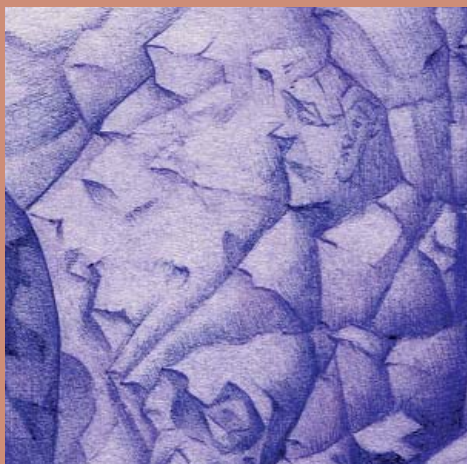






# Políticas de Seguridad y Justicia Penal en Argentina



**Chacho Álvarez - Nilda Garré**

**Coordinadores**

**Marcelo Sain  
Ileana Arduino  
Diego Freedman  
Darío Kosovsky  
Esteban Montenegro  
Raúl Salinas**

En el marco de un escenario complejo, signado por profundos procesos de desintegración y diferenciación social, cuyas consecuencias más visibles son la exclusión y marginación de importantes sectores sociales, emergieron en la Argentina nuevas formas de violencia e ilegalidad, expresadas en el creciente aumento y complejización del fenómeno delictivo desplegado en el plano doméstico, así como por la aparición de nuevas formas de criminalidad organizada. Esto no deja de estar vinculado a la situación social, pero también deriva de ciertas condiciones institucionales.

Desde esta perspectiva, el 14 de diciembre del 2004, el CEPES (Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales) y la Fundación Friedrich Ebert organizaron una Jornada de debate y propuestas para una agenda de políticas de seguridad y justicia penal para la República Argentina, con el objetivo de iniciar un diálogo entre distintos sectores y organizaciones que posibilite la instalación de un espacio amplio de debate y de construcción de consensos.

Las valiosas reflexiones de los expositores, así como las ideas surgidas del debate posterior, nos movilizaron a continuar trabajando sobre la temática de la jornada. Es por ello que decidimos elaborar un libro que reuniera una serie de ensayos referidos a seguridad y justicia penal con el fin de analizar las estrategias gubernamentales en esta área tan relevante, sus dificultades y sus desafíos, y proponer posibles reformas. En particular, analizamos en profundidad y detalle el sistema policial, la política de armas, el funcionamiento de la justicia penal y el sistema penitenciario nacional.

Es nuestro deseo que este trabajo se constituya en una piedra basal para la elaboración e implementación de las políticas públicas nacionales en esta materia, que colaboren con el establecimiento de un sistema confiable, rápido, eficaz y transparente.

# **Políticas de Seguridad y Justicia Penal en Argentina**

**Chacho Álvarez - Nilda Garré**  
Coordinadores

**Marcelo Sain**  
**Ileana Arduino**  
**Diego Freedman**  
**Darío Kosovsky**  
**Esteban Montenegro**  
**Raúl Salinas**

**Buenos Aires, Año 2005**  
**Argentina**

# **Políticas de Seguridad y Justicia Penal en Argentina**

1° Edición

**ISBN:** 987-20736-2-7

## **CEPES**

Bartolome Mitre 1895, Entrepiso

Tel: (54-11) 4373-0985

Correo Electrónico: [cepes@cepes.org.ar](mailto:cepes@cepes.org.ar)

[www.cepes.org.ar](http://www.cepes.org.ar)

Los artículos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial de sus trabajos, como asimismo de sus ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar copia a la redacción.

Fundación Friedrich Ebert

Marcelo T. de Alvear 883 - 4° Piso

C1058AAK Buenos Aires - Argentina

Tel./Fax: (54-11) 4312-1732

E-mail: [fes.argentina@fes.org.ar](mailto:fes.argentina@fes.org.ar)

[www.fes.org.ar](http://www.fes.org.ar)

Impreso en Argentina

2005

*Edición Gráfica:*

YUNQUE, de Ildefonso Pereyra

Venezuela 3246 - C.P.: (1211) Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54-11) 4957-6726 - E-mail: [yunque1@yunquemm.com.ar](mailto:yunque1@yunquemm.com.ar)

*Ilustración de tapa:*

Olga Szulgay

<b>Introducción.</b> <i>Por Nilda GARRÉ</i>	<b>11</b>
<b>Gobierno y policía, una relación intrincada.</b> <i>Por Marcelo Fabián SAIN</i>	<b>19</b>
1. Desgobierno político y policialización de la seguridad pública.	19
2. Una nueva modalidad de gobierno institucional de la policía.	25
3. La modernización policial.	30
3.1. La centralidad de las problemáticas delictivas en la organización y funcionamiento de la institución policial.	30
3.2. La diferenciación orgánico-funcional entre seguridad preventiva y seguridad compleja en la institución policial.	33
3.3. La descentralización espacial de la institución policial.	34
4. Las condiciones políticas de la modernización policial en América Latina.	36
<b>¿De dónde venimos, hacia dónde ir?</b> <i>Acerca de la reforma de la justicia penal en Argentina.</i> <i>Por Ileana ARDUINO</i>	<b>39</b>
1. Introducción: la violencia como recurso.	39
2. No se dice "el" problema, se dice "los" problemas del sistema de justicia penal.	41
3. ¿De dónde venimos? Las bases de nuestra cultura judicial.	43
4. Una mirada sobre algunas cuestiones de la justicia penal en el ámbito nacional.	45
4.1 ¿Cómo funciona el proceso penal en la nación hoy?	47
5. ¿Qué tenemos hoy? Un ojo sobre las crisis de la justicia penal y sus manifestaciones en el ámbito federal.	50
a. ¿Qué delitos persigue la justicia penal?	50
b. ¿Qué pasa con los tiempos de la justicia?	53
c. El uso masivo y extendido de la prisión preventiva.	55
6. ¿Hacia dónde ir? La justicia penal hoy: posibilidades y riesgos del recurso punitivo en el contexto actual.	57
<b>Las Policías Nacionales en el Sistema de Seguridad Interior.</b>	<b>63</b>
<i>Algunas visiones y reflexiones.</i> <i>Por Diego FREEDMAN</i>	
Marco Normativo.	63
Conformación del Sistema de Seguridad Interior.	67
Ministerio del Interior.	68
Secretaría de Seguridad Interior.	69
Consejo de Seguridad Interior.	70
Consejos Provinciales de Complementación.	72
Comité de Crisis.	73

Comisión Bicameral de Fiscalización de los órganos y actividades de Seguridad Interior.	74
Las fuerzas policiales.	76
Policía Federal Argentina.	87
Gendarmería Nacional.	93
Prefectura Naval Argentina.	94
Policía de Seguridad Aeroportuaria.	95
<b>Armas de fuego y Seguridad Pública. <i>Por Darío KOSOVSKY</i></b>	<b>97</b>
1. Introducción.	97
2. Poniendo blanco sobre negro en la relación armas-seguridad.	99
3. Diferentes vinculaciones, diferentes abordajes. <i>La necesidad de una perspectiva integradora.</i>	106
3.a. El control	107
3.b. El desarme	111
4. Conclusión.	117
<b>El desarrollo de la inteligencia criminal en la República Argentina: entre los condicionantes de la seguridad estatal y la militarización.</b>	<b>121</b>
<i>Por Esteban Germán MONTENEGRO</i>	
Introducción	121
El modelo tradicional de organización de la seguridad pública y la policía en la República Argentina.	122
La evolución de la inteligencia estatal y la aparición de la inteligencia criminal en la Argentina. (1946-2005)	126
Consideraciones Finales.	133
<b>Servicio Penitenciario Federal y modelo militarizado.</b>	<b>135</b>
<i>Algunas ideas para una democratización institucional. Por Raúl SALINAS</i>	
1. Introducción.	135
2. Algunos datos de contexto.	136
3. El Servicio Penitenciario Federal.	139
4. La organización del Servicio Penitenciario Federal.	140
5. Algunas ideas para el debate.	157
- El Servicio Penitenciario.	158
<b>CV de los autores</b>	<b>169</b>





# INTRODUCCIÓN

*Por Nilda Garré*

El presente libro reúne una serie de ensayos que realizan un diagnóstico y efectúan una serie de propuestas concretas para el diseño e implementación de políticas de seguridad pública y justicia penal en nuestro país.

El debate y la reflexión concienzuda y profunda sobre estas temáticas resulta vital, más si se tiene en cuenta la aparición de nuevas formas de criminalidad organizada y la creciente violencia que aqueja a nuestra sociedad. Es por ello fundamental el desarrollo de políticas eficientes en la solución de los problemas concretos y actuales y que no redunden en un ejercicio irracional de la violencia por parte del Estado, ni en un agravamiento de la exclusión social.

El primero de los ensayos corresponde a Marcelo Fabián Sain y se intitula "Gobierno y policía, una relación intrincada". En este trabajo, el autor realiza un diagnóstico de la estructura y dinámica policial en Argentina y efectúa una serie de propuestas para su reforma.

Sain comienza remarcando que desde el '83, se produjo un desgobierno político en materia de seguridad pública delegándose la decisión y la gestión a las agencias policiales. Esto ha provocado la policialización de la seguridad pública, lo que significó que se ha constituido "una esfera institucional exclusivamente controlada y gestionada por la policía sobre la base de criterios, orientaciones e instrucciones autónomas y corporativamente definidas y aplicadas sin intervención determinante de otras agencias estatales no-policiales".

El autor en su diagnóstico sostiene que se produjo una politización de las instituciones policiales, lo que implica que las agencias policiales sean utilizadas para el control político y social y no como organismos de protección ciudadana. La doctrina utilizada por la agencia policial se basa en que la policía es la principal y única instancia con que cuenta el gobierno para evitar al delito y que ese objetivo se logra eliminando al enemigo (delincuente). En relación con la estructura policial, señala su alto grado de centralismo producto de la unicidad funcional y la existencia de una conducción policial concentrada y ejercida con carácter castrense. Para Sain, las prácticas policiales regulares tuvieron un carácter auto-conservativo reproduciendo las condiciones de delegación gubernamental y autogobierno policial. Por parte, la acción policial es predominantemente disuasiva y reactiva basándose en el uso directo y masivo de la fuerza como metodología sobresaliente de acción institucional y en la "mano dura".

Marcelo Sain sostiene que el funcionamiento policial impide que conjure el delito y, en parte, por ello, se han venido incrementado los índices de la delincuencia común y de la criminalidad organizada.

Frente a esta situación resulta necesario la reforma institucional, para lo cual resulta recomendable comenzar a construir liderazgos y capacidades institucionales para desarrollar la gestión directiva superior del sistema policial. Esta gestión comprende la dirección superior del sistema policial y la administración general del mismo. La dirección va a implicar: la gestión del conocimiento acerca de la seguridad pública, el diseño y la formulación de las estrategias policiales, la conducción funcional y orgánica superior. Por su parte, la administración general del sistema policial abarca la planificación y ejecución presupuestaria; la gestión económica, financiera, contable y patrimonial; la planificación y gestión logística e infraestructural; la gestión administrativa unificada; la gestión de los recursos humanos; la asistencia jurídica y la dirección de las relaciones institucionales. Este conjunto de funciones debe ser desempeñado por personal civil no policial especializado.

Asimismo, el autor recomienda la realización de una modernización policial basada en tres ejes fundamentales: la centralidad de las problemáticas delictivas, la diferenciación orgánico-funcional entre seguridad preventiva y seguridad compleja y la descentralización.

En el siguiente ensayo, "¿De dónde venimos, hacia dónde ir? Acerca de la reforma de la justicia penal en Argentina", realizado por Ileana Arduino se efec-

túa un diagnóstico del funcionamiento de la justicia penal y se postulan las condiciones necesarias para una reforma institucional.

La autora comienza señalando que la justicia penal atraviesa una crisis de eficiencia, de garantías y de legitimidad. Estas crisis son el resultante de un sistema de justicia penal que mantiene cierta identidad con las prácticas coloniales, lo cual no sido superado por los procesos de reforma institucional ya implementados.

Luego, Arduino se dedica a explicar el funcionamiento de la justicia penal nacional caracterizado por una manifiesta violación de los derechos constitucionales como la imparcialidad y la duración razonable del proceso. Cuando analiza las estadísticas judiciales se verifica que la mayoría de las causas en el fuero federal son por tenencia de drogas para consumo personal o tenencia simple. Por su parte, en el mismo fuero son escasas las persecuciones y condenas penales por delitos contra la administración pública y la mayoría de los casos son por atentado o resistencia a la autoridad. En la justicia ordinaria la persecución penal se concentra en delitos contra la propiedad. Por consiguiente, no se persiguen, ni se castigan los delitos más graves y perjudiciales.

Finalmente, la autora remarca que la relación entre casos ingresados y efectivamente resueltos es desproporcionada, lo cual le permite concluir que "el sistema de justicia penal no sólo no logra intervenir en casos penales realmente relevantes sino que además es una maquinaria nada dúctil y apta para responder a los casos menores".

Frente a esta crisis resulta necesario provocar, a juicio de Ileana Arduino, un debate lo más amplio posible, en el que participen las víctimas de la violencia, para diseñar e implementar una reforma estructural de la justicia penal. Asimismo, debe ponerse énfasis en que las intervenciones estatales deben ser progresivamente menos violentas.

En "Las Policías Nacionales en el Sistema de Seguridad Interior. Algunas visiones y reflexiones" de Diego Freedman el objetivo es "realizar una descripción desde el plano normativo del Sistema de Seguridad Interior y de algunos aspectos de las Policías Nacionales (Policía Federal, Prefectura Naval Argentina, Gendarmería Nacional y Policía de Seguridad Aeroportuaria)".

Sobre la base de un análisis de la ley 24.059, el autor describe el sistema de seguridad interior deteniéndose en las funciones de cada órgano político, a saber: el Ministerio del Interior, la Secretaría de Seguridad Interior, el Consejo de Seguridad Interior, los Consejos Provinciales de Complementación, el Comité de

Crisis y la Comisión Bicameral de Fiscalización de los órganos y actividades de Seguridad Interior.

Luego, hace una descripción, desde el plano normativo, de las fuerzas policiales nacionales. Asimismo, se detiene a analizar particularidades como el origen militar de la policía, su desgobierno político y el uso del "olfato policial", la criminalización selectiva y la policización, los estándares internacionales y la violencia policial incremental, la inteligencia criminal y el "Registro de malvivientes" y la polifuncionalidad de la agencia policial.

En el siguiente ensayo, "Armas de fuego y Seguridad pública", Darío Kosovsky analiza la política de armas realizando "un aporte al debate en torno a la proliferación de armas de fuego en la Argentina y a sus múltiples vinculaciones".

Comienza criticando, sobre la base de un análisis estadístico, el enfoque reduccionista que pretende controlar el mercado ilegal de armas para garantizar la seguridad pública, pero que no se ha preocupado por la proliferación de armas de fuego, pese a su probada letalidad.

Considera que debe haber una intervención estatal a través de diferentes agencias -policial, judicial- para controlar y reducir la cantidad de armas de fuego en la sociedad y su alta disponibilidad. El autor presupone que el acceso a las armas debe ser entendido como un privilegio y no como un derecho; ya que el Estado conserva el monopolio de la fuerza física legítima. Por ello, deben restringirse el otorgamiento de licencias con criterios objetivos.

Acorde con esta postura, Kosovsky considera necesario fortalecer las políticas de control y persecución del mercado legal buscando evitar tanto un uso indebido como el tránsito de esas armas a la ilegalidad. Es por ello que es necesario el control de la fabricación, de la importación y exportación; de la comercialización legal e ilegal; de los depósitos judiciales, policiales y militares; de las entidades de tiro y del uso de las armas por las fuerzas de seguridad. Por otro lado, propone que el órgano de control (RENAR) sea reformulado, ya que su dependencia del Ministerio de Defensa responde a una concepción anacrónica y militarista de la seguridad pública.

Concluye que "el éxito en el control del mercado legal e ilegal no es suficiente si la población sigue demandando armas. Es necesario que se desestime el uso de la violencia, se reduzca el circulante de armas y se transmita a la población el mensaje de que el arma de fuego no es un elemento que colabora a solucionar conflictos sociales y mucho menos a reestablecer la paz social, sino que

agrava los conflictos y debilita los lazos sociales". Por ello, es necesario que se implemente una política pública de desarme que desarrolle las siguientes acciones, a saber: canjes de armas y municiones por desarrollo, destrucciones públicas de armas y municiones, canjes de juguetes bélicos y campañas comunicacionales sostenidas de información y sensibilización.

