año y comienza a partir del nacimiento." (Res. 469/11, Anexo).

Por recomendación del Informe Final del Grupo de Trabajo antes mencionado, mediante la Resolución 1021/2011 (B.O. 20/10/11)se ordena crear dentro del ámbito de cada una de las fuerzas policiales y de seguridad un Centro Integral de Género. Dentro de las funciones del mismo, que se encuentran detalladas en el Anexo de la norma, se encuentran los siguientes: a) Analizar y evaluar la situación de inserción de mujeres y hombres de las fuerzas y proponer proyectos que garanticen las condiciones de acceso, permanencia, promoción y condiciones de igualdad de oportunidades;b) Recibir, canalizar y dar respuesta a presentaciones sobre cuestiones de género en el ámbito laboral y doméstico que involucren a personal de las fuerzas;c) Brindar orientación jurídica y contención psicológica preliminar al personal y proponer soluciones; d) Efectuar un seguimiento de las actuaciones administrativas sobre todo tipo de violencia (física, psicológica, sexual, económica y simbólica) que involucre al personal de las Fuerzas;e) Llevar registros sobre el estado de las causas, solicitar informes y llevar estadísticas de los hechos.

---

[11] Cabe aclarar que cada vez que se haga referencia en el presente trabajo a los Jefes de las fuerzas policiales y de seguridad nos referirnos al Jefe de la Policía Federal Argentina, al de la Prefectura Naval Argentina, al de la Gendarmería Nacional Argentina y al de la Policía de Seguridad Aeroportuaria.

[12] Estos son similares que en el sector público y privado de actividad, tres meses de licencia por maternidad y una hora diaria durante un año por lactancia.

Otra de las medidas en el mismo sentido fue la contenida en la Resolución 16/2012 (B.O.24/1/12)que prohíbe la limitación de vacantes por género para el ingreso a los institutos de formación/reclutamiento de fuerzas policiales y de seguridad que no respondan a las exigencias legales y al orden de mérito alcanzado en los procesos de selección.

Una de las medidas importantes en materia de Memoria, Verdad y Justicia fue la creación, bajo la órbita de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio, de un Grupo Especial de Asistencia Judicial que tiene como función:

> "la ejecución de allanamientos, registros, pesquisas y secuestros de objetos a los fines de la obtención de ADN en el marco de causas por sustracción de menores de 10 años o retención indebida de menores de edad o falsificación de documentos públicos o supresión de identidad originados durante la vigencia del Terrorismo de Estado en el período comprendido entre los años 1976 y 1983." (Art. 1, Resolución 166/2011 – B.O. 18-abr-2011).

En la misma línea de medidas, y como consecuencia de la sanción de la Ley 25.779 - la cual que ordenó la apertura de las causas por violaciones a los derechos humanos durante el Terrorismo de Estado- la cual provocó una gran cantidad de requerimientos de información y documentación relacionada con el accionar de las fuerzas policiales y de seguridad, el Ministerio estableció que la Dirección de Derechos Humanos del organismo debía dar cumplimiento a los requerimientos de las causas judiciales sobre delitos de lesa humanidad y también sobre sustracción de menores. La medida también ordenó a los Jefes de las fuerzas policiales y de seguridad a dar prioridad y pronto despacho a los requerimientos efectuados y a designar personal para cumplir dicha función. (Art. 1 y 2, Resolución 181/2011 – B.O. 24/4/11)

En marzo de 2011 la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, la cual se encuentra realizando el reconocimiento y señalización de las dependencias públicas del Estado Argentino que funcionaron como centros clandestinos de detención durante la última dictadura militar, realizó un pedido expreso al Ministerio de Seguridad respecto a dicho asunto. En abril de ese año, el Ministerio autorizó:

> "la colocación de placas recordatorias en establecimientos pertenecientes a las fuerzas policiales y de seguridad donde hubieran funcionado centros clandestinos de detención en el período comprendido entre los años 1976-1983. de la nación." (Resolución Nº 180/2011 - B.O. 27/4/11)

En junio de 2011, el Ministerio emitió otra medida de carácter simbólico ordenando a los Jefes de todas las fuerzas policiales y de seguridad para que:

> "adecuen todo acto administrativo, reglamento y practica a fin de prohibir la realización de honores, homenajes y/o actos de reconocimiento a personas vivas o fallecidas que hubieren sido formalmente acusadas y/o condenadas por haber cometido delitos de lesa humanidad, delitos contra el orden democrático o la seguridad de la nación, u otros delitos cometidos en ocasión de su función o valiéndose de ella o de su condición militar o policial, incluso cuando lo hubieran hecho obedeciendo ordenes superiores, o cuando hubieren hecho apología de los mismos o los hubieran reivindicado en forma publica o hubieran ocupado puestos políticos o administrativos de cualquier nivel de la administración y en cualquiera de los poderes del estado valiéndose de la usurpación ilegitima del poder"(Art. 1, Resolución 400/2011- B.O. 27-6-11).

Ahora bien y, siguiendo con la línea simbólica de algunas de las medidas adoptadas por el Ministerio, cabe mencionar aquí que el mismo se basa en los "Principios para la Protección y la Promoción de los Derecho Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad" de la ONU de 1996[13] para brindar su argumento más fuerte respecto a la medida tomada:

> "Que el correlato necesario de dichas obligaciones no es otro que la imposibilidad de la administración pública y de las fuerzas policiales y de seguridad de brindar homenajes u honores a aquellos que han tenido algún nivel de participación en el aparto represivo de ejecución del terrorismo de Estado o hayan ocupado cargos electivos, políticos o administrativos de cualquier nivel de la administración y en cualquiera de los poderes del Estado valiéndose de la usurpación ilegítima del poder, incluso cuando lo hubieran hecho obedeciendo órdenes superiores." (Res. 400/11, considerando 8º)

Una medida novedosa en materia del respeto a los derechos humanos fue la contemplada en la Resolución 413/2001 (B.O. 6/7/11) la cual prohíbe el alojamiento en

---

[13] "Que el Principio Nº 44 establece que "se adoptarán medidas de carácter simbólico, en concepto de reparación moral y colectiva y para dar cumplimiento al deber de recordar, en las esferas siguientes: a) reconocimiento público por el Estado de su responsabilidad; b) declaraciones oficiales de restablecimiento de la dignidad de las víctimas; c) actos conmemorativos, bautizo de vías públicas, monumentos, etc; d) homenaje anual a las víctimas; narración fiel, en los manuales de historia y de formación en derechos humanos, de las violaciones de excepcional gravedad perpetradas durante el periodo de referencia" (Res. 400/11, considerando 7º).

dependencias de la Gendarmería Nacional de aquellas personas que transportan[14] sustancias en su organismo que presumiblemente podrían ser estupefacientes, disponiendo su traslado al hospital público más cercano al lugar de detención, a fin de aguardar la totalidad del proceso de expulsión de cápsulas. Esta misma medida luego se extendió para la P.F.A. y a la Prefectura Naval mediante la Resolución 1270/2011 (B.O. 27/12/11).

- *Medidas de seguridad*

Respecto a las resoluciones en materia de seguridad, encontramos que están muy ligadas con la organización y el accionar de las fuerzas de policiales y de seguridad.[15]

En este sentido, encontramos que una de las primeras medidas, y de gran importancia, tomada por el Ministerio en esta materia fue la reasignación de los efectivos de la P.F.A que cumplían servicios adicionales (Resolución 137/2011 – B.O. 11/4/2011). Esta reasignación buscó incrementar la presencia de efectivos en la vía pública. Para ello, se elaboró el Plan Integral de Seguridad "que ha contemplado la confección detallada del mapa del delito en la CABA a efectos de identificar puntos críticos y concentras alrededor de ellos personal policial comisionado al servicio externo de las comisarías" (Res.137/2011, considerando 3º). Con el fin de incrementar los efectivos y no las horas de trabajo adicional – que sólo pueden ser 6 horas adicionales por jornada- "implicando un impacto negativo en su calidad de vida y en su productividad" (Res. 137/2011), se reasignaron unos dos mil efectivos de la P.F.A., que cumplían tareas de administración y apoyo; y, a su vez, se rescindió el convenio firmado con el Gobierno de la CABA en septiembre de 2006 para la prestación de la servicios de policía adicional lo cual permitió la disponibilidad de un gran número de efectivos para las tareas en la vía pública.