El Lic. Esteban Germán Montenegro en "El desarrollo de la inteligencia criminal en la República Argentina: entre los condicionantes de la seguridad estatal y la militarización" realiza "un sintético recorrido sobre las formas en que se configuraron en nuestro país los organismos de inteligencia a lo largo de las últimas décadas, describiendo las características institucionales, funcionales y políticas que estos adoptaron particularmente a partir de la segunda mitad de la década de los '40, cuando en la Argentina país se inicia el proceso de institucionalización de la inteligencia estatal y da cuenta además de aquellos condicionantes que han dificultado el desarrollo de instancias abocadas al desarrollo de las actividades de inteligencia criminal en nuestro país".

El autor remarca que estos organismos de inteligencia operan dentro de un sistema de seguridad interior caracterizado por el desgobierno político, el funcionamiento autónomo de las agencias policiales y la configuración de una estructura policial centralizada y militarizada. Considera que en este esquema las instituciones policiales se constituyeron en policías de estado destinada a proteger la efectividad de los intereses del gobierno de turno.

Este sistema hasta el 2001 careció de inteligencia criminal, quedando las tareas de inteligencia centradas en el ejercicio del control político y social. Según el racconto histórico realizado por el autor los organismos de inteligencia tuvieron una estructura profundamente militarizada y desarrollaron una dinámica de compartimentos estancos con las agencias policiales. Recién en el '83 se produjo un proceso de desmilitarización de los organismos de inteligencia y en el 2001 se promulgó la ley 25.520 de Inteligencia Nacional con una Dirección Nacional de Inteligencia Criminal.

Esto le permite concluir a Montenegro que "el marco legal vigente a partir de diciembre de 2001 no solamente puso en sintonía a la estructura de inteligencia con el marco normativo establecido para la seguridad interior y la defensa nacional; sino que además dio lugar, a nivel nacional a la aparición y establecimiento de la inteligencia criminal, como un ámbito institucional específico y campo de la inteligencia del estado abocado al seguimiento de las actividades

delictivas, como nunca antes se había desarrollado en el ámbito de la inteligencia en la República Argentina".

Finaliza el libro con el ensayo "Servicio Penitenciario Federal y modelo militarizado. Algunas ideas para una democratización institucional" de Raúl Salinas. El autor se propone "presentar sumariamente uno de los rasgos con los que se despliega actualmente la gestión penitenciaria a partir del modelo militarizado de servicio penitenciario". Para ello, comienza haciendo referencia al aumento de encarcelamiento generado por las políticas públicas implementadas dejando bien en claro que no se ha resuelto la problemática de inseguridad existente; pero si se ha logrado empeorar notablemente las condiciones carcelarias.

Luego, pone su foco crítico en la fuerza de seguridad que interviene en el ámbito carcelario nacional: El Servicio Penitenciario Federal. Salinas considera que esta agencia cuenta con alto grado de autonomía evitando controles externos y se ha conservado incólume frente a los cambios normativos de los últimos años. Su estructura es marcadamente centralizada, lo cual genera demoras y altos niveles de burocratización y su objetivo no es el respeto de los derechos de los reclusos, ni colaborar en la reinserción social; sino sólo matener el orden, la seguridad y la disciplina.

Su diagnóstico se completa con la gran cantidad de personal de la fuerza dedicado a tareas administrativas, fuera de las cárceles y estructurado con un modelo castrense, separado entre oficiales y suboficiales por una rigurosa verticalidad. Asimismo, señala que es notoria la influencia de los códigos militares sobre el sistema disciplinario y que resulta cuestionable la prohibición de tener activa participación política o formar sindicatos.

Raúl Salinas no deja de hacer mención a los hechos de corrupción que se producen en la esfera de estas fuerzas de seguridad a causa de una política de control y sanción deficiente. Por otro lado, también, considera muy grave el uso abusivo de la fuerza y las torturas y tratos crueles, inhumanos o degradantes que se han constituido en prácticas instaladas.

Las propuestas que realiza el autor son la transferencia de la administración penitenciaria correspondiente a la Ciudad de Buenos Aires, la regionalización de la prestación de los servicios de prisiones y la prohibición del uso de armas de fuego o cualquier otra que sea letal por del personal penitenciario.

En relación con el Servicio Penitenciario recomienda que sea "una institución civil, armada, jerarquizada, con carácter profesional y función social que

tiene por misión el cumplimiento de la ley y la seguridad de las personas privadas de la libertad". Agrega que debe existir una jerarquía única, ascensos por concurso y derecho a sindicalizarse. Finalmente, considera que debe monitorearse externamente para evitar la comisión de hechos de corrupción y de violencia contra los internos.



# GOBIERNO Y POLICIA, UNA RELACIÓN INTRINCADA

*Por* **Marcelo Fabián Sain**

## **1) Desgobierno político y policialización de la seguridad pública**

En materia de seguridad pública, la Argentina no ha sido una excepción a la mayoría de las experiencias latinoamericanas. Desde la instauración democrática de 1983, el signo característico de nuestro país ha sido, salvo algunas excepciones, el recurrente desgobierno político sobre estos asuntos, en cuyo contexto las sucesivas autoridades gubernamentales delegaron sistemáticamente a las policías el monopolio de la administración de la seguridad pública. Es decir, ésta configuró una esfera institucional exclusivamente controlada y gestionada por la policía sobre la base de criterios, orientaciones e instrucciones autónoma y corporativamente definidas y aplicadas sin intervención determinante de otras agencias estatales no-policiales. En consecuencia, la dirección, administración y control integral de los asuntos de la seguridad pública así como la organización y el funcionamiento del sistema policial quedaron en manos de las propias instituciones policiales, generando así una suerte de policialización de la seguridad pública<sup>1</sup>.

A su vez, esta impronta de desgobierno político y de delegación dio lugar a la articulación de una modalidad particular de politización de las instituciones policiales, en cuyo contexto éstas se conformaron como instrumentos estatales centralmente perfilados al control político y social y no como organismos de pro-

---

<sup>1</sup> Ha trabajado esto en otros trabajos: SAIN, Marcelo Fabián, Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2002; y SAIN, Marcelo Fabián, Política, policía y delito. La red bonaerense, Capital Intelectual, colección "Claves para Todos", Buenos Aires, 2004.

tección ciudadana. Hubo una suerte de manipulación política soterrada de la policía por parte de las propias autoridades institucionales del ramo así como también por parte de referentes políticos sin facultades de dirección policial, mediante la conformación de dispositivos de conducción extraoficiales y subterráneos a través de los cuales incidieron informalmente -pero con alto nivel de efectividad- sobre los ascensos, pases, destinos y ocupación de los cargos policiales y hasta formularon en la trastienda ciertos lineamientos y directivas en materia de seguridad siempre instrumentalizados por los uniformados. En este contexto, en muchas ocasiones, no pocos legisladores, intendentes y dirigentes partidarios ejercieron ocultamente diferentes formas de influencia, presión y dirección sobre jefes policiales y sobre diversos integrantes de la institución y hasta decidieron acciones y operaciones policiales concretas, siempre al amparo de la protección política que se les garantizaba a sus operadores policiales. Este manejo informal de la policía implicó, en algunos casos, la protección y el encubrimiento de jefes y cuadros policiales corruptos que articulaban y amparaban ciertas redes delictivas mediante las cuales generaron cuantiosos fondos ilegales. En otras circunstancias, ha supuesto la disposición de medios policiales para el desarrollo de acciones encubiertas tendientes a dirimir pujas políticas con sectores adversarios o a influir sobre contiendas electorales mediante la generación de situaciones de desborde delictivo o de crisis de seguridad.

Así, el desgobierno y la policialización de la seguridad pública se instrumentó sobre la base de un pacto de reciprocidad entre gobierno y policía en cuyo contexto aquel delegó en la institución policial la gestión de la seguridad pública y le concedió a ésta el compromiso de no ingerencia en el autogobierno policial y de protección institucional a cambio de la conformación de una situación de seguridad estable y sin sobresaltos sociales ni crisis institucionales y de la posibilidad de hacer un uso instrumental de la policía como instancia de control político o disciplinamiento social y, en ciertas ocasiones, hasta como una fuente de fondos ilegales.

Por su parte, todo ello trajo aparejado dos consecuencias institucionales de suma importancia para las instituciones policiales. En primer término, dio lugar a la autonomización política de la policía, permitiendo que ésta definiera sus propias funciones, misiones y fines institucionales independientemente de las orientaciones generales del gobierno, se proporcione sus propios criterios y medios para cumplirlos o alcanzarlos y, en ese marco, también estableciera los objetivos

y orientaciones generales de la seguridad pública en su conjunto. De cara al interior de las agencias policiales, ello apuntaló una marcada independencia doctrinal, orgánica y funcional en su desarrollo y proyección institucional frente al gobierno estatal y frente a la sociedad política y civil, y permitió que estas agencias actuaran con frecuencia como si estuvieran por encima y más allá de la autoridad constitucional del gobierno, protegiendo cada vez más sus logros e intereses autodefinidos y resistiendo con relativo éxito a todo tipo de iniciativa gubernamental tendiente a erradicar, reducir o cercenar dicha autonomía. Y, en segundo término, ha favorecido el autogobierno policial sobre la seguridad pública y el sistema policial mismo. Tal como se dijo, en nuestros países, la institución policial contó con amplios márgenes de autonomía para autogobernarse orgánica y funcionalmente y, desde allí, ejercer el gobierno de la seguridad pública general. En concreto, el abordaje y resolución de las problemáticas referidas a la violencia y el delito quedaron en manos exclusivamente de la agencia policial, la que gestionó este conjunto de asuntos de acuerdo con concepciones, formas de organización y modalidades de funcionamiento articuladas históricamente durante la última centuria.

En este marco, nuestras policías, desde sus orígenes históricos y bajo la égida de las organizaciones castrenses de nuestro país, las instituciones policiales de la región se estructuraron organizativa y funcionalmente sobre la base de ciertos parámetros tradicionales que no son apenas una derivación inmediata de las últimas dictaduras militares en cuyo marco estas instituciones fueron subsumidas en los sistemas de seguridad nacional como instancias centrales del aparato represivo del Estado conducido por las Fuerzas Armadas. Más bien, resultan de configuraciones y tendencias doctrinales, organizativas y funcionales iniciadas en el siglo XIX al compás de la propia estructuración de nuestros Estados nacionales. Así, adquirieron improntas institucionales que, de una manera u otra, se fueron reproduciendo a lo largo de todo el siglo XX.

En lo relativo a los basamentos doctrinales imperantes en las policías de la Argentina, se impuso una concepción policialista de la seguridad pública basada en la consideración de la policía como la principal y única instancia con que cuenta el gobierno y la sociedad para conjurar al delito. Esto, a su vez, se complementó con la articulación de una perspectiva belicista en cuyo marco dicha labor conjurativa es concebida como un combate o lucha contra el enemigo delincuente al que se lo debe eliminar o exterminar.

Respecto a las estructuras orgánico-funcionales de las policías argentinas, éstas adquirieron un carácter centralista caracterizado por dos particularidades. Por un lado, supuso la unicidad funcional dada por la concentración en un mismo cuerpo de las funciones de seguridad preventiva y de investigación criminal, bajo la conducción institucional y la dependencia orgánica de un único mando policial. Por otro lado, implicó un centralismo organizacional basado en la existencia de una conducción policial centralizada y ejercida por un "estado mayor" de carácter castrense, con estructura cerrada, hiperjerarquizada y altamente militarizada. En general, estas cúpulas institucionales han concentrado una enorme cantidad de dependencias y de recursos humanos exclusivamente destinados al desempeño de tareas administrativas no-operacionales, lo que dio lugar a una suerte de estructura de mando macrocefálica y a una estructura de personal hiperburocratizada. Además, ello se apuntaló por otras dos tendencias dadas por la articulación de un régimen de personal militarista signado por una carrera policial de corte netamente castrense así como también por la existencia de un deficiente sistema de control policial caracterizado por la debilidad y la insuficiencia de los mecanismos y procedimientos para dar cuenta de la corrupción institucional y por la sujeción de dicho sistema a la cúpula policial y su instrumentación como instancia de control de dicha cúpula sobre el resto de la institución.

Con relación a las prácticas policiales regulares, en la mayoría de las policías de nuestro país, dichas prácticas estuvieron caracterizadas por un trazo autoconservativo, es decir, estuvieron centralmente orientadas a reproducir las condiciones de delegación gubernamental y de autogobierno policial ya mencionadas y a preservar a la institución policial en forma autodefinida y autosustentada, más que al desarrollo de una labor eficiente de protección ciudadana mediante la prevención y represión del delito.

Los tipos tradicionales de policiamiento estuvieron generalmente orientados al ejercicio de formas de control social extra-institucional no encaminados principalmente a la seguridad ciudadana sino, más bien, a la inspección y disciplinamiento de todo tipo de conducta no delictivas -generalmente inscritas en conceptos amorfos de salubridad y moralidad social- o de forma de protesta social considerada y estigmatizadas por la propia policía como vulneratorias de una cierta noción autoimpuesta de orden público. Vale decir, la policía, antes que prevenir delitos, se autoproyectó como una instancia de resguardo institucional de una concepción de orden público no delimitado al sistema penal y contraven-

cional positivo sino, más bien, determinado por los criterios de criminalidad, decencia pública y/o seguridad autodefinidos por la propia agencia y generalmente expresados en resoluciones y normas administrativas adoptadas autónomamente por la institución policial.

Por su parte, el accionar policial tradicional, como derivación de las concepciones decimonónicas de la guerra, estuvo signado por un trazo marcadamente territorialista en cuyo marco las labores de seguridad llevadas a cabo por la policía eran eficientes y disuasivas del delito si implicaban una plena ocupación del espacio territorial por parte de un número elevado de policías desarrollando tareas de vigilancia y control mediante intervenciones reactivas y no mediante operaciones planificadas sobre la base de la recolección y el tratamiento analítico de información fidedigna sobre la dinámica delictiva. Ello conllevaba, además, el predominio de una forma de policiamiento disuasivo y reactivo centralmente asentado en el uso directo y masivo de la fuerza como metodología sobresaliente de acción institucional y en criterios de "mano dura". Por cierto, esta modalidad de policiamiento ha favorecido el uso regular de la fuerza como método predominante de intervención policial táctica y el recurrente desarrollo de ciertas formas de violencia de parte de las agencias policiales en el desempeño cotidiano de sus tareas.

Entretanto, la legitimación de modalidades de policiamiento asentadas en el predominio de la violencia innecesaria ha creado condiciones propicias para la producción sistemática de formas de violencia extralegal y ello, en muchos casos, fue diluyendo el límite entre el delito y la actividad policial, entre los delincuentes y la policía, ya que ha implicado la utilización y legitimación de medios ilegales y abusivos como forma ordinaria de desempeño de las labores policiales habituales. En numerosas ocasiones, esta impronta de extralegalidad ha conllevado la participación policial directa e indirecta en actividades ilícitas desenvueltas por diversas organizaciones o grupos criminales, mediante diferentes formas de complicidad, encubrimiento y protección de dichos grupos o a través de la intervención regular de policías en los mismos, conformando de este modo un verdadero sistema penal subterráneo.

De este modo, en la Argentina, la recurrente estructuración de prácticas policiales asentadas en el empleo regular de estas formas de violencia extralegal ha contribuido, por cierto, a la conformación de una modalidad de policiamiento regulatorio del delito, cuya consecuencia más significativa ha sido el establecimiento de un circuito estable de autofinanciamiento policial generado en un conjunto de dádi-

vas y fondos provenientes de diversas actividades delictivas permitidas, protegidas o llevadas a cabo por los propios agentes policiales y avaladas políticamente.

Pues bien, este conjunto de tendencias tradicionales que signaron los basamentos doctrinales, organizativos y funcionales de la mayoría de las policías de nuestro país ha impedido el cumplimiento integral del mandato social fundamental basado en la protección de las personas y, en ese sentido, ha convertido a dichas agencias en instituciones deficientes a la hora de desarrollar estrategias integrales de control del delito. Ello se ha puesto en evidencia a la luz de una serie de cambios importantes que han tenido lugar en nuestra sociedad, entre los que ha despuntado el notable incremento de la violencia y el delito producido durante los últimos años.

La tasa de criminalidad, esto es, la tasa de hechos delictuosos registrados cada 100.000 habitantes, ha crecido en nuestro país desde los años '70, aunque, a partir de los '90, dicha tasa ha aumentado hasta el punto de superar sensiblemente los niveles alcanzados durante las décadas anteriores. Sin embargo, no solamente se incrementó la delincuencia común, sino que también creció la criminalidad organizada. Por cierto, entre nuestros países, la presencia de estas problemáticas es diversa y variada, y sólo en algunos de estos países existen y operan grupos políticos ilegales, aunque sí en todos se desarrollan diferentes expresiones de la criminalidad organizada<sup>2</sup>.