Otra de las primeras medidas dirigidas a las fuerzas policiales y de seguridad, principalmente de la P.F.A. fue el cambio de denominación en las Escuelas de Instrucción de la Policía Federal Argentina. Así, se reemplazó el nombre de la Escuela Superior de Policía, denominada "General de Brigada Cesario Angel Cardozo" por "Comisario General Enrique

---

[14] A las personas que transportan en su organismo estupefacientes se las denomina vulgarmente "mulas". Esta medida es importante porque muchas personas en estas condiciones murieron al ser detenidas pues no tuvieron la debida asistencia médica.

[15] En un próximo trabajo se abordarán también otras medidas importantes como: Res.428/13 (BO 27/5/13) Guía Actuación para investigaciones de feticidios en el lugar del hallazgo; Res. 506/13 (BO 7/6/13) Pautas intervención para determinadas situaciones; Res. 505/13 (BO 10/6/13) Pautas para la intervención en casos de violencia en relaciones familiares; Res. 1515/12 sobre restricciones para la portación, tenencia y transporte de armas de las fuerzas.

Fentanes"; la Escuela de Cadetes, denominada "Coronel Ramón Lorenzo Falcón"[16], por "Comisario General Juan Angel Pirker"; y Escuela Federal de Suboficiales y Agentes "Comisario General Alberto Villar", por "Don Enrique O'Gorman". También se modificó la cartelería, banderas de ceremonia, insignias y demás inscripciones de las instituciones mencionadas (Arts. 1 al 4, Resolución 167/2011 – B.O. 18-abr-2011). Dado que la cuestión de nominación es altamente importante a nivel simbólico al interior de una institución de larga trayectoria como lo es la P.F.A., vale la pena reproducir aquí los fundamentos en la elección de los nombres por su compromiso con el respeto por los derechos humanos:

> "…en el caso de las instituciones formadoras de policías resulta pertinente que sus denominaciones se relacionen con la trayectoria de personas que han contribuido con su accionar a proteger la vida, las libertades, los derechos y las garantías de los ciudadanos; así como a fortalecer el desarrollo institucional de la P.F.A., el profesionalismo de la labor policial, la integridad, la justicia y los lazos de la Institución con la comunidad nacional. […] Enrique O'Gorman, quien desempeñó la Jefatura de la P.F.A. durante el período comprendido entre los años 1867 y 1874, contribuyó en la reorganización de dicha fuerza policial y dispuso la remisión inmediata de la aplicación de barras y cepos a los detenidos en comisarías, por considerarlos instrumentos de tortura. […] el Comisario General Juan Angel Pirker, quien desempeñó la Jefatura de la P.F.A. en los primeros años del retorno de la democracia desde el año 1986 hasta su fallecimiento en el año 1989 contribuyó a la integración de la Institución con la sociedad preocupándose por conocer las necesidades sociales y por impulsar los cambios para adecuar dicha fuerza policial a los requerimientos propios de su época. […] el Comisario General Enrique Fentanes es reconocido en los ámbitos institucionales y académicos, así como públicamente como el más ilustre teórico de la labor policial. Contribuyó a sentar las bases para la creación de la P.F.A. en el año 1943 a través del estudio de antecedentes, información doctrinaria, jurisprudencia, legislaciones comparadas y precedentes extranjeros. Fue docente y autor de

[16] Falcón era el Jefe de la Policía de la Capital, actual P.F.A, a principios de siglo XX y fue conocido por sus violentas represiones a las protestas obreras de aquellos años en Buenos Aires, tales como la Huelga de Inquilinos de 1907 –llevó a cabo los desalojos violentos en los conventillos donde vivían familias obreras que no querían pagar el aumento de alquileres- y la Semana Roja del 1º de mayo de 1909 –en la cual asesinó a gran cantidad de obreros en una manifestación. Fue asesinado en 1909 por Simón Radowitzky, un joven obrero anarquista, quien fue condenado a prisión perpetua y enviado al Penal de Ushuaia.

diversas publicaciones, entre ellas se destaca el tratado de ciencia de la policía." (Res. 167/2011, considerandos 6º, 7º, 9º y 10º).