Así, pues, frente a estos procesos y, en particular, la enorme sensibilidad social existente ante ellos, los sistemas de seguridad pública de los países latinoamericanos han colapsado institucionalmente. Dichos sistemas, signados por el desgobierno político, la policialización de la seguridad pública, el autogobierno policial y la deficiencia en la persecución penal, no han conseguido resolver exi-

---

<sup>2</sup> La criminalidad organizada, a diferencia de la delincuencia común, constituye un emprendimiento económico desarrollado por grupos delictivos compuestos por varias personas que se organizan y funcionan en forma estructurada durante cierto tiempo y actuando de manera concertada con el propósito de cometer uno o más delitos graves, siempre en función de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico o un beneficio de orden material. En general, estas organizaciones configuran agrupamientos o redes delictivas que cuentan con un amplio desarrollo logístico y operativo dado por su alto grado de complejidad organizacional, compartimentalización funcional, profesionalización y nivel de coordinación operativa entre los diferentes grupos y subgrupos componentes o vinculados, y sus actividades ilegales implican un importante despliegue territorial, en algunos casos, de alcance internacional y, en otros, de alcance nacional o regional.

tosamente ese conjunto de problemáticas o al menos atenuarlas o conjurarlas al punto de contenerlas en un nivel que resulten tolerables para nuestras sociedades, dando lugar con ello a una sostenida y justificada demanda social de mayor protección y seguridad.

Esta demanda ha dado lugar a una importante crisis de legitimidad gubernamental ante los asuntos de la seguridad pública puesto que ha impactado sensiblemente y ha puesto en tela de juicio la validez y la competencia de las autoridades gubernamentales para conducir el sistema institucional de seguridad pública y para resolver con relativo suceso las problemáticas surgidas en torno de estas cuestiones.

En efecto, dicha crisis no erosiona apenas ni predominantemente la legitimidad social de las policías de nuestro país. Va más allá de ellas. Impacta centralmente en los gobiernos responsables de la seguridad pública. Sin embargo, en este marco adquiere visibilidad, pues, el desajuste institucional por el que atraviesan la mayoría de las instituciones policiales de la Argentina, cuya expresión más notable está dada por el profundo anacronismo y desactualización orgánica, funcional y doctrinal que portan, lo que, en muchos casos, ha favorecido la reproducción institucional de comportamientos ilegales y el mantenimiento de un sistema de regulación directa e indirecta de ciertas actividades delictivas por parte de algunos integrantes o grupos componentes del propio sistema policial.

En este contexto se inscribe la necesidad de emprender procesos de reforma institucional que, dadas las tendencias y patrones descritos más arriba, deben asentarse en la conformación de un nueva modalidad de gobierno institucional de la policía y de un proceso de modernización policial. Vayamos a ello.

## **2) Una nueva modalidad de gobierno institucional de la policía**

El gobierno de la seguridad pública y, en su marco, la dirección superior y la administración general del sistema policial son funciones indelegables de las autoridades gubernamentales. Sin embargo, las tendencias analizadas han hecho que estas autoridades no estén dotadas de estructuras y capacidades institucionales indispensables para llevar a cabo estas funciones básicas de manera integral y eficiente. Como se dijo, éstas han estado, en general, en manos de las cúpulas policiales.

En razón de estas deficiencias, nuestros gobiernos -nacionales o provin-

ciales- y nuestra sociedad están privados de contar con un recurso institucional elemental -las instituciones policiales- para formular y llevar a cabo políticas eficaces de seguridad pública perfiladas al control del delito. Éstas, sin duda, deben estructurarse fundamentalmente en torno de estrategias de prevención social de la violencia y el delito que apunten a abordar y resolver -en la coyuntura y en el mediano y largo plazo- las situaciones de riesgo y las condiciones culturales, económicas e institucionales que favorecen aquellas problemáticas y, específicamente, la criminalidad violenta. Pero también deben ser complementadas por estrategias eficientes de prevención y conjuración policial de aquellas manifestaciones delictivas de la violencia y la ilegalidad tan extendida en nuestro país, que vulneran sensiblemente derechos y libertades ciudadanas fundamentales.

Para ello, resulta fundamental construir liderazgos y capacidades institucionales que les permitan a los gobiernos asumir y llevar a cabo modalidades integrales de gestión directiva superior del sistema policial o, dicho de otro modo, de ejercer plenamente el mando civil de la policía.

La gestión directiva superior del sistema policial abarca dos labores fundamentales, a saber, (i) la dirección superior del sistema policial; y (ii) la administración general del mismo.

En primer lugar, la dirección superior del sistema policial comprende un conjunto de labores básicas que determinan la configuración organizativa y funcional de la policía y establecen las estrategias generales de intervención y accionar policial:

1. La gestión del conocimiento acerca de la seguridad pública que consisten en producir y actualizar el conjunto de conocimientos fundamentales indispensables para planificar la labor policial, en particular, los conocimientos relativos a dos esferas indispensables para la gestión superior policial, a saber:
  - a. El conocimiento situacional derivado del cuadro de situación acerca del delito y los conflictos vulneratorios del orden público democrático.
  - b. El conocimiento institucional asentado en el diagnóstico institucional policial acerca de la estructuración organizativa y funcional real de los principales componentes y prácticas del sistema policial.

2. El diseño y formulación de las estrategias policiales, en particular:
  - a. Las estrategias de modernización institucional de la policía tendientes a desarrollar el conjunto de reformas y adecuaciones doctrinarias, organizativas y funcionales que resulten necesarias para superar las tradicionales deficiencias y anacronismos que pesan sobre dichas instituciones y hacerlas más eficaces y eficientes en la prestación básica del servicio de resguardo y protección ciudadana.
  - b. Las estrategias de seguridad preventiva y compleja volcadas a desarrollar modalidades integrales y exitosas de intervención policial de control del delito en sus más diversas manifestaciones.
3. La conducción funcional superior del sistema policial mediante:
  - a. La planificación estratégica policial, esto es, la planificación de las estrategias institucionales y de seguridad preventiva y compleja mencionada más arriba.
  - b. La dirección de la gestión operacional policial basada en la conducción y coordinación integrada de las tres acciones básicas de la policía, a saber, (i) la producción de la inteligencia criminal estratégica y táctica; (ii) la diagramación, dirección y evaluación de las operaciones e intervenciones policiales -preventivas y complejas-; y (iii) la programación del desarrollo logístico-infraestructural policial de acuerdo con las estrategias planificadas y con el accionar de la policía.
4. La conducción orgánica superior del sistema policial a través de:
  - a. El establecimiento y actualización de la doctrina policial en materia operacional y de inteligencia.
  - b. El diseño y planificación de la estructura orgánica, operativa y del despliegue de las dependencias y unidades del sistema policial.

c. El diseño y planificación de la formación y capacitación policial ya sea en materia general como en todo lo atinente a las especialidades.

d. El diseño y planificación de la estructura del personal policial en el marco de la estructura orgánica establecida y la gestión de los recursos humanos en función policiales.

e. El diseño y planificación del sistema logístico e infraestructural del sector en todo lo referido a los medios técnicos y tecnológicos, los medios de acción directa, la infraestructura comunicacional, el sistema de movilidad policial y la infraestructura edilicia.

Por su parte, la administración general del sistema policial comprende labores que tradicionalmente han sido desarrolladas por los mandos superiores de las policías, lo que ha implicado la disposición de una enorme cantidad de personal policial -perteneciente a las jerarquías altas y medias de la institución- en el desenvolvimiento de tareas no-policiales ni operacionales, esto es, tareas para lo que no han sido capacitados a lo largo de sus carreras y, por ende, para lo que no se encuentran competentes. Esas labores son las siguientes:

1. La planificación y ejecución presupuestaria del sistema policial, sus componentes, sub-jurisdicciones y del conjunto de los programas presupuestarios atinentes a las funciones correspondientes a ser llevadas a cabo por la policía.
2. La gestión económica, financiera, contable y patrimonial del sistema policial, de sus diferentes componentes y dependencias.
3. La planificación y gestión logística e infraestructural del sistema policial a partir de los requerimientos surgidos desde las instancias institucionales y policiales encargadas de la dirección y el desarrollo de las labores de seguridad preventiva y compleja.
4. La gestión administrativa unificada del sistema policial mediante la conformación y administración de la mesa de entrada única y el circuito y sistema de despacho y los archivos de expedientes y actuaciones administrativas.
5. La gestión de los recursos humanos del sistema policial, excepto la pla-

- nificación y decisión de la ocupación de los cargos y destinos policiales que deberán ser llevada a cabo por las instancias institucionales encargadas de la conducción operacional de la fuerza.
6. La asistencia jurídica del sistema policial mediante el asesoramiento jurídico-legal; la intervención previa en los actos administrativos; la producción de los dictámenes jurídicos; el diligenciamiento de los oficios judiciales; la sustanciación de los sumarios administrativos disciplinarios; y la denuncia ante la justicia penal competente de los eventuales delitos de acción pública conocidos.
  7. La dirección de las relaciones institucionales del sistema policial a través de la gestión de las relaciones y la coordinación institucionales con otros organismos, empresas prestatarias de servicios generales y de seguridad; y con toda otra instancia pública o privada, nacional o extranjera, siempre que no se trate de las propias labores policiales de carácter operacional.

En nuestro país, este conjunto de funciones de dirección institucional superior de la policía han estado históricamente en manos de las cúpulas policiales y, en general, éstas las han desarrollado sin ningún tipo de intervención o ingerencia de las autoridades gubernamentales encargadas de la seguridad pública en lo referido a su planificación, gestión y, principalmente, en la evaluación y contralor de las mismas.

Sin embargo, el personal policial sólo debería cumplir o desarrollar tareas exclusivamente policiales, es decir, labores propias del policiamiento preventivo o del policiamiento complejo, dado que no resulta apropiado que el personal policial cumpla o desarrolle tareas de dirección estratégica o labores administrativas no-policiales. Éstas deberían ser desarrolladas por el personal civil no-policial perteneciente al funcionariado especializado del ministerio o secretaría del ramo, cuya formación y capacitación debería estar específicamente orientada al conjunto de aquellas labores propias de la conducción superior y la administración general del sistema policial. No es adecuado que el personal policial, capacitado y entrenado para el desarrollo de tareas exclusivamente policiales, sea distraído o utilizado en cualquier momento de su carrera profesional en el desempeño de tareas administrativas o de gestión no-policial para lo que no se halla formado o capacitado.

La reversión de esta situación de autonomía policial constituye, pues, un

paso necesario para colocar a la institución policial como instancia subordinada a las políticas y estrategias formuladas y decididas por el poder político así como para establecer una clara distinción entre actividades de dirección y actividades policiales propiamente dichas.

Por cierto, ello requiere de la conformación y capacitación permanente de un servicio civil constituido por funcionarios y empleados profesionales específicamente abocados y entrenados en la dirección, gestión y evaluación de los asuntos de la seguridad pública y, particularmente, del sistema policial. Vale decir, no habría posibilidad de conformar un mando civil de la policía sin un sistema de gestión político-institucional del sector por parte de un funcionariado especializado en el desempeño de las mencionadas labores.

### **3) La modernización policial**

La modernización policial constituye un proceso institucional imprescindible a los efectos de reestructurar los basamentos doctrinales, las estructuras organizacionales y las modalidades de funcionamiento de nuestras policías para ponerlas a tono con las estrategias de seguridad pública desarrolladas por las autoridades gubernamentales frente a las complejas problemáticas delictivas desenvueltas en nuestra sociedad.

Ahora bien, dada la impronta altamente centralista y burocratizada que poseen la mayoría de nuestras policías, la modernización institucional de éstas debería suponer un proceso de reconversión asentado en tres ejes fundamentales, a saber, (i) la centralidad de las problemáticas delictivas en la organización y funcionamiento de la institución policial; (ii) la diferenciación orgánico-funcional entre seguridad preventiva y seguridad compleja en la institución policial; y (iii) la descentralización espacial de la institución policial.

#### **3.1) La centralidad de las problemáticas delictivas en la organización y funcionamiento de la institución policial**

La problemática delictiva debe ser el eje estructurante de la organización y el funcionamiento policial. La modernización del sistema policial requiere de

la implementación de una serie de políticas y medidas que tiendan a construir una verdadera policía ciudadana, direccionando y reforzando la labor policial destinada a la prevención o conjuración temprana de delitos así como al desarrollo de una eficiente de modalidades de policiamiento contra la criminalidad compleja y de investigación criminal de los ilícitos ya cometidos.

No se trata de un cambio de menor porte, ya que en la mayoría de nuestras instituciones policiales, gran parte del esfuerzo institucional de las mismas en cuanto a sus recursos humanos, operacionales y logísticos no están abocados al desempeño de las tareas policiales básicas destinadas a la prevención del delito, el policiamiento complejo y la investigación criminal, sino que tales recursos son desaprovechados en labores administrativas o de apoyo a otras áreas del Estado que son diferentes de la seguridad o, en su defecto, son mal administrados.

En consecuencia, la modernización policial impone colocar a la problemática delictiva en el centro de la organización y el funcionamiento policial. Dicho de otro modo, la organización y el funcionamiento policial debe estructurarse sobre la base del conjunto de problemáticas criminales haciendo que el esfuerzo global de la institución esté centralmente destinado a las labores de prevención del delito, al policiamiento complejo y a la investigación criminal.

Ello, por cierto, requiere del conocimiento y análisis regular y permanentemente actualizado de los diferentes tipos de problemas criminales, sus distintas formas de manifestación, frecuencia temporal, lugar de comisión, tipos de víctimas, horarios de comisión, sus autores y protagonistas así como de los modos de actuación policial preventiva, conjurativa o investigativa llevada a cabo frente a un evento específico o a un tipo de problema general. Ésta constituye una tarea fundamental para llevar a cabo una estrategia policial preventiva, compleja o investigativa que resulte eficiente, ya que estructurar la organización y el funcionamiento policial sobre la base de la resolución de problemas delictivos permite planificar la actividad preventiva o compleja estableciendo una relación equilibrada, proporcionada y razonable entre el tipo de delito a prevenir, conjurar o investigar, y la forma, metodología e intensidad de la actuación policial específica, racionalizando así los recursos logísticos, operacionales y humanos a ser empleados en la misma.

Ahora bien, en este marco, el policiamiento focalizado, esto es, el policiamiento por resolución de problemas delictivos específicos debe constituir la modalidad predominante de labor policial. Vale decir, ésta debe estar central-

mente orientada al tratamiento y la resolución de aquellos incidentes o eventos criminales que, en su conjunto, constituyen grupos de problemas delictivos cuya emergencia y desarrollo vulneran la situación de seguridad pública<sup>3</sup>. Por lo tanto, las estrategias preventivas, de policiamiento complejo o investigativas llevadas a cabo por la policía no deben derivar de los imperativos que surjan de su estructura organizativa o de sus prácticas históricas, las que, como se dijo, resultan anacrónicas frente a la envergadura y complejidad delictiva actual de nuestros países, sino que deben centrarse en la prevención y conjuración de los delitos comunes y complejos así como en la investigación y esclarecimiento de los mismos. Éstos son los únicos asuntos que justifican la creación y el funcionamiento de una agencia policial en el Estado moderno.

En nuestro país, las formas tradicionales de trabajo policial preventivo, complejo e investigativo han estado centralmente enfocadas a la resolución de incidentes individuales más que de grupos de incidentes o, mejor, de problemas delictivos, y se han desarrollado siguiendo una impronta asentada en la presencia masiva de un número elevado de policías en la calle y en la articulación de modalidades de policiamiento basadas en intervenciones reactivas guiadas, en general, por el "olfato policial" y enmarcadas en un amplio margen de independencia y discrecionalidad policial no sujeto a ningún tipo de control institucional.

La reformulación de este tipo de trabajo policial requiere de un esfuerzo institucional de parte de la policía destinado a la elaboración y actualización permanente de un cuadro de situación de la violencia y el delito en la jurisdicción actuante que permita conocer y tener una comprensión -estratégica y táctica- de los hechos y actividades delictivas que serán el objeto de las labores de prevención, conjuración o investigación propias del sistema policial. Dicho esfuerzo debe dar lugar a la identificación y análisis de las problemáticas delictivas específicas, es decir, del conjunto de eventos delictivos de una misma naturaleza, en torno de las cuales se formularán e implementarán las estrategias preventivas, conjurativas o investigativas del sistema policial y, en ese marco, se llevarán a cabo las intervenciones táctico-operacionales. Dicho de otro

---

<sup>3</sup> Un problema delictivo está conformado por un grupo de incidentes o eventos criminales de similar naturaleza y modalidad -por ejemplo, robos, hurtos, secuestros, asaltos, lesiones, homicidios, etc.- que concierne e impone la intervención policial a los efectos de su prevención, conjuración o investigación.

modo, no hay posibilidad de lograr un sistema policial eficaz y eficiente en el desarrollo de las actividades -estratégicas y tácticas- de prevención, policia-  
miento complejo e investigación criminal que no parta de la detección apropiada y del conocimiento actualizado de las diversas problemáticas delictivas que guíen la disposición organizativa y las modalidades operacionales de dicho sistema y de sus diferentes componentes así como la evaluación y control del desempeño policial durante la puesta en marcha de las estrategias y tácticas decididas en cada caso.

### **3.2) La diferenciación orgánico-funcional entre seguridad preventiva y seguridad compleja en la institución policial**

La diferenciación institucional entre policiaamiento preventivo y policiaamiento complejo debe conformar el eje de la organización y funcionamiento policial. En efecto, para que las labores policiales estén únicamente abocadas a la resolución de las problemáticas delictivas identificadas y analizadas, resulta indispensable estructurar la organización de la institución policial y el funcionamiento operacional de la misma sobre la base de la distinción conceptual y la diferenciación institucional entre las dos esferas funcionales básicas de toda policía, a saber, el policiaamiento preventivo y el policiaamiento complejo.

El policiaamiento preventivo engloba el conjunto de labores y actividades policiales inscritas en la seguridad preventiva tendiente a evitar o interrumpir la posibilidad o la decisión de cometer un delito e impedir la realización de hechos o actos que impliquen un delito, así como también a conjurar en forma inmediata un hecho delictivo en desarrollo evitando la producción de consecuencias ulteriores y eventualmente garantizando el aseguramiento de los presuntos delin-  
cuentes. Por su lado, el policiaamiento complejo abarca el conjunto de labores y actividades policiales enmarcadas en la seguridad compleja tendiente a evitar, interrumpir o conjurar las actividades delictivas desarrolladas por la criminalidad organizada, el terrorismo o el accionar de grupos políticos ilegales, es decir, de la criminalidad protagonizada por grupos internamente estructurados y con permanencia en el desarrollo de emprendimientos ilegales, a través de la producción de inteligencia, el seguimiento y la investigación de tales grupos y actividades apuntando a su persecución penal y desarticulación.

Estas distintas esferas suponen labores policiales también diferenciadas y, por ende, implican el desarrollo de dos tipos de modalidades de organización y funcionamiento institucional claramente diferenciados en todo lo relativo a las líneas y modalidades de mando y conducción; la estructura organizativa; la planificación y el policiamiento estratégico y táctico; la producción de información y análisis de inteligencia; la infraestructura operacional de movilidad, comunicaciones, armamento y apoyo; el soporte logístico; la formación y capacitación de los efectivos; y el vínculo con la sociedad y con otras instancias institucionales como la justicia penal.

En la lógica policial tradicional, la dilución entre estas esferas claramente diferentes y el desempeño indistinto de las mismas por parte del personal policial impidieron u obstruyeron la conformación de agrupamientos o dependencias especializadas, operativamente eficientes, tecnológica y logísticamente bien dotadas para el cumplimiento de tales labores diferenciadas y conformadas por cuadros altamente capacitados en las mismas.

El desempeño eficaz y eficiente de cada una de estas labores policiales así como la profesionalización especializada de los efectivos encargados de ellas imponen el desarrollo de una estrategia de modernización policial basada en la paulatina diferenciación institucional de estas diferentes actividades profesionales. Para ello, las policías de nuestro país deben estructurarse orgánica y funcionalmente en torno de estas dos esferas de labores profesionales, conformando dos agrupamientos policiales diferenciados en cuanto al sistema de mando estratégico y táctico, la estructura organizativa y funcional, la carrera profesional de los efectivos y el sistema de formación y capacitación de los mismos.

### **3.3) La descentralización espacial de la institución policial**

La desconcentración y/o descentralización espacial como eje de la organización y el funcionamiento de la institución policial constituye una orientación fundamental para su modernización institucional pretendida. Como ya se indicó, nuestras policías se han estructurado históricamente como agencias altamente concentradas y centralizadas sin ningún atisbo o modalidad organizacional de distribución espacial del mando o del funcionamiento institucional a través de diferentes instancias de desconcentración o descentralización. Por el contrario,

toda impronta de reforma institucional basada en el desarrollo de diferentes formas de descentralización orgánico-funcional, aún atenuada, fue recurrentemente apreciada en el interior de la institución policial como una manera de desarticulación o desguace de la misma.

No obstante, el exacerbado centralismo organizacional de las instituciones policiales de la Argentina ha dado lugar a una estructura institucional altamente burocratizada, macrocefálica, financieramente cara y, al mismo tiempo, sobrecargada de tareas y de labores administrativas, con instancias de dirección y mando superior carentes de información completa, actualizada y detallada sobre la propia institución, su desarrollo operacional y logístico, sus recursos humanos y, en particular, sobre las problemáticas delictivas y de la violencia que constituyen el objeto de las estrategias de prevención, conjuración e investigación criminal propias de la policía. Ello generó una notable rigidez organizacional y cercena la posibilidad de estructurar un esquema institucional dinámico y polivalente en el desarrollo de las tareas policiales, dado que aquel centralismo hace imposible que la cúpula policial pueda llevar a cabo un proceso integral y eficiente de toma de decisiones y de planificación y evaluación estratégico-operacional en el marco de una organización que comprende miles de efectivos y numerosas unidades operacionales que deben desarrollar sus actividades en vastas extensiones territoriales.

Asimismo, la enorme complejidad de las problemáticas delictivas a las que se debe hacer frente pondera más aún estos defectos orgánicos y funcionales. Dichas problemáticas detentan una significativa diversidad de manifestaciones, se expresan a través de diferentes modalidades criminales y poseen un gran dinamismo. Ante ello, la institución policial debe adecuar su organización y funcionamiento conformando unidades espacialmente descentralizadas de planificación, mando, ejecución táctico-operacional y evaluación a los efectos de alcanzar niveles aceptables de eficiencia y eficacia en las labores preventivas, conjurativas e investigativas dentro del marco de ámbito territoriales más acotados y tangibles. Se trata, pues, de generar mayor dinamismo y ductilidad táctico-operacionales en las labores policiales frente a las problemáticas delictivas a través de una redistribución espacial de la estructura operacional de la policía y de una aproximación del mando policial a dichas problemáticas. Además, dicho proceso acercaría el mando y la labor policial a la comunidad y sus problemas y ello favorecería el control de ésta sobre el desempeño policial.

En este marco, la desconcentración y/o descentralización espacial de la institución policial debe suponer dos procesos básicos. Por un lado, la desconcentración de la institución policial a través de la delegación de la planificación estratégico-operacional y del ejercicio del mando estratégico-operacional -y no del mando estratégico-institucional que siempre está en manos de las autoridades gubernamentales y policiales superiores- en favor de determinadas unidades regionales abocadas al policiamiento preventivo y al policiamiento complejo. Y, por el otro lado, la descentralización de la institución policial a través de la transferencia de las facultades de planificación táctico-operacional, ejecución, evaluación y ejercicio del mando táctico en favor de las unidades locales abocadas al policiamiento preventivo y al policiamiento complejo.

#### **4) Las condiciones políticas de la modernización policial en América Latina**

La modernización institucional de las policías en la Argentina resulta imprescindible a los efectos de reconvertirlas doctrinal, orgánica y funcionalmente apuntando a modernizarlas y ponerlas a tono con las estrategias de seguridad pública desarrolladas por los gobiernos de la región frente a los conflictos y a las complejas problemáticas delictivas desenvueltas en nuestras sociedades.

No son pocos los especialistas y dirigentes políticos de nuestro país que creen y sostienen que la modernización de nuestras instituciones policiales configura un asunto exclusivamente policial. Ello no es más que un reflejo del histórico desgobierno político sobre la seguridad pública que ha primado durante las últimas décadas en la Argentina democrática. Sin embargo, se trata de una apreciación errónea, ya que la seguridad pública y, en particular, la dirección de la institución policial y la gestión de la fuerza pública debe ser llevada a cabo por las autoridades gubernamentales en el marco de una política de seguridad pública tendiente al abordaje y procesamiento del conflicto en nuestra sociedad. En ese sentido, la modernización policial, antes que un asunto policial, es una cuestión prioritariamente política.

No obstante, en el ámbito de la seguridad pública no siempre ello es valorizado de esa manera. Del lado policial, han sido prácticamente inexistentes los impulsos por la autoreforma policial, al mismo tiempo que han sido recurrentes y

sistemáticos los reclamos de las cúpulas policiales por un aumento del presupuesto policial o por el otorgamiento de mayores poderes discrecionales para la institución policial. Casi nunca ese reclamo ha estado acompañado por un interés fidedigno a favor de reestructurar las formas tradicionales de organización y funcionamiento policial. Al contrario, desde el ámbito policial es habitual considerar todo intento de reforma institucional como un impulso tendiente a debilitar o desarticular a la policía. Del lado político, han primado concepciones triviales acerca de la modernización policial limitándola a la erradicación de los abusos y la corrupción policial mediante la conformación de mecanismos eficientes de control del desempeño policial, o restringiéndola a la conformación de modalidades o estructuras de policiamiento comunitario frecuentemente acotados y meramente formales.

Ambas visiones resultan parciales dado que no dan cuenta del núcleo problemático fundamental de la seguridad pública centrado en las modalidades, estilos y orientaciones mediante las cuales las autoridades gubernamentales ejercieron el gobierno de estos asuntos así como las formas y los impulsos a través de los cuales las policías gestionaron la seguridad pública y autogobernaron sus propias instituciones.

En este sentido, la modernización policial debe inscribirse inevitablemente en una reforma político-institucional tendiente a revertir las dos tendencias en cuyo marco se produjeron los desajustes y las deficiencias que pesan sobre nuestras policías, esto es, el desgobierno político de la seguridad pública y su consecuente policialización. Los mayores obstáculos para ello derivan, por un lado, de la tradicional desaprensión, desinterés y desconocimiento que primó en la clase política y, particularmente, en las autoridades gubernamentales de nuestros países a la hora de abordar los asuntos de la seguridad pública y, por el otro lado, del exacerbado conservadurismo institucional imperante en el ámbito de nuestras policías. Las deficiencias civiles-gubernamentales alimentaron la permanente delegación del gobierno de los asuntos de la seguridad pública a favor de las instituciones policiales y avalaron la consecuente policialización de la misma. Al mismo tiempo, el conservadurismo policial cercenó e impidió toda impronta de cambio institucional tendiente a reestructurar doctrinal, orgánica o funcionalmente la institución policial considerando que ello tendía a destruir o desarticular a la policía y reproduciendo las tendencias tradicionales al autogobierno policial.

Como resultado de estas tendencias, salvo contadas excepciones, los

intentos por modernizar las instituciones policiales de nuestro país han sido acotados y generalmente no han perdurado en el tiempo, quedando diluidos en meros cambios cosméticos sin incidencia alguna en la reversión de los basamentos doctrinales, las estructuras organizativas y las prácticas institucionales de las policías. La ausencia de dirigentes y funcionarios civiles especializados en estas materias ha favorecido estos resultados exiguos.

Así, la modernización policial sólo tendrá lugar a través de una decisión gubernamental y deberá ser conducida por las autoridades gubernamentales del ramo, lo cual debe conllevar una reversión de las modalidades deficientes a través de las cuales nuestra clase política abordó los asuntos de la seguridad pública y convalidó su policialización.

Lo que no es conducido institucionalmente por las autoridades gubernamentales se autogestiona de manera autárquica. Esto adquiere particular relevancia cuando se trata de la seguridad pública y, en especial, de la institución policial. Cuando ello ocurre, el gobierno pierde la posibilidad de contar con un instrumento fundamental de gestión de la conflictividad al mismo tiempo de deja abierta la posibilidad de que la policía administre los asuntos de la seguridad pública conforme sus criterios e intereses institucionales, no siempre adecuado a la protección de la libertad ciudadana. La modernización policial tiene como condición necesaria el liderazgo político.

# ¿DE DÓNDE VENIMOS, HACIA DÓNDE IR?

## Acerca de la reforma de la justicia penal en Argentina

Por **Ileana Arduino**

### 1. Introducción: la violencia como recurso

En forma preliminar, es necesario tomar en cuenta el hecho de que la discusión sobre la reforma de la justicia penal aparece en una escena de debate condicionada por la apelación a la violencia por parte del Estado como si no existiera la exigencia de excepcionalidad de ésta como recurso al momento de diseñar las políticas públicas. Hoy y cada vez más "los límites no cumplen una función importante y en cualquier momento, si el poder lo decide, son sobrepasados. En otras palabras, la idea de "límite" cumple una función cosmética o decorativa"<sup>1</sup>. La excepcionalidad en el uso de la violencia como condición de legitimidad de la actividad del Estado democrático es negada cotidianamente mediante mensajes indiscriminados de penalización que no considera el carácter (también) violento de nuestro contexto; violencia que no se manifiesta sólo en los conflictos interpersonales, sino también en el abandono masivo de las funciones básicas del Estado democrático y social de derecho<sup>2</sup> y el reforzamiento de sus funciones punitivas informales e ilegales<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> BINDER, Alberto, Política Criminal. De la formulación a la praxis, 1ra. Edición, Editorial Ad - Hoc, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1995, p. 36.

<sup>2</sup> El punto excede el objeto de este trabajo pero es indispensable considerar la cuestión si no queremos arribar a un escenario en el que la neutralización y el aislamiento de contingentes enormes de personas sometidas al abandono y la desafiliación social se realice echando mano del recurso punitivo "democráticamente y bajo el estricto control de las instituciones legales", conforme la expresión textual de CHRISTIE, Nils, citado por BAUMAN, Zygmunt, La posmodernidad y sus descontentos, 1ra. edición en español, Editorial AKAI, Madrid, 2001, p. 25.

<sup>3</sup> "La seguridad puede ser total si y sólo si el Estado es absoluto, si tiene el dere-

Esta es el gran corsé que condiciona la búsqueda de respuestas y los análisis referidos al sistema de justicia y sus necesidades de transformación en contextos de debilitamiento de las condiciones democráticas.

Ha quedado olvidado el hecho de que un programa verdaderamente democrático de desarrollo del Estado (que como mínimo fomenta el ejercicio de libertades y la participación garantizadas en condiciones de igualdad para todos) debiera pensar bajo la regla de reducción y contención de la respuesta violenta, testear en forma constante la necesidad de mantener la intervención punitiva allí donde ya está establecida y promover la diversidad de respuestas, incluso dentro del propio sistema penal<sup>4</sup>.

Es necesario no dejar de señalar la creciente "naturalización" del recurso a las respuestas punitivas. Actualmente es obvia la sobredimensión que discursiva, simbólica y políticamente se otorga a las estructuras punitivas, aún cuando todos sabemos que bajo las condiciones vigentes no tiene nada nuevo que ofrecer y en muchos casos, aunque lo tuvieran, son ilegítimas por desproporcionadas.

Comienzo el trabajo con esta previsión porque entiendo que, más allá de los desafíos históricos de transformación institucional y su vigencia, el proceso de cambio del sistema de justicia penal necesariamente tiene en este punto una cuestión insoslayable.

No se trata de esperar condiciones objetivas para el cambio, representadas por los resultados de otras (sin dudas) necesarias reformas pendientes, sino de asumir que la mejora de las estructuras, procesos y prácticas judiciales en materia penal no termine siendo una maquinaria que funciona de manera eficiente para responder a las consecuencias de los problemas sin respuesta en otras áreas<sup>5</sup>.

---

cho o en todo caso el poder de aplastar sin limitación alguna todas las veleidades de atentar contra la seguridad de las personas y los bienes. Pero si se vuelve más o menos democrático, y a medida que esto sucede, plantea límites al ejercicio de ese poder que se cumple plenamente sólo a través del despotismo o el totalitarismo. Un estado democrático no puede ser protector a cualquier precio [...]" CASTEL, Robert, *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, 1ra. edición argentina, Editorial Manantial, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2004, p. 29.

<sup>4</sup> Esto debe ocurrir mediante una revisión de los programas institucionales y normativos, pero sobre todo mediante un monitoreo constante de las prácticas.