Mediante la Resolución 1019/2011 (B.O. 18/10/11) los Jefes de las fuerzas deben asegurar que la presentación de denuncias sobre irregularidades y/o delitos presumiblemente cometidos por miembros de las fuerzas policiales y de seguridad ante el Ministerio y/o autoridades competentes no sea motivo de falta disciplinaria, ni pueda dar lugar a la aplicación de medidas correctivas o en perjuicio del denunciante.

Asimismo, cabe resaltar que la Resolución 1088/2011 (B.O.11/11/2011)los Jefes de las fuerzas policiales y de seguridad para disponer la designación, nombramiento, pase, traslado, pase en comisión, así como cualquier asignación u ocupación de cargo deben comunicarlo previamente a la Subsecretaría de Gestión y Bienestar del Personal de las Fuerzas Policiales y de Seguridad.

Es importante mencionar las medidas tomadas por el Ministerio con el objetivo de generar vínculos con las organizaciones de la sociedad civil. Así, por medio de la Resolución 280/2011(B.O. 27/5/11) el Ministerio creó, bajo la órbita de la Secretaría de Políticas de Prevención y Relaciones con la Comunidad, el Programa Escuelas de Participación Comunitaria en Seguridad entre cuyos fundamentos podemos citar los siguientes:

> "…Que el Ministerio de Seguridad de la Nación impulsa el desarrollo de un modelo de seguridad democrática que implica desplegar acciones que incidan en la dimensión cultural de la sociedad para lo cual la participación popular constituye una de las estrategias centrales.Que para profundizar el nuevo paradigma en materia de seguridad es necesario promover relaciones dinámicas entre las organizaciones de la comunidad y las autoridades estatales de todos los niveles de gobierno[…] resulta necesario crear el Programa Escuelas de Participación Comunitaria en Seguridad, el cual contribuya a capacitar y formar a organizaciones comunitarias, funcionarios de gobiernos municipales y provinciales y miembros de las Fuerza de Seguridad y Cuerpos Policiales, en el diseño e implementación de políticas públicas de participación comunitaria.Que para ello, es fundamental contar con docentes universitarios, instructores, especialistas e idóneos en la temática." (Res. 280/2011, considerandos 2º, 3º, 12º y 13º).

En el Anexo de esta medida se ordena realizar convenios con Universidades Nacionales a fin de que las capacitaciones las dicten docentes universitarios y/o especialistas idóneos en el tema; y se proponen los siguientes módulos formativos: Plan Nacional de Participación Comunitaria: la comunidad como sujeto de la Seguridad e integrante del

Sistema de Seguridad Pública; Análisis socio - político de la realidad actual; Modelos democráticos de Seguridad Pública y Participación Comunitaria; Prevención Comunitaria en seguridad (mapa de prevención comunitaria del delito y la violencia); Prevención comunitaria de la violencia de género; Jóvenes e integración socialo Adicciones;Herramientas de comunicación comunitaria: estrategias para llegar a la comunidad, análisis crítico de los medios de comunicación.

En la misma línea de acción, y también bajo la órbita de la Secretaría de Políticas de Prevención y Relaciones con la Comunidad del Ministerio, se crearon las Mesas Barriales y Mesas Zonales de Participación Comunitaria en Seguridad (Resolución 296/2011-B.O. 6/6/11). Según el Art. 2 de la norma, el ámbito de actuación de las Mesas son los barrios y las jurisdicciones de comisarías de la P.F.A. en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y tienen que estar integradas por organizaciones o entidades comunitarias no gubernamentales, interesadas en la seguridad pública, que actúen en dicho ámbito territorial y que se hayan capacitación en las Escuelas de Participación Comunitaria antes mencionadas. Las Mesas Barriales tienen como función:

> "a) efectuar diagnósticos participativos que permitan confeccionar mapas de prevención comunitaria de la violencia y el delito.b) Participar en el diseño de los planes locales de seguridad.c) Impulsar acciones de prevención de la violencia y de integración comunitaria en articulación con el estado.d) Co-gestionar con organismos del estado el mejoramiento del espacio urbano barrial.e) Solicitar informes del funcionamiento de las comisarías a sus titulares.f) Diseñar y ejecutar estrategias de comunicación para informar a los vecinos […] g) Invitar a autoridades, funcionarios públicos o efectores locales […] para tratar cuestiones y asuntos atinentes a la seguridad pública del ámbito vecinal."(Res. 296/11, art. 4).

Asimismo, las Mesas Zonales tienen como funciónarticular el accionar de las Mesas Barriales de su jurisdicción, promover el trabajo en red de las mismasy evaluar el funcionamiento y actividades de la policía local.

Dos medidas muy significativas se tomaron en relación al accionar policial en delitos complejos como la trata de personas. Una fue la aprobación del "Protocolo de Actuación de las fuerzas federales para el rescate de victimas de trata de personas" (Resolución 742/2011-B.O.24/8/2011), y la otra, las “Directivas para la Coordinación de acciones a seguir para la atención de personas damnificadas en delitos contra la integridad sexual” (Resolución 1167/2011-B.O. 29/11/11).

Por último, cabe mencionar la aprobación del "Protocolo General de Funcionamiento de Videocámaras en Espacios Públicos" aplicable en centros de coordinación y monitoreo de videovigilancia y respecto a los lineamientos de instalación y utilización de videocámaras para registrar imágenes en lugares públicos abiertos o cerrados que se implementen funcional y organizativamente en el ámbito de las fuerzas policiales y de seguridad (Resolución 283/2012 - B.O. 16/4/12).

- *Medidas sobre violencia y prevención del delito*

Bajo la órbita de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal, el Ministerio creó la Escuela de Inteligencia sobre el Delito con el fin de "optimizar la lucha contra el delito" por medio de formación y capacitación al personal que realiza tareas vinculadas con la política de inteligencia criminal, así como también "impulsar la producción de conocimiento académico sobre inteligencia criminal, con el objeto de mejorar la calidad de la formación profesional y la formulación de un concepto nacional de Inteligencia Criminal" (Resolución 209/2011 – B.O. 12/5/11).

Una de las primeras medidas en materia de prevención del delito fue la relacionada al desarmado de automotores y venta de sus autopartes. La Resolución Conjunta 254/2011, 236/2011 y 35.781/2011 (B.O. 23/5/11) por el Ministerio de Seguridad, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Superintendencia de Seguros de la Nación ordenó la implementación de un protocolo de grabado para identificación de autopartes, repuestos y accesorios usados de automotores y motovehículos con el asesoramiento técnico de la Universidad Tecnológica Nacional.

En cuanto a las medidas destinadas a prevenir hechos de violencia y delitos, es necesario destacar la Resolución 450 (30/6/11) la cual estableció la creación en al ámbito del Ministerio de una Mesa de Trabajo con el objeto de desarrollar protocolos de actuación de la P.F.A. en operativos de seguridad en espectáculos futbolísticos. En el mismo sentido la Resolución 625/2011 –B.O. 10/8/11 ordenó a los Jefe de las fuerzas policiales y de seguridad a diagramar los operativos de seguridad para los encuentros futbolísticos a disputarse en los estadios de clubes de Primera División de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de acuerdo a todo un sistema de zonificación y sectorización que figura en el anexo de dicha norma.Entre los motivos que fundamentan la medida figuran:

> "Que pese a los esfuerzos realizados por la Policía Federal Argentina, la ocurrencia periódica de hechos de violencia de diversa gravedad en ocasión de disputarse un encuentro futbolístico, ya sea en el interior de un estadio, sus

inmediaciones o en el marco del traslado de hinchadas, evidencia la necesidad de mejorar la eficiencia de los operativos de seguridad desplegados." (Res. 625/11, considerando 3º).