<sup>5</sup> No está mal recordar que "En el mundo posmoderno de estilos y modelos de vida en libre competencia [...] Aquellos a los que se deja de lado en tanto que 'problema'" son los consumidores defectuosos [...] personas incapaces de ser 'individuos libres' de acuerdo con el sentido de 'libertad' definido en función de la libertad del consumidor. Estas preo-

Como alguien ha dicho lúcidamente alguna vez, hoy es determinante la necesidad de evitar que la transformación del sistema de justicia se agote en asegurar "procesos justos para causas injustas"<sup>6</sup>.

## **2. No se dice "el" problema, se dice "los" problemas del sistema de justicia penal**

Comúnmente los problemas del sistema de justicia no son abordados como problemas concretos que conducen a crisis de distinto orden, asumiendo la complejidad de todos los aspectos involucrados. Por ello, siguiendo la identificación de distintos niveles de crisis propuesta por BINDER<sup>7</sup>, voy a señalar distintos niveles de crisis que dan cuenta de problemas muy diversos.

Un primer ámbito, la crisis de eficiencia, se expresa en la incapacidad para sostener, -estructuralmente-, un esquema de investigación y juzgamiento de los delitos de acuerdo con las garantías básicas y en tiempos razonables. A ello se agrega la dificultad para controlar el desempeño de la agencia policial, cuya acti-

---

cupaciones [...] por proteger la pureza de la vida consumista se dan asimismo cita en dos reivindicaciones políticas dirigidas al Estado que, pese a ser contradictorias, se refuerzan mutuamente. Una de ellas pide la ampliación mayor de las libertades de consumo [...] a través de la retirada de toda intervención colectiva en los asuntos privados, la reducción de los impuestos y el gasto público. La otra [...] pide que se haga frente a las consecuencias de la primera reivindicación de un modo más enérgico: aparecida en el discurso público bajo el nombre de seguridad ciudadana esta segunda reivindicación consiste en impedir la protesta igualmente desregulada de las víctimas de la desregulación y la privatización", BAUMAN, Zigmunt, *La posmodernidad...*, ob. cit., p. 24. Más popular, una síntesis de esa idea por SOLARI, Carlos "Indio" en la canción Nike es la cultura, del disco *El tesoro de los inocentes*. [Bingo Fuel], Buenos Aires, 2005, tema 1, cuando dice "Vas corriendo con tus nikes y las balas van detrás [...] almacenes coloridos a los que llamás ciudad, te envuelven con canciones indoloras [...] Operarios con salarios de miseria, dirás, ¿Qué me importa eso?".

<sup>6</sup> La expresión fue utilizada por Luciana SÁNCHEZ hace muchos años en una conversación y me parece tan gráfica que no puedo obviar la cita como reconocimiento público. Desconozco si ella la ha utilizado alguna vez en algún texto.

<sup>7</sup> Estas tres tesis están expuestas en el trabajo de BINDER, Alberto, *Ideas y materiales para la Reforma de la Justicia Penal*, 1ra. edición, Editorial Ad-Hoc, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2000, ps. 19 y ss.

vidad inicial condiciona el trabajo de las demás estructuras vinculadas<sup>8</sup>.

Este nivel de crisis es más notorio cuanto más grave es la criminalidad que se trata de investigar pero también es muy claro cuando observamos que el gran universo de casos simples, conflictos menores que ocupan el trabajo de la maquinaria penal, no encuentra respuestas adecuadas, se someten a procesos indiferenciados y cualitativamente desprovistos de todo peso.

En segundo lugar existe una crisis de garantías, que se hace visible en las condiciones a que son sometidos los acusados de delitos penales y cuyas manifestaciones más corrientes son: la violación sistemática de la presunción de inocencia, la duración intolerablemente extensa de los procesos, la detención antes del juicio en condiciones inhumanas y la disposición de las personas en interacción directa con fuerzas de seguridad cuya discrecionalidad y violencia crece al abrigo de la desatención judicial sobre sus actos. Tampoco están garantizados los derechos de acceso y tutela de las víctimas.

En tercer lugar existe un nivel de crisis, que entiendo es resultante de las dos primeras mencionadas. Se trata de una creciente crisis de legitimidad que se ve fortalecida por la distancia histórica que el menos democrático de los poderes de Estado ha tenido con los ciudadanos<sup>9</sup>. La organización verticalista, las formas tribales y las prácticas nepóticas en la composición de la magistratura, la utilización del expediente escrito como forma de expresión y comunicación y la reivindicación del secreto como método de trabajo<sup>10</sup> son algunas de las manifestaciones concretas en que se ha expresado históricamente esa distancia.

---

<sup>8</sup> Por ejemplo, en la medida en que el tipo de casos que ingresa, la cantidad, el nivel de control que se ejerce sobre la actividad policial, el nivel de tolerancia que el sistema de justicia manifiesta al momento de analizar bajo criterios jurídicos las prácticas de las agencias policiales.

<sup>9</sup> Cf. BINDER, Alberto, *Ideas y materiales...*, ob. cit., p. 24.

<sup>10</sup> La relación entre el sistema de administración de justicia y sus niveles de publicidad son una cuestión clave para analizar el componente democrático del sistema de justicia. Por su vigencia cito algunos clásicos; decía VOLTAIRE "Entre nosotros todo se hace en secreto. Un solo juez, con su secretario, oye a los testigos, uno después de otro... ¿De verdad el secreto conviene a la justicia? ¿No debería ser sólo propio del delito esconderse?"; Luego BENTHAM "La publicidad es el alma de la justicia [...] cuanto más secretos han sido los tribunales, más odiosos han resultado [...] Si no tuviesen nada que temer de las miradas del público, ¿Por qué se encerrarían en un recinto de tinieblas?", ambos citados por FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, 4ta. Edición, Editorial Trotta, Madrid, 2000, p. 617.

### 3. ¿De dónde venimos? Las bases de nuestra cultura judicial.

Hasta nuestros días el sistema de justicia penal nacional mantiene una notable identidad con las viejas prácticas introducidas por el esquema colonialista<sup>11</sup> y sus necesidades de fortalecimiento de la autoridad monárquica por estas tierras. Aún al calor de la impronta profundamente republicana, democrática y liberal que fomentaban no pocos sectores cuando por aquí se discutía ni más ni menos que sobre independencia y naciones libres, el sistema judicial logró sustraerse del ideario expresado en el texto de nuestra Constitución Nacional (1853)<sup>12</sup>. Esa distancia -más o menos tensa según los momentos- se ha consolidado en muchos aspectos hasta nuestros días.

Esta resistencia de la herencia colonial en el ámbito judicial se impuso cómodamente en toda la región por lo menos durante dos siglos<sup>13</sup>.

Durante todos esos años, la justicia (particularmente, el fuero penal) por acción u omisión había tenido una significativa funcionalidad dentro de los recurrentes momentos de autoritarismo y debilitamiento del programa democrático. No se trata de decir que no hubo violencia contra los sistemas de justicia sino que, estructuralmente y una vez controlado por el gobierno de turno, el sistema de jus-

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, la legislación procesal vigente en nuestro país desde 1889 hasta la reforma de justicia del año 1992 fue tomada por su autor, Manuel OBARRIO, de la antigua legislación inquisitiva de España conforme la compilación de 1879. Luego España, había abandonado ese esquema para 1882. Al respecto ver PASTOR, Daniel, Código Levene: ¿Nacerá viejo y caduco?, en Tensiones. ¿Derechos fundamentales o persecución penal sin límites?, 1ra. Edición, Editores del Puerto, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2004, p. 214.

<sup>12</sup> "La ruptura de la independencia no provocó un cambio total de estas burocracias [...] El ascenso [...] de niveles inferiores de esa misma burocracia, sumado al hecho de la permanencia casi total del derecho colonial para los asuntos corrientes, reafirmó las viejas prácticas y consolidó la cultura autónoma y colonial de ese sector que no adaptó sus prácticas a las nuevas reglas y principios de la República", BINDER, Alberto y OBANDO, Jorge, De las "Repúblicas Aéreas" al Estado de Derecho, Editorial Ad - Hoc, 1ra. Edición, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2004, p. 115

<sup>13</sup> Como señalamos antes, la reforma integral de las viejas estructuras heredadas de la inquisitorial concepción de las naciones colonialistas (mediando puras traducciones de texto allí donde la impronta fue portuguesa o francesa) ocurrió recién desde mediados de la década del 80 en adelante. Es importante ver que sólo una ajenidad extrema y una capacidad de asilamiento excepcional pueden garantizar tamaño autonomía. Cf. BINDER, Alberto y OBANDO, Jorge, De las "Repúblicas Aéreas"..., ob. cit., p. 117.

ticia mantuvo sus estructuras y formalidades garantizando extremos en los que las Constituciones más liberales pudieron coexistir y las reglas básicas de los procesos penales pudieron convivir con dictaduras sangrientas. A la luz de las prácticas de tales gobiernos, si tales estructuras hubieran sido un obstáculo, las hubieran modificado<sup>14</sup>.

Con la recuperación de la democracia en los países de la región se abrió escenario a un discurso de transformación que ponía altas expectativas en el papel del sistema de justicia como agente clave de las nacientes institucionalidades, que se definían como Repúblicas democráticas de derecho en oposición al autoritarismo de las décadas anteriores. Así, varios países de la región atravesaron la última década encarando procesos de transformación integral de sus sistemas de justicia penal con notas similares, ligados a la necesidad de dotar de eficiencia, transparencia y calidad institucional y democrática a los sistemas de justicia penal. Los avances en materia de oralidad y la reivindicación del juicio público, un incipiente reconocimiento normativo de los derechos de las víctimas y la consideración de salidas alternativas al conflicto fueron abriéndose paso.

Es innegable que los procesos de reforma han producido avances, que solo ignorando la complejidad de tales procesos y el carácter eminentemente político que gobierna el debate entre los sistemas de justicia (muchas veces refugiado en los debates académicos) pueden ser desconocidos. Eso es tan cierto como que también graves problemas persisten<sup>15</sup>.

Me refiero a cuestiones tales como: a. la distancia persistente entre la justicia y los ciudadanos (que se manifiesta en la precariedad del juicio oral, en la falta de protagonismo de las víctimas y en una percepción generalizada de que las promesas de la reforma funcionan para los más fuertes); b. el carácter inmovible (a pesar de los derechos reconocidos y el uso de medidas alternativas) en el uso de la privación de libertad como única respuesta, despojada de todo criterio de humanidad (que exalta la carencia de prácticas alternativas, tanto en el modo como en las respuestas sustanciales al conflicto) y c. el incumplimiento de la pro-

---

<sup>14</sup> Cf. ZAFFARONI, Raúl, Preguntas que queman: el sistema penal en cuestión, en ZERBA, Diego y MASSA, María Comps, El mal-estar carcelario., 1ra. Edición, Ediciones El Otro, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1996, ps. 109 y ss.

<sup>15</sup> Puede verse una evaluación comparativa interesante entre los procesos de reforma penal en <http://www.cejamerica.org>.

mesa que rezaba que la reforma pondría al sistema penal en su lugar promoviendo su intervención en hechos de mayor gravedad, modificando sus prácticas e intervenciones frente a conflictos menores.

En el sistema de justicia penal de la Nación, a diferencia de lo ocurrido en muchos otros países de la región y en varias provincias, el proceso de reforma no tuvo la profundidad de las experiencias comparadas, aunque si existió un amplio debate sobre qué sistema de justicia penal requería nuestra flamante democracia<sup>16</sup>.

#### **4. Una mirada sobre algunas cuestiones de la justicia penal en el ámbito nacional<sup>17</sup>**

*"Diría que nuestra justicia se ha mantenido entre el cielo de los conceptos que a veces tranquiliza y el infierno del papeleo y la rutina que siempre aburre, pero que también impide ver la realidad"<sup>18</sup>.*

La justicia penal en el ámbito nacional se encuentra conformada por el Fuero Federal y por la Justicia Penal de la Nación que actuaba anteriormente como justicia local en el territorio de la Capital Federal antes de que la ciudad tuviera status de autonomía. Por razones que exceden este trabajo, desde 1994 a la fecha el proceso de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires aún no se consolida, de modo tal que aún hoy (11 años después de la reforma constitucional del

---

<sup>16</sup> Para mayor información del debate desde 1986 en adelante ver MAIER, Julio, Derecho Procesal Penal. Tomo I. Fundamentos, 2da. Edición, Editores del Puerto, 1996, ps. 427 a 436.

<sup>17</sup> Este apartado está tomado del trabajo de ARDUINO, Ileana, Reforma del sistema de justicia penal y Ministerio Público Fiscal, en DUCE, Mauricio, RIEGO, Cristian y VARGAS, Juan Enrique (Editores), Reformas procesales penales en América Latina: Discusiones locales, Centro de Estudio de Justicia de las Américas (CEJA-OEA), 1ra. Edición, Santiago de Chile, 2005, ps. 16 a 21. Se reformuló con una descripción muy básica para aligerar la lectura. Todas las cifras son de la estadística on line de la Procuración General de la Nación disponible en [www.mpf.gov.ar](http://www.mpf.gov.ar)

<sup>18</sup> BINDER, Alberto, Ideas y materiales..., ob. cit., p. 111

año 94) estamos en la paradójica situación de que la justicia local de la Ciudad está bajo la órbita del gobierno nacional, algo que no ocurre en ninguna otra provincia del país por aplicación del art. 5 de la Constitución Nacional.

La distinción entre el fuero federal y el fuero ordinario ("nacional") está basada principalmente en el tipo de casos en que intervienen: la justicia ordinaria investiga todo aquello que no está en manos de la justicia federal cuya competencia es excepcional y taxativa<sup>19</sup>. La justicia penal federal tiene bajo su órbita la investigación y sanción de delitos de gran trascendencia pública: los delitos cometidos por funcionarios del estado nacional y ciertas formas de criminalidad organizada (Vg. narcotráfico y secuestro), son algunos de ellos<sup>20</sup>.

En materia de organización<sup>21</sup>, se ha impuesto una burocracia profesional cooptada completamente por jueces profesionales en abierta contradicción al mandato constitucional de instauración de juicio por jurados cuya omisión lleva más de ciento cincuenta años. La impronta juradista fue una de las banderas de la oposición y la lucha por la erradicación de las estructuras judiciales de la colonia: "A la dualidad justicia del rey/legislación colonial se le opone jurados/legislación republicana. Esto se observa claramente en la Constitución de la República Argentina [...] que en un artículo específico (24) ordena al legislador ordinario 'que promueva la reforma de la actual legislación en todos los ramos y promueva el establecimiento del juicio por jurados'"<sup>22</sup>.

En tantos años, el legislador amparado en sus prejuicios y en la resistencia de jueces y abogados ha sido pertinaz en "ignorar el llamado de la democracia y la Constitución a favor de la participación de mortales sin diploma de abogados en la administración penal estatal"<sup>23</sup>. Además de enteramente profe-

---

<sup>19</sup> La Constitución limita los alcances de la justicia federal (tal como lo ha sido con todas las instancias institucionales federales) pero en los hechos esos límites son vulnerados bajo el juego de las reglas de competencia o bien por decisiones tales como la federalización de delitos (recientemente el caso del secuestro). Esta visión se asienta, a mi juicio, en un prejuicio muy fuerte sobre las justicias provinciales y en una sobreestimación clara de las capacidades y compromisos de los actores del sistema federal. Para ampliar, ver MAIER, Julio, *Derecho Procesal Penal...*, ob. cit., p. 738.

<sup>20</sup> También existe el Fuero Nacional en lo Penal Económico y el Fuero en lo Penal Tributario a los que no nos referiremos aquí.

<sup>21</sup> Cf. Leyes 24.050 y 24.121 de organización e implementación de la justicia penal.

<sup>22</sup> BINDER, Alberto y OBANDO, Jorge, *De las "Repúblicas áreas"*, ob. cit., p. 689.

<sup>23</sup> PASTOR, Daniel, *El derecho procesal penal de los años noventa: balance y memoria de un fracaso rotundo*, en *Tensiones...*, ob. cit., p. 237.

sional, el sistema de justicia penal se ha mantenido con una organización burocrática, compartimentada, sometida a formas de jerarquización interna que fortalecen los aspectos más corporativos, afectan la independencia judicial y están pésimamente administrados, en base a una organización que es tolerante con el malgasto de los recursos.

En conclusión, la implantación del jurado imponía una transformación de la justicia construida al abrigo del paradigma inquisitivo: la intervención popular reclamaba una justicia imparcial, con claridad en los roles de quiénes acusan y quiénes deciden y que obtuviera la información para decidir sobre los hechos graves y la aplicación de un castigo directamente de las versiones que las partes vertieran en el escenario del juicio oral garantizando la publicidad y la contradicción. Aún hoy todas estas cuestiones, son tareas pendientes.

#### **4.1 ¿Cómo funciona el proceso penal en la nación hoy?**

Procesalmente, estamos regidos por un sistema que manifiesta serias incompatibilidades con los estándares básicos de protección de derechos y garantías constitucionales -afianzados con la última reforma de la Constitución Nacional, Art. 75, inciso 22-. Esto no es solo un problema de incompatibilidad de normas, pues mirado con otros elementos es claro que nuestro sistema de justicia penal mantiene una brecha amplia con la concepción republicana en la forma de organización y ejercicio del poder: se trabaja sin vínculos con la ciudadanía, con escaso apego al control externo y con una superposición de roles que suma confusiones y esconde responsabilidades.

El proceso penal está hoy protagonizado por un Juez de Instrucción que concentra la actividad de investigar y decidir acerca de la corrección y legalidad de sus propias investigaciones. Simultáneamente, pesa sobre ello el deber de decidir imparcialmente y vigilar por la efectiva tutela de los derechos de todos los involucrados: la víctima (si es que hizo uso de una de las excepcionales posibilidades en que puede participar del proceso) y el acusado.

En cuanto al rol del Ministerio Público fiscal, en principio, su mayor o menor intervención en la investigación será fruto de la decisión de los jueces quienes pueden delegarla en ellos (art. 196 Código Procesal Penal de la Nación) y reasumirla en cualquier momento o actuar sólo como jueces de garantía, lo que

genera problemas básicos en la planificación y previsión del trabajo<sup>24</sup>.

Desde 1992 a la fecha las sucesivas reformas normativas han avanzado en la asignación de un rol más protagónico de los fiscales en la investigación. Los supuestos en que la investigación queda en manos de los fiscales son: a) los procesos que se inician por flagrancia en las que el juez estime que no procede la prisión preventiva y en los que la pena que se espera no es privativa de la libertad (art. 353 bis Código Procesal Penal de la Nación); b) la gestión de las causas con autor ignorado siempre y cuando al momento de identificado el autor los jueces no decidan seguir ellos con la dirección de la investigación (arts. 196 bis, ter y quater del Código Procesal Penal de la Nación).

Bajo la vigencia de un siempre irrealizable principio de legalidad (art. 71 del Código Penal y 5 Código Procesal Penal de la Nación) que obliga a la persecución de cada hecho delictivo del que se tome noticia, se fomenta una práctica burocrática, que garantiza la arbitrariedad y un enorme poder selectivo en manos de las agencias policiales y judiciales: la norma manda investigar todos, todos saben que desde siempre eso ha sido imposible, pero mantenemos una norma irrealizable y se actúa como si se investigara todo dejando márgenes enormes de poder en manos de quien puede archivar, "cajonear" o agilizar imprevistamente una causa. Al respecto se ha señalado que "Puesto que nadie puede concebir seriamente que todas las relaciones sociales se subordinen a un programa criminalizante faraónico [...] la muy limitada capacidad de las agencias de criminalización secundaria no les deja otro recurso que proceder de modo selectivo [...] Las agencias [...] no seleccionan conforme a su exclusivo criterio, sino que su actividad selectiva es condicionada también por el poder de otras agencias, como las de comunicación social, las políticas, los factores de poder, etc. [...] Pero no es sólo el poder de otras agencias lo que orienta la selección [...] sino que ésta proviene también de sus propias limitaciones operativas, que incluyen las cualitativas: en alguna medida, toda burocracia termina por olvidar sus metas y reemplazarlas por

---

<sup>24</sup> Cf. ARDUINO, Ileana, *Reforma de la Justicia...*, ob. cit., p. 30, donde decía que "Este aspecto del sistema, verdadero esquema esquizofrénico, debe ser erradicado. Tal como están las cosas hoy no es posible para ningún Ministerio Público planificar la política criminal si por la supervivencia de la facultad de delegación y reasunción de las investigaciones en manos de los jueces, está sometido a la incertidumbre constante respecto de la cantidad de casos que debe gestionar año tras año".

la reiteración ritual, pero en general concluye haciendo lo más sencillo"<sup>25</sup>.

En el juicio oral, los jueces tienen amplias facultades de preguntar, generalmente llegan con el expediente leído, las partes autorizan la lectura de documentos lo que transforma al juicio en un soporífero espectáculo gobernado por una verba ininteligible para los comunes mortales que no conozcan de derecho, incluidos el acusado y la víctima de cuyo conflicto se trata (arts. 363 y ss del Código Procesal Penal de la Nación). El ataque a la imparcialidad como garantía de los imputados que ello implica es tan obvio que me exime de mayores comentarios.

Los acusados pasan gran parte de los procesos privados de su libertad porque en materia de investigaciones rige aún aquellos de que "se detiene para investigar y no se investiga para detener"<sup>26</sup>. Por último, el juicio, si es que llega, lo hace muchísimo tiempo después de cometido el hecho. La violación del derecho a ser juzgado en un plazo razonable y su relación con la consecuencia de que las causas deben ser cerradas porque el tiempo para investigar que se impuso al Estado se ha agotado, es uno de los elementos más mortificantes del proceso tal como funciona hoy. Para todos: víctima, acusado y la comunidad en general, la distancia abismal que se extiende entre los hechos y sus soluciones (cuando llegan) mina toda eficacia del sistema de justicia penal y alimentan la desconfianza.

A trece años de aquella reforma es posible comprobar de qué modo la lógica inquisitiva (secreta y escrita) que gobierna la etapa de investigación terminó fagocitándose lo poco que quedaba de expectativa republicana y democrática sobre la reciente reforma en cuanto ella reivindicaba el juicio oral y público como hito de su carácter transformador.

La disfuncionalidad de dos paradigmas contradictorios conviviendo bajo el mismo "techo normativo" condujo a una distorsión total en sacrificio de los pocos elementos de innovación que, por entonces, se habían incorporados. El

---

<sup>25</sup> ZAFFARONI, Raúl, ALAGIA, Alejandro y SLOKAR, Alejandro, Derecho Penal. Parte General, 2da. Edición, Ediar Editora, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2002, p. 9

<sup>26</sup> El uso masivo e indiscriminado de la prisión preventiva ha sido cuestionado históricamente. Sin embargo nuestros sistemas de administración de justicia penal siguen tapan-do su ineficiencia mediante el recurso a la prisión preventiva, respuesta engañosa para las víctimas (a quiénes se les ofrece un encarcelamiento rápido e ilegal a cambio del letargo de sus causas) y violatoria del derecho a la libertad y la dignidad de las personas acusadas.

intento de las reformas sucesivas y parciales parece no haber cooperado en la resolución de los cuestionamientos que sucesivamente fueron apareciendo y más bien se han hecho parte del cúmulo de problemas.

## **5. ¿Qué tenemos hoy? Un ojo sobre las crisis de la justicia penal y sus manifestaciones en el ámbito federal**

La idea de este apartado es sumar algunos datos empíricos que permitan dar cuenta de los efectos concretos en que se manifiestan la crisis de garantía y eficiencia del sistema de justicia penal a las que nos referíamos más arriba. Es claro que el análisis basado en cifras tiene limitaciones para explicar, por sí solo, cualquier fenómeno social o institucional en toda su complejidad. Pero aún así, estimamos necesario incorporar datos de la realidad, acercarnos a la información concreta (por cierto mejorable) como paso indispensable para el desarrollo de políticas destinadas a resolver problemas reales.

### **a. ¿Qué delitos persigue la justicia penal?**

Tomemos como primer dato el tipo de tipo de delitos a los que se dedica el sistema de justicia penal en el ámbito nacional.

Si observamos el fuero Federal, para todo el año 2004 tanto en el interior del país como en el ámbito de la ciudad, la persecución penal se ha concentrado en delitos de la Ley de Estupefacientes (Ley Nro. 23.737) y más específicamente, en la persecución de consumidores pues son casos de tenencia de drogas para consumo personal o tenencia simple<sup>27</sup>. En el otro extremo, tenemos que en el mismo año por los delitos de organización y financiamiento del narcotráfico no se registró ni un solo inicio, ni elevación, ni condena en toda la Ciudad de Buenos Aires. De las figuras penales dedicadas a la comercialización de drogas, apenas se registran casos en materia de comercio simple.

La tenencia para consumo también gobierna el trabajo de la justicia fede-

---

<sup>27</sup> Lo que indica que la agenda de la justicia federal y su política de persecución, la define la policía mediante la detección en flagrancia.

ral en el interior lo que permite rápidamente concluir en que el grueso del trabajo de la justicia federal está concentrado en la persecución de delitos de tenencia para consumo y uso personal de drogas<sup>28</sup>.

Es interesante, por su elocuencia, no pasar por alto aquí que un reciente voto en minoría de la Cámara Federal de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, firmado por el Dr. Eduardo FREILER<sup>29</sup> construye una posición sobre la razonabilidad de la política punitiva en la materia basándose en los resultados (datos concretos) de la línea seguida hasta ahora. Dice el voto: "La Argentina no asumió internacionalmente la obligación de penar la tenencia para consumo sino que escogió hacerlo [...] Tensó la cuerda de los derechos individuales con la esperanza de solucionar el problema. Los resultados de esta opción demostraron, a quince años de la vigencia de la ley 23.737, su fracaso. A pesar de la política de 'tolerancia cero' el comercio ilegal de drogas y su consumo han aumentado. En tal sentido resultan elocuentes las estadísticas del Fuero Federal que evidencian un gran incremento de causas por tenencia para consumo personal, a partir de la vigencia de la ley 23.737 [...] El saldo fue una avalancha de expedientes tendientes a investigar consumidores sin lograr ascender en los eslabones de la cadena del tráfico en la gran mayoría de los casos [...] De otra parte, no debe subestimarse la enorme inversión de recursos represivos destinados hacia el consumidor en lugar de ser aplicados contra el narcotráfico, cuyos actores, de manera indirecta pero en definitiva, aprovechan la dispersión de esfuerzos provenientes del Estado. El paso del tiempo demostró la ineficacia de la norma y, por ende, su irrazonabilidad"<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> La reforma a las reglas de competencia en materia de persecución de estos delitos a la luz de estas cifras nos obliga a una reflexión ¿A qué piensa dedicarse el fuero federal si las provincias deciden hacer uso de la facultad de investigar ellas tales delitos?

<sup>29</sup> Cf. "Cipolatti, Hugo s/procesamiento", CNCrim. y Corec. Fed., 08-06-05, El Dial-AA2A9C. Ver también las declaraciones periodísticas de otro Juez de ese mismo Tribunal, el Dr. Horacio CATTANI, en Página/12, ya citadas cuando dice "La estructura judicial penal está preparada nada más que para las pequeñas infracciones, para los delitos contra la propiedad cometidos por delincuentes fracasados que terminan confesando todo [...] cuántos hay de causas de droguitas, como le decimos nosotros, casos de tenencias o minidistribuciones [...] en los que los acusados quedan detenidos hasta el juicio".

<sup>30</sup> Lamentablemente el Congreso de la Nación acaba de concentrar el debate sobre las drogas en la modificación de la competencia en materia de penalización de algunas formas de tenencia (entre ellas, el consumo) evadiendo la discusión de fondos que es el debate sobre la razonabilidad y validez constitucional de la punición de dicha conducta y la urgencia con que el contexto reclama políticas de reducción de daños.

Cuando se observa la eficacia del sistema penal frente a la persecución de delitos contra la administración pública vemos que, en el ámbito de la Ciudad Autónoma, el delito más perseguido es el de atentado o resistencia a la autoridad (340 casos) seguido de la figura de incumplimiento de deberes de funcionarios públicos. Este último tipo penal se aplica en los casos en que se investiga la conducta de un funcionario público que no cae bajo la órbita de otro delito previsto en el Código Penal en forma más específica. El cohecho es el delito con menos ingresos y tiene correlación en los resultados de causas que se elevan a juicio (0 casos). Tomando las cifras totales en materia de delitos contra la administración pública en la justicia federal de la ciudad se iniciaron 788 casos en un año por delitos contra la administración pública y hubo 1 condena (por enriquecimiento ilícito). En la justicia federal del interior se advierte un panorama idéntico al de la justicia federal en materia de investigación y condena de hechos de corrupción y otros delitos patrimoniales en perjuicio del Estado Nacional. Por ejemplo, en todo el 2004 se abrieron 87 casos por malversación de caudales públicos, 7 de ellos llegaron a la etapa de juicio y en dos casos hubo condenas.

En el caso de la justicia ordinaria ("Nacional") es evidente que la justicia penal está orientada a la persecución de delitos contra la propiedad (106.885 casos) mientras que los delitos contra las personas (8.951 casos) y la integridad sexual (2.308 casos) ocupan una posición muy relegada. Las cifras reúnen todos los casos, los que ingresan con autor identificado y con autor sin identificar. Un informe de la Procuración General de la Nación señalaba que es necesario discriminar, porque, cuando se miden los resultados totales, los casos tramitados como "NN" "inflan" el total de inicios y distorsionan las lecturas en la relación inicios -elevaciones a juicio- condenas<sup>31</sup>. Es decir, esa relación debería medirse a partir de las causas con autor. Sin embargo es importante dejar claro que al fin y al cabo, más o menos graves, los casos existen e ingresan. Sí habría que refle-

---

<sup>31</sup> Se señaló que "La diferencia radica en [...] supuestos en que tanto el juez como el fiscal realizan medidas de pruebas tendientes a esclarecer el hecho y sus responsables, a diferencia de las que denominamos "NN" que son en la mayoría de los casos automáticamente archivadas mediante un formulario preimpreso", tomado de "Estudio sobre la distribución de las causas con autor ignorado ('NN') en el fuero de instrucción, correccional, de menores, penal, económico y federal de la Ciudad de Buenos Aires y en toda la jurisdicción federal del Interior del País" elaborado por la Procuración General de la Nación, [http://www.mpf.gov.ar/Investigación%20sobre%20NN%20en%20todo%20el%20país\\_1999\\_2000.pdf](http://www.mpf.gov.ar/Investigación%20sobre%20NN%20en%20todo%20el%20país_1999_2000.pdf)

xionar acerca de cómo dar otras respuestas de calidad en las condiciones de posibilidad de los distintos tipos de caso que, como también señala el estudio citado, distraen una enorme cantidad de recursos para su gestión cuando a todos se responden apáticamente del mismo modo. Más en profundidad, habría que dar la discusión de si es correcto o necesario que esos casos ingresen al sistema penal para terminar con un formulario preimpreso, o bien, deben ser objeto de otras respuestas que prescindan de la estructura punitiva.

Finalmente, la relación entre casos ingresados y efectivamente resueltos es absolutamente desproporcionada. La tasa de casos que encuentra respuesta es ínfima frente a los ingresos, dinámica que se presenta en todos los fueros y que refuerza la idea de que el sistema de justicia penal no sólo no logra intervenir en casos penales realmente relevantes sino que además es una maquinaria nada dúctil y apta para responder a los casos menores.

## **b. ¿Qué pasa con los tiempos de la justicia?**

Si bien la información disponible no es clara sobre el punto, es posible aproximarse a la situación tomando como fuente la estadística del Poder Judicial de la Nación, tomando como base aquí la información del año 2003. En ese año los juzgados federales de instrucción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tramitaron un total de 27.180 causas, de las cuales tuvieron algún tipo de respuesta 19.889 causas (73,17%). El 26,88% de los casos restantes pasó al año 2004 sin haber cerrado la etapa de investigación. Una vez elevados a juicio, la ínfima cantidad de casos que llegan a la etapa de juicio oral corrieron la siguiente suerte: ingresaron a los 6 tribunales orales federales a lo largo del 2003 un volumen total de 1.423 causas y se registraron como "resueltos" en el mismo período 596 mientras que las 827 causas restantes pasaron al 2004. De estas últimas, 512 llevaban ante estos tribunales más de 6 meses de trámite, a lo que debe sumarse el tiempo que insumieron en la etapa de instrucción, que mencionamos recién, es del promedio de un año<sup>32</sup>.

Es cierto que estos datos duros no dan cuenta de circunstancias concretas de los casos que a lo mejor puedan explicar en mejores condiciones las razones y

---

<sup>32</sup> Cf. ARDUINO, Ileana, *La reforma procesal...*, ob. cit., p. 35.

causas de los tiempos de la justicia penal en nuestro país<sup>33</sup>. Dejo a criterio de los lectores las inferencias que pueden hacer a partir de los datos previos: tipo de delitos que mayoritariamente persigue el fuero federal, cantidad de casos que terminan la etapa de investigación y su relación con los plazos que aquí se invocan.