En relación a la prevención de delitos relacionados con estupefacientes, la Resolución 858/2011 (B.O. 7/9/11)aprueba, por un lado, el Protocolo Único para asegurar la preservación, traslado y custodia de los estupefacientes y precursores químicos secuestrados hasta su efectiva destrucción y, por el otro, el Protocolo único de análisis de drogas.

Por último, la Resolución 78/2012 (B.O. 24/2/12)crea la Mesa Metropolitana de Seguridad[17], la cual tiene como principal objetivo entender en materia de delitos complejos y criminalidad organizada, en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los municipios de Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora y La Matanza de la Provincia de Buenos Aires.

Consideraciones finales

Como mencionamos nuestro trabajo fue orientado por la pregunta acerca de en qué medida las disputas políticas que existen en torno a la cuestión de la seguridad y el accionar de las fuerzas de seguridad, que se vieron re actualizadas con los hechos sucedidos en el año 2010, hicieron posible que se implementaran una serie de intervenciones en materia de seguridad. Dichas reconfiguraciones se presentan como orientadas a resolver lo que se plantea como demandas acuciantes de distintos sectores de la sociedad. Por un lado, la creciente demanda de "seguridad" que comúnmente se entiende como la necesidad control y represión del delito callejero y a su vez de control sobre el accionar de las fuerzas de seguridad, que en múltiples ocasiones se encontraron implicados en casos de prácticas violatorias de derechos humanos.

Como se deja entrever, la hipótesis subyacente a nuestro trabajo es que los cambios implementados buscaron legitimar tanto el accionar de las fuerzas de seguridad, en el marco de una gestión gubernamental cuyo discurso revaloriza la cuestión del respeto a los derechos humanos, como el poder político que, ante hechos como los ocurridos en el año de creación del nuevo Ministerio, se ponen en fuertemente en cuestión. Ello incluso modificando la relación entre la ciudadanía y las fuerzas policiales y de seguridad.

---

[17] Esta medida fue tomada por el Ministerio en el marco del cumplimiento del Decreto Nº 864/2011 del P.E.N por el cual se establece el Operativo Unidad-Cinturón Sur que más adelante explicaremos.

De nuestro análisis preliminar podríamos sostener que, en su mayoría, todas las resoluciones ministeriales están destinadas a administrar o gestionar el accionar de las fuerzas policiales y de seguridad. En ellas encontramos distintas líneas de acción o enfoques, las más fuertes son las del respeto a los derechos humanos tanto al interior de las fuerzas –cuestión de la igualdad de género y la política de memoria, verdad y justicia, por ejemplo- como hacia fuera –cambios en la capacitación de sus efectivos, formación en derechos humanos, y protocolos de acción policial para delitos específicos como la trata de personas, delitos sexuales, estupefacientes, etc.

Otro punto importante versa sobre la reestructuración del accionar policial, tales como la reasignación de tareas de la P.F.A con el objeto de orientar su presencia en las vías públicas. En este sentido, nos parece importante señalar que la implementación del "Plan Unidad Cinturón Sur", si bien no proviene de una resolución ministerial, es fundamental a la hora de analizar las intervenciones sobre el gobierno de la seguridad. El Decreto 864/2011 (B.O. 29/6/11) del Poder Ejecutivo Nacional estableció a partir del 4 de Julio de 2011 el "Operativo Unidad - Cinturón Sur" que tiene por objeto optimizar el servicio de seguridad ciudadana en la Capital Federal mediante la complementación operativa sinérgica de los cuerpos policiales y de las fuerzas de seguridad federales por zonas.

Así, se estableció que la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina cumplan las funciones de policía de seguridad y las tareas de prevención e investigación de los delitos que en determinadas zonas de la Capital Federal[18], así como también cualquier otra función que les asigne el Ministerio de Seguridad. La P.F.A. conserva en esas zonas sus funciones judiciales, de custodio de armas y bienes secuestrados, custodia y traslado de detenidos, tareas administrativas referentes a sumarios criminales y contravencionales, trámites administrativos, habituales y seguridad en casos de incendios y en espectáculos públicos y deportivos así como cualquier otra función que requiera el Ministerio.