Sí existen datos más completos en el ámbito de la justicia nacional de instrucción donde la Oficina de Estadísticas de la Procuración General de la Nación impulsó una investigación específica sobre los plazos en el proceso penal y su duración<sup>34</sup>. Textualmente dice el informe preliminar de la investigación "Si se toma la totalidad de los casos analizados se advierte que en promedio la instrucción dura casi once meses (320 días). El término legal de cuatro meses (art. 207 CPPN) sólo se alcanza en el 40% de los casos, y el término extendido a 6 meses (que es aplicable a los casos sumamente graves y complejos, que como observamos no son mayoría en los casos analizados) apenas llega al 51% de los casos". Una vez ingresados al juicio el tiempo de trámite es promedio de 7 meses.

---

<sup>33</sup> "No basta simplemente recurrir a la consulta de las estadísticas para ver cuánta cantidad de sentencias saca un tribunal, cuál es el índice de acumulación que tiene con el transcurso de los años, qué es lo que está pasando en este momento [...] Es necesario también evaluar la calidad del producto, ver qué grado de conformidad tienen las decisiones judiciales con la realidad que les toca juzgar y, además, cómo funciona el sistema de decisiones judiciales, en el contexto y en la definición de una política criminal" ARSLANIAN, Carlos, en Jornada de debate y propuestas para una agenda de políticas de seguridad y justicia penal para la República Argentina, 14 de diciembre del 2004, organizadas por la Fundación Friedrich Ebert y CEPES. Estoy de acuerdo en que producir datos duros, sobre todo si no están orientados a relevar prácticas y solucionar problemas no tiene sentido y que la evaluación cualitativa es indispensable. Sin embargo, los datos duros y gruesos muestran un panorama tan sombrío que solo argumentando márgenes de error como mínimos superiores al 200% en las cifras y su lectura estaríamos en un contexto completamente diferentes si adosamos una perspectiva cualitativa.

<sup>34</sup> La investigación estuvo a cargo de Adrián MARCHISIO quien en las Jornadas de debate citadas en este trabajo fue preciso en remarcar que "Cuando hablamos de duración del proceso las críticas que se hacen a todo tipo de investigación o análisis tienen que ver con la cuestión cualitativa, en general cuando se analiza empíricamente el funcionamiento de la justicia cuando no gustan los resultados de ineficiencia [...] no están evaluadas las causas cualitativas. Hay causas complejas, hay investigaciones engorrosas, hay exhortos que hay que enviar a otros países y eso genera un trámite que generalmente no se puede traducir en una estadística fría, y no fue el caso de esta investigación. Intentamos leer cada uno de los expedientes [...] para verificar la problemática en concreto. Ver MARCHISIO, Adrián (Director), La duración del proceso penal en la Argentina. A diez años de la implementación del juicio oral y público en el sistema penal federal, [http://www.mpf.gov.ar/Plazos%20de%20duracion%20del%20proceso%20penal\\_2004.PDF](http://www.mpf.gov.ar/Plazos%20de%20duracion%20del%20proceso%20penal_2004.PDF).

Tenemos entonces un promedio de casi 20 meses en la investigación de hechos que, en su gran mayoría, son detectados en flagrancia<sup>35</sup>. De nuevo el lector tomará sus conclusiones a partir de relacionar el paso de 20 meses para la investigación de hechos mayoritariamente menores y detectados al momento de su comisión<sup>36</sup>.

### c. El uso masivo y extendido de la prisión preventiva

La investigación que acabo de citar muestra con claridad la relación entre prisión preventiva y condenas en el ámbito de la justicia de instrucción<sup>37</sup> y el carácter abiertamente punitivo de una medida que se propone cautelar y meramente procesal<sup>38</sup> cuando indica que en el 91% de los casos de condena el acusado estaba privado de su libertad por aplicación del instituto de la prisión preventiva. Correlativamente, el número de absoluciones se triplica en los supuestos en que el acusado está en libertad durante el proceso<sup>39</sup>. Es cierto que, aún así la incidencia del juicio oral es importante: frente a una totalidad de hechos con conde-

---

<sup>35</sup> En el mismo momento de su comisión o inmediatamente después. Son casos con autor detenido y con los elementos probatorios a disposición.

<sup>36</sup> Cf. MARCHISIO, Adrián, *La duración del proceso...*, ob. cit., p. 99 donde indica que del total de causas analizadas, el 97% fueron casos sin ningún tipo de complejidad. Existen pautas desarrolladas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, luego adoptadas en el ámbito regional, por las instancias del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos para evaluar la complejidad de un caso.

<sup>37</sup> Con notas comunes en el caso de la justicia federal que no se presentan aquí para aligerar el texto.

<sup>38</sup> La distinción entre pena y medida cautelar según la dogmática jurídica se relaciona directamente con el motivo de su imposición. La primera es la sanción por un hecho delictivo cuya autoría y responsabilidad está probada en juicio previo oral y público, la segunda es excepcional y se habilita solo con carácter cautelar previo al juicio cuando existe peligro de fuga o entorpecimiento de la verdad antes del juicio. Todo otro uso afecta la presunción de inocencia. En nuestro medio se utiliza rutinariamente, como regla y por fuera de las distinciones de la dogmática jurídica la realidad está ahí señalando que de hecho son lo mismo.

<sup>39</sup> MARCHISIO, Adrián, *La duración del proceso...*, ob. cit., p. 19. Allí se dice con claridad que mientras solo acceden a la absolución el 9% de los presos preventivos, quienes estén procesados penalmente y en libertad obtendrán una absolución en el 27% de los casos (3 veces más).

na cuando se abrevia el juicio, sólo en el 64% de los casos que terminaron con un juicio oral, la sentencia fue condenatoria<sup>40</sup>.

Los datos renuevan el sustento a la expresión formulada por ZAFFARONI cuando al referirse al funcionamiento de la prisión preventiva hace ya varios años ha dicho "Su descarada y hasta expresa función penal punitiva lleva a que el auto de prisión preventiva sea en nuestra realidad la sentencia condenatoria y la sentencia definitiva, cumpla el papel de un recurso de revisión. Ante esta disfunción, -que sólo los autistas jurídicos niegan- se cae en una triste ficción al continuar con los conceptos jurídicos tradicionales, que en modo alguno contribuyen a fortalecer la paz social y la confianza en el derecho"<sup>41</sup>.

El punto es que si finalmente la ley permite pasar el proceso en libertad y ha ser sometido a una condena en caso de que un juicio oral permita establecer la responsabilidad, en la práctica la privación de libertad sin juicio es la respuesta genérica que el sistema ofrece.

Finalmente, el 81% de las personas sometidas a prisión preventiva habían cometido delitos contra la propiedad, en su mayoría, hombres, solteros y argentinos entre 19 y 30 años de edad sin ocupación o subocupados en aproximadamente el 70% de los casos, sin que se registren casos de presos preventivos, que fueran empresarios o profesionales<sup>42</sup>. Del total de casos analizados sólo 3 profesionales estuvieron vinculados a procesos penales<sup>43</sup>.

Todos los datos consignados aquí muestran la relación nada aparente entre distintos aspectos del sistema: el tipo de delitos que persigue, cómo los capta y finalmente el modo en que somete los conflictos interpersonales a la suspensión

---

<sup>40</sup> MARCHISIO, Adrián, *La duración del proceso...*, ob. cit., p. 118.

<sup>41</sup> ZAFFARONI, Raúl E., citado por SANCHEZ ROMERO, Cecilia, *La prisión preventiva en un estado democrático de derecho*, Ciencias Penales, Revista de la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica, Año 9, Nro. 14, San José de Costa Rica, 1997, p. 55.

<sup>42</sup> A propósito, enseña ANITUA "Löic Wacquant propuso que el escenario actual presenta una asimilación entre prisión y gueto. Y ello ilustra a la perfección el carácter selectivo y excluyente del sistema penal dentro del Estado neoliberal. El gueto cada vez más se parecería a la cárcel, pues está separado físicamente de la ciudad y sus fronteras 'muros' poseen altos grados de presencia policial [...] Por otro lado la clientela penitenciaria sería, a grandes rasgos, la población que habita en esos barrios. Presos, pobres [...] ayudan a crear una clase de no personas", ANITUA, Gabriel, *Historias de los pensamientos criminológicos*, Ira. Edición, Editores del Puerto, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2005, p. 521.

<sup>43</sup> Cf. MARCHISIO, Adrián, *La duración del proceso...*, ob. cit., p. 145 y ss.

basada en la negación de derechos fundamentales y en la eterna dilación de las respuestas que promete.

## **6. ¿Hacia dónde ir? La justicia penal hoy: posibilidades y riesgos del recurso punitivo en el contexto actual**

Ciertamente, tenemos un panorama de enorme complejidad. Desde la visión política, institucional y a la luz de los resultados el sistema de justicia penal evidencia una crisis terminal.

El sistema trabaja sobre un universo de criminalidad menor, que procesa con una lentitud incompatible con las demandas y los tiempos vigentes, sobre la base de criterios de selectividad que gobierna la agencia policial (según indican los datos de flagrancia), sin herramientas para discriminar sistemáticamente el tipo de respuestas y con un vacío alarmante ante los casos de criminalidad más grave.

La transformación de los modos de organización y de los procesos es urgente. La adecuación a las exigencias republicanas en materia de participación de la ciudadanía en la administración de justicia (jurados), el fortalecimiento de las instancias de acceso público al trabajo del sistema de justicia y de reglas que favorezcan el control del desempeño son cuestiones pendientes y urgentes. Seguramente se trate de avances que no se vinculen sólo con la reforma de la justicia penal y se dirijan a generar impacto en lo que aquí se identificó como crisis de legitimidad.

En los pasos de la renovación institucional del Poder Judicial (acelerada luego del año 2001) se ha instalado una tónica que pone el acento de la renovación en el carácter probo y honesto de las personas. Sin dudas es de una saludable transparencia el avance representado por las reglas de designación de jueces y fiscales en todas las instancias, plasmados en los decretos 222/03 y 588/03. También, lo son algunos cambios en el ámbito de la Corte como su decisión de publicar sus decisiones en Internet o la admisión de intervenciones en ciertos casos mediante la presentación de *Amicus Curiae*. Sin embargo, y a medida que avanza el tiempo, creo que se demoran excesivamente las transformaciones estructurales, que no dependen casi exclusivamente del virtuosismo de los hombres y mujeres del momento. Eso, sabemos, desgasta a los mejores, protege a los peores y nos mantiene en un contexto de fragilidad institucional a todos.

Ahora bien. En lo que se refiere exclusivamente a la reforma procesal penal hay coincidencia en el plano discursivo, donde se reconoce el carácter estructural del problema y la necesidad del cambio<sup>44</sup>. Las demoras vienen al momento de traducir los grandes parlamentos en prácticas y políticas concretas.

Hoy es posible identificar acuerdos que aparecen expresados de maneras tales como "que la justicia sea más ágil", que "sea eficiente", "que sea independiente", "que esté claro quien controla y quién investiga", "que se debe coordinar con la policía" y que "los recursos deberían administrarse más eficientemente". Así, bajo formulaciones tan generales, es difícil encontrar quién no las suscriba.

Es esa generalidad la que, a mi juicio, facilita el estancamiento en la superficie de los problemas y un buen análisis sobre el factor de traba que implican los falsos consensos sin dudas es relevante aquí. Por otra parte, soy de la idea de que es necesario reflexionar y mucho acerca de la funcionalidad de las disfunciones vigentes, cuya denuncia se tolera pero su transformación efectiva se vuelve molesta.

En muchos niveles se puede avanzar, porque hay cosas que ya no se discutirían como antes<sup>45</sup> pero en tantos otros, presumo que los móviles y razones -siempre diversos en el debate sobre las políticas públicas de carácter democrático- no están tan explícitos y pueden ser en mucho sentido completamente antagónicos lo cual reclama una discusión amplia, lo más amplia posible.

El debate por la reforma penal tiene delante y sobre sí la demanda por la

---

<sup>44</sup> Por ejemplo, la inmensa mayoría de las cátedras de Derecho Penal de la Universidad de Buenos Aires trabaja con textos críticos en materia penal. Si se toma el Informe Anual del Ministerio Público Fiscal de la Nación veremos que hay un recurrente señalamiento a las reglas del proceso vigentes como problema; las declaraciones recientes del Ministro ARSLANIÁN y del Juez Federal Horacio CATTANI, aquí citadas, las declaraciones al momento de su designación del Dr. Esteban RIGHI (ver diario Clarín del día 25 de agosto de 2004, <http://www.clarin.com.ar>) y las recientes declaraciones del Dr. IRIBARNE, flamante Ministro de Justicia de la Nación, tienen elementos comunes cuando señalan como un verdadero problema el estado de cosas vigentes e indican como causa el modelo procesal penal vigente y las formas de organización judicial. Otras opiniones no consultadas generalmente agregan lúcidamente otros elementos, me refiero a determinados sectores de víctimas que, más allá de sus casos puntuales, identifican en las condiciones estructurales la raíz del problema. Por ejemplo, ver las declaraciones de Diana MALAMUD en el diario Página/12 tras el fallo absolutorio en el caso AMIA, Ahora que cambie la justicia federal, 05-09-04, <http://www.pagina12.com.ar>.

<sup>45</sup> Mejorar las condiciones de la oralidad, avanzar en la coordinación de los actores institucionales involucrados, promover salidas alternativas, entre otras.

seguridad en contextos de profunda desarticulación comunitaria, como el que nos rodea hoy. Desde hace por lo menos diez años la cuestión de la seguridad ciudadana aparece descubierta como tema académico, problema social o preocupación pública y a medida que se complejiza también lo hace el tipo de interpelación del que es objeto el sistema de justicia penal. Esto ha instalado formas toscas de instrumentalización.

El poder político y las instancias de decisión banalizan el uso de la violencia, monotonizan el discurso y como quién juega con fuego, desandan y comprometen los límites que, muy precaria y recientemente, nuestras democracias se disponían a levantar al abuso de poder y al autoritarismo<sup>46</sup>.

Es preciso recordar aquí que la reivindicación del Estado como una organización democrática y como tal definida por su fuerte apego a los límites que los derechos y garantías imponen no fue una mera decisión política, una opción fruto de los más refinados debates teóricos, ni un mero producto del devenir de los acontecimientos. Ahí nomás, tan sólo hace tres décadas, tenemos aún fresca la experiencia del terror del que es capaz un Estado sin límites. Aquí y ahora tenemos ante nosotros una democracia que muestra sus dificultades para tratar dignamente a quienes protagonizan los conflictos<sup>47</sup>, que mina sus condiciones básicas de supervivencia toda vez que ordinariza el recurso a la violencia y no avanza en el desarrollo de lazos inclusivos con la ciudadanía.

Por su parte, los actores del sistema de justicia penal tienden al repliegue, a expulsar la demanda antes de asumirla. Es entendible cierto contenido del rechazo que tiene que ver con señalar la inconveniencia de la intervención punitiva como único recurso. Pero eso no implica desvincular al sector judicial de toda responsabilidad frente a numerosos problemas sin respuestas que los involucran directamente y que parecen condenados al olvido si siempre se están desplazando en nombre de no asumir los desafíos porque siempre se piensa bajo la lógica de la "coyuntura" o crisis de turno.

Esa tendencia al desapego de los actores vinculados al sistema penal frente a las interpelaciones públicas bien puede ser leída como una resistencia natu-

---

<sup>46</sup> La idea no es totalizar las expresiones y posiciones frente al tema, con matices muy tenues (funcionales), esta es la posición dominante.

<sup>47</sup> El horror en que se han transformado las cárceles en la Argentina son un indicador de ello. El incendio de Magdalena con un saldo de 31 muertos mostró en gran dimensión algo que ocurre cotidianamente.

ral y predecible de las estructuras judiciales en el ámbito penal si tomamos en cuenta su configuración histórica y la finalidad con la que fueron establecidas, conforme a alguna de las pautas a las que nos referimos previamente.

En mi opinión es acertado que el fenómeno de la seguridad/inseguridad, sus causas y las exigencias que reclaman al momento de pensar, diseñar y poner en funcionamiento políticas específicas es mucho más que la intervención con medidas en el ámbito del sistema de justicia penal. De hecho, tenemos ante nosotros los resultados obtenidos con políticas que han hecho del recurso punitivo uso y abuso: cárceles superpobladas con contingentes de personas mayoritariamente procesadas, estructuras judiciales abarrotadas, un Código Penal desfigurado y carente de toda sistematicidad y la constatación correcta de que el sistema penal violenta sus condiciones esenciales de legitimidad democrática (ultima ratio y proporcionalidad en el uso de la violencia) toda vez que atiende preeminente-mente a los más vulnerables y desatiende los casos de criminalidad que protagonizan los sectores poderosos. A esto se suman víctimas sin juicios, ni sentencias que hagan justicia de sus casos y una ciudadanía crecientemente desconfiada<sup>48</sup>. Estas son sólo algunas de las calamidades que nos rodean y que ninguna de las políticas adoptadas ha podido resolver.