Por último, es menester citar algunos de los fundamentos más importantes que dan lugar a la medida:

> "Que resulta necesario reorganizar los recursos humanos y materiales con que el Gobierno Nacional desarrolla las acciones para garantizar la vida y libertades de los habitantes de la Capital Federal, realizando las adecuaciones institucionales

[18] En el anexo del Decreto se establece que la Prefectura Naval tendrá a su cargo la zona comprendida por los barrios de La Boca, Barracas, Parque Patricios, mientras que la Gendarmería Nacional tendrá a su cargo las zonas correspondientes a los barrios de Nueva Pompeya, Bajo Flores, Villa Soldati y Villa Lugano.

requeridas para maximizar la presencia de efectivos y optimizar el servicio de seguridad pública en la jurisdicción. […] Que tal reorganización requiere redistribuir recursos de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad federales. Que corresponde al Ministerio de Seguridad ejecutar los planes, programas y proyectos conforme las directivas que imparta el Poder Ejecutivo Nacional. […] Que el artículo 21 de la Ley 18711 establece que el Poder Ejecutivo Nacional determinará los límites geográficos de las jurisdicciones territoriales correspondientes a cada uno de los organismos de seguridad mencionados en dicha ley."

En este sentido, consideramos que estas medidas refuerzan aquello que Michel Foucault sostenía acerca de la gestión diferenciada de los ilegalismos (2006a) estableciendo un control selectivo sobre los mismos, por ello, considerando las zonas de intervención que establece el Plan, consideramos que se estaría consolidando el vínculo , propio del discurso hegemónico de la inseguridad, entre el delito y pobreza.

Bibliografía

- CALZADO, M. y VAN DEN DOOREN, S. (2009). "¿Leyes Blumberg? Reclamos sociales de seguridad y reformas penales". En Delito y sociedad. Revista de ciencias sociales, Nº 27, UNL Editora, Santa Fé.
- CELS (2004a) *Políticas de Seguridad Ciudadana y Justicia Penal*. Buenos Aires: CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) y Siglo XXI Editores.
- _____(2004b) *Más derechos, más seguridad. Políticas públicas y seguridad en una sociedad democrática*. Documento de organizaciones disponible en http://www.cels.org.ar/common/documentos/mas_derechos_mas_seguridad_completo.pdf
- CIDH (2009), *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser. L/ V/ II. Doc. 57, 31 de diciembre.
- Foucault, M. (2006a). *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.
- _____ (2006b): *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*. Buenos Aires: FCE.
- Garré, N. (2010, 15 diciembre). *Nuevo Ministerio*. Diario Página 12, [en línea] http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-158717-2010-12-15.html

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

- _____ (2008) "Delito, trabajo y ley" Revista Puentes, Nº23, Buenos Aires.

- _____ (2012) *"Delito, sentimiento de inseguridad y políticas públicas en la Argentina del siglo XXI". La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina*, Clacso, Buenos Aires.

- Ministerio de Seguridad (2011a) *Modelo Argentino de Seguridad Democrática*. Buenos Aires: Ministerio de Seguridad. [en línea] Disponible en: http://www.minseg.gob.ar/modelo-argentino-de-seguridad-democr%C3%A1tica

- Pegoraro, J. (1997) *"Las relaciones sociedad y estado y el paradigma de la inseguridad", Revista Delito y Sociedad Nº 9 y 10.*

- Sain, M. (2002) *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

- Sitio Oficial de Información Legislativa y Documental. Centro de Documentación e Información (Infoleg) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas [en línea] http://www.infoleg.gov.ar/?page_id=112

-Sitio Oficial del Boletín Oficial de la República Argentina [en línea] http://www.boletinoficial.gov.ar/Inicio/Index.castle

- Sitio Oficial del Sistema Argentino de Información Jurídica (Infojus) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación [en línea] http://www1.infojus.gov.ar/home?1

- Tiscornia, S. (2004) "*Entre el imperio del "estado de policía" y lo límites del derecho"* Seguridad Ciudadana y policía en Argentina. *Seguridad Ciudadana y orden público en América Latina. Revista Nueva Sociedad 191.*