El fracaso de este tipo de políticas por definición antidemocráticas no equivale a sostener que las reformas en el ámbito del sistema de justicia penal son en sí mismas el problema. Abandonada la idea de que el sistema penal es el único actor de la política pública destinada a reestablecer condiciones dignas de convivencia y rechazo a la impunidad, resta asumir que su deterioro y sus deficiencias tampoco son ajenas al problema. Un sistema de justicia que vive rodeado de inter- pelaciones no puede obviarlas sin poner en riesgo su existencia misma.

Desentenderse de la discusión y el debate<sup>49</sup> favorece el curso de las políticas meramente retóricas que terminan fortaleciendo los aspectos más proble-

---

<sup>48</sup> "La falta de utilización de los instrumentos jurídicos por parte de amplios sectores es un decisión [...] producto de una larga experiencia de frustraciones e ineficacias de los instrumentos más básicos. No es sólo un problema de falta de conocimiento -que, sin duda, influye- sino de certeza de que ése no es el camino más idóneo [...] El propio mal funcionamiento del sistema de justicia ha alimentado esta falta de utilización[...]", BINDER, Alberto y OBANDO, Jorge, De las "Repúblicas Aéreas"..., ob. cit., p. 87.

<sup>49</sup> Claro que asalta a veces la incertidumbre acerca de la utilidad de la discusión, acerca del debate y la propuesta de reforma frente a una burocracia violenta que se recrea

máticos del Estado de cosas imperante. Afirmar que nada hay que hacer en ese ámbito y endilgar todo a la falta de percepción de los sectores sociales es de un autismo democráticamente insostenible.

Obviamente, no es el objetivo de este trabajo responder a todos estos interrogantes. Pero me parece que la necesidad mínima y vital es comenzar por mantener vivo un debate que está muy oculto aún y que en sus aspectos nodales no logra instalarse como un problema público, en el que las herramientas conceptuales y políticas estén a la mano de todos y no sólo de la academia, los técnicos y los sectores profesionales que en general estén vinculados a estos temas.

En esa línea es claro que la reforma de la justicia penal no puede prescindir (aunque ello implique dar una vuelta larga para llegar) de la participación activa de todos los sectores. Las dificultades de los sectores sociales más débiles no pueden ser una excusa, sino algo de lo que hay que hacerse cargo. La experiencia de los procesos aislados, en manos de técnicos, debe ser una enseñanza. No se trata de eliminar los elementos racionales de la discusión, sino de ampliar sus niveles y formas de expresión, abriendo la discusión a las víctimas, entendiendo como tales a quienes padecen las múltiples formas que asume la violencia, incluida la del Estado. La debilidad de nuestro Estado de derecho no puede soportar por mucho tiempo más que la percepción ciudadana se asiente en la idea de que la defensa de los derechos y garantías del proceso penal son un lujo del que gozan los poderosos que, al fin y al cabo, dan lo mismo.

Se trata de pensar inclusivamente en dos niveles: cuando diseñamos políticas públicas en la materia, abriendo el debate y pensando que la diferencia en la transformación pueda venir de la mano de mecanismos de participación activa en la administración de justicia. En otro nivel, garantizar herramientas hábiles para fomentar la participación ciudadana, lo cual requiere un esfuerzo enorme, que por ahora no ha pasado la consagración pasiva de los textos normativos.

En segundo lugar es vital pensar sobre cómo garantizar intervenciones progresivamente menos violentas. Las cárceles son un espanto, verdaderos campos de concentración de la democracia y todos sabemos, que están llenas de

---

y refuerza permanentemente. Sin embargo estoy convencida de que "No es posible renunciar a pensar y a razonar, pues es fácil caer de esa forma en otro tipo de complicidad con la violencia injusta, mediante la apatía o la indolencia", en ANITUA, Gabriel, *Historias de los pensamiento...*, ob. cit., p. 525.

pobres, muy pobres. Tanto que los privilegiados, cuando son seleccionados por el sistema penal, tienen condiciones más dignas garantizadas. Esto hay que decirlo sin ambigüedades, ni refugios teóricos. Así de sencillo: pensar en la cárcel para desactivarla como opción principal de la respuesta al conflicto es imprescindible. El diseño de la política criminal no puede obviar esa discusión. No me refiero aquí a las especificidades propias de una política penitenciaria, sino al hecho de tomarse en serio la búsqueda de respuestas alternativas, incluso dentro del sistema penal (lo que exige revisar qué conductas se castigarán con tan tremenda pena) y no abandonar la lucha por erradicar la prisión preventiva. Es importante que esta reflexión incluya a las prácticas propias del sistema de justicia que, generalmente, se esfuerza en apuntar a otros lados cuando selecciona.

El nivel de conciencia de muchos operadores y la minuciosidad con que pueden describir críticamente las prácticas no se traduce en una acción transformadora sobre la función y el rol, tanto que a veces operan como completamente ajenos a la situación<sup>50</sup>.

En fin, la contracara del rumbo dominante es, el debate abierto y profundo por cuestiones tan básicas y urgentes para la vida democrática y pacífica tales como: 1. Con qué fines queremos un sistema de administración de justicia penal; 2. En qué casos le pediremos que intervenga; 3. De qué modo le pediremos que lo haga; y 4. Quiénes y cómo participarán de la discusión.

Se trata de que el nuevo debate por la reforma no quede estancado en la lógica de la emergencia constante, cooptado por sectores con visiones parcializadas y sin anclaje en la realidad pero sobre todo, que se siga avanzando sin clarificar cuáles son los objetivos del cambio, cuando y cómo va a impulsarse y cómo se va a evaluar. Nada más y nada menos.

---

<sup>50</sup> Un ejemplo muy claro de esto encontramos en el siguiente análisis histórico sobre la política penitenciaria durante el gobierno de Perón: "'El derecho penal es el derecho de los humildes como el derecho civil es el derecho de los ricos', decía Pettinato. No obstante, esta constatación nunca condujo a un cuestionamiento de ese derecho penal que llevaba a tantos pobres a la prisión: el Código Penal y los magistrados que lo ponían en práctica eran calificados de 'excelentes'. La culpable de las discriminaciones de la justicia, era entonces, la desigualdad estructural de la sociedad del pasado", CAIMARI, Lila, *Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1955*, 1ra. Edición, Siglo XXI Editores Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2004, p. 268.

# LAS POLICIAS NACIONALES EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD INTERIOR

## Algunas visiones y reflexiones

Por **Diego Freedman**

El presente artículo tiene como objetivo realizar una descripción desde el plano normativo del Sistema de Seguridad Interior y de algunos aspectos de las Policías Nacionales (Federal, Prefectura Naval Argentina, Gendarmería Nacional y Policía de Seguridad Aeroportuaria). Aprovecharemos la exposición para efectuar un racconto de diferentes visiones y reflexiones sobre la Policía.

Creemos que de este modo contribuimos a establecer ciertos elementos que deben ser tenidos en cuenta para iniciar e implementar un proceso de reforma policial.

### **Marco Normativo**

A continuación, realizaremos un esquema básico del marco normativo que regula el sistema de Seguridad Interior y las fuerzas policiales<sup>1</sup> en particular. Centraremos nuestro análisis en la Policía Federal, sin dejar de mencionar a las otras fuerzas de seguridad.

---

<sup>1</sup>La propia normativa realiza una distinción entre fuerzas de seguridad y fuerzas de policía, que nosotros, en aras de simplificar y clarificar el lenguaje, no acogeremos. De todos modos, aclaramos que, normativamente, se entiende como fuerzas de seguridad a la Prefectura Naval Argentina y a la Gendarmería Nacional (suponemos que también comprendería la Policía de Seguridad Aeroportuaria, ex Policía Aeronáutica Nacional) y como fuerzas de policía a la Policía Federal Argentina y a las Policías Provinciales. Ver el art. 2, Reglamentación de la ley 24.059 de Seguridad Interior, decreto 1.273/1992.

## Objetivos

La ley 24.059 regula el régimen de Seguridad Interior y tuvo entre sus objetivos principales desmilitarizar a las fuerzas policiales<sup>2</sup>, sometiéndolas a las autoridades políticas e impidiendo que las fuerzas armadas intervengan en cuestiones de seguridad interna.

### El origen militar de la policía

En todo el mundo occidental la policía tuvo un origen militar. Esto se debió a que las fuerzas militares intervenían tanto para la defensa exterior como para asegurar el orden interno. Esta doctrina fue contradicha en Inglaterra durante el siglo XVIII. Al respecto, se expuso que "a raíz de unos motines populares en Londres en los que interviene el Ejército para reprimirlos en el año 1780. En la discusión parlamentaria que se planteó como consecuencia de esa intervención, lord Mansfield, gran jurista y líder conservador, pronunció un discurso histórico porque su doctrina se iba a aplicar en la jurisprudencia inglesa y, posteriormente, en la americana. En síntesis, mantenía que los militares habían sido llamados a intervenir, no como soldados, sino como ciudadanos. De ello derivaba que los militares actuaban para mantener el orden, previo requerimiento de la autoridad local que, a la vez, ejercía el mando supremo de

---

<sup>2</sup> Marcelo SAIN consideró que "[l]os problemas de seguridad interna pasaban básicamente por la desmilitarización del sistema de seguridad interior y por la neutralización o conjuración de hechos que pudieran dar cuenta a una suerte de movimiento político de desestabilización. Si se hace un análisis desde esta lógica de la Ley de Seguridad Interior se advierte que los mecanismos de emergencia, de contingencia como el propio Consejo de Seguridad Interior y el Comité de Crisis, no tienen que ver con la problemática criminal, fueron pensados a partir de problemáticas que tenían que ver con la eventual operatividad de grupos políticos internos. Se pensaba en los grupos del pasado autoritario que pudieran eventualmente desestabilizar. Ese es el andamiaje institucional que tenemos, la problemática delictiva no aparecía en el horizonte, ni siquiera del debate parlamentario de esa ley, es decir esto es un problema en la década del '90", Jornada de debate y propuestas para una agenda de políticas de seguridad y justicia penal para la República Argentina, martes 14 de diciembre del 2004, Fundación Friedrich Ebert y CEPES.

la tropa. El carácter de la intervención era, pues, civil, distinguiéndose así de sus deberes como militares en tiempo de guerra. Por último la consecuencia más importante de esta doctrina es que, tanto los transgresores del orden -incluso los agresores de la fuerza militar- como 'cualquier persona militar que se hubiera excedido en los poderes de policía', no quedaban sometidos en ninguno de estos casos a la jurisdicción militar, sino a la ordinaria"<sup>3</sup>. Esta doctrina se vio complementada institucionalmente por "la ley de 1829, obra de Robert Peel, Ministro de Interior. Esta policía, luego extendida a toda Inglaterra, se configuraba como un cuerpo civil, de carácter local, al servicio del ciudadano y en estrecho contacto con él y con una función preponderantemente preventiva"<sup>4</sup>.

En Estados Unidos, "[a] partir de la década de 1880, a través de la Posse Comitatus Act, el Congreso estadounidense fijó los límites entre las competencias militares y policiales, reservando para estos últimos las tareas de seguridad interior, salvo en casos sumamente excepcionales"<sup>5</sup>.

En nuestro país se reseña que "[d]urante el régimen de Juan Manuel de Rosas, los vigilantes de día se convirtieron en un batallón mixto con compañías de fusileros y artillería"<sup>6</sup>. Se refiere a que "[u]na vez que se hubo impuesto la autoridad del gobierno nacional, la organización de la policía de la recién federalizada ciudad de Buenos Aires continuó siendo militarizada durante siete años más [...] la desmilitarización llegó [...] en 1887, durante la jefatura de Aureliano Cuenca"<sup>7</sup>.

Es muy limitado el apoyo que pueden brindar las fuerzas armadas a la realización de los objetivos del Sistema de Seguridad Interior. En este sentido, se prevé la posibilidad de dar los servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones, transporte, ingenieros y personal de comunicaciones<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> BALLBE, Manuel, La política y la constitución en RICO, José Manuel (Cooomp.) en *Policía y sociedad democrática*, Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1983, ps. 90 y 91.

<sup>4</sup> BALLBE, Manuel, *La política y...*, ob. cit., p. 91.

<sup>5</sup> ANDERSEN, Martín Edwin, *La Policía. Pasado, presente y propuestas para el futuro*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 2002, p. 43.

<sup>6</sup> ANDERSEN, Martín Edwin, *La Policía...*, ob. cit., p. 33.

<sup>7</sup> ANDERSEN, Martín Edwin, *La Policía...*, ob. cit., p. 36.

<sup>8</sup> Art. 27, ley 24.059.

Este apoyo, opera solo a requerimiento del Comité de Crisis<sup>9</sup> y será dispuesto por el Ministerio de Defensa, sometiénolo al control de los órganos políticos.

También se prevé que una vez declarado el Estado de Sitio, el Presidente de la Nación puede disponer del uso de las Fuerzas Armadas para el restablecimiento de la situación de crisis. Se establecen rigurosos límites a este accionar excepcional: 1) La conducción de las fuerzas armadas y policiales nacionales y provinciales queda a cargo del Presidente de la Nación, asesorado por los comités de crisis de la ley de Seguridad Interior y de Defensa; 2) Se designa un comandante operacional de las fuerzas armadas; 3) Se subordinan todas las fuerzas de policiales en el ámbito territorial definido para dicho comando y 4) Esta acción no debe incidir en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas<sup>10</sup>.

Finalmente, las autoridades militares pueden garantizar la seguridad interior cuando en tiempos de paz se produce un atentado contra la jurisdicción militar<sup>11</sup>.

El Sistema de Seguridad Interior tiene como objetivo normativo expreso resguardar la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional<sup>12</sup>. Por su parte, el decre-

---

<sup>9</sup> Abordaremos la constitución y función de este organismo más adelante.

<sup>10</sup> Sobre este punto se dijo que "esta forma excepcional de intervención en seguridad interior no implicaba, en ningún caso, la preparación operacional de las Fuerzas Armadas como cuerpos policiales ni supondría la fijación de nuevas tareas o funciones subsidiarias que exigieran algún tipo de adecuación secundaria de la estructura orgánico-funcional y doctrinal de las instituciones castrenses a tales tareas. Dicha participación, las Fuerzas Armadas la deberían efectivizar como fuerza militar y no como fuerza policial y siempre previa declaración del estado de sitio", Seguridad ciudadana en la Argentina, Programa PROSUR "Seguridad Ciudadana", Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 2004.

<sup>11</sup> Arts. 28 y 29, ley 24.059.

<sup>12</sup> Art. 2, ley 24.059. En similar sentido, conceptualizando la seguridad pública se ha dicho que "[e]n un contexto democrático [...] es la situación político y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos -considerados éstos no solamente como principios o garantías formales sino también prácticas sociales-, a defender y a ser protegidos en su vida, su libertad, su integridad y bienestar personal, su honor, su propiedad, su igualdad de oportunidades y su efectiva participación en la organización política, económica y social, así como en su igualdad ante la ley y su independencia ante los poderes del Estado, y a obtener el pleno resguardo de la totalidad de los derechos y garantías emanadas del Estado de derecho", SAIN, Marcelo Fabián, Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina, Serie Breves, Colección Popular, Ed. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2002, p. 15.

to reglamentario agrega como posibles bienes afectados a los servicios públicos esenciales y a las leyes respetuosas de los principios constitucionales<sup>13</sup>. Creemos que hubiera sido deseable acotar el objetivo de este sistema, ya que todas las instituciones estatales deben estar destinadas a garantizar las disposiciones constitucionales. El Sistema de Seguridad, precisamente, debe estar dirigido a evitar la comisión de hechos delictivos, o en su caso, conjurarlos y reducir los daños que estos hechos provoquen<sup>14</sup>. Asimismo, el decreto reglamentario establece que los desastres naturales también afectan a la seguridad interior, justificando la intervención de las fuerzas policiales<sup>15</sup>.

Esta tarea, al igual que toda la actividad estatal, debe respetar las normas constitucionales y el marco normativo vigente. Esto implica asegurar la legalidad del accionar policial, lo cual se ve reforzado por el art. 21 cuando establece que "Las instituciones policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional [...] ejercerán sus funciones estrictamente de acuerdo con las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes"<sup>16</sup>.

### **Conformación del Sistema de Seguridad Interior**

Este sistema está conformado por las fuerzas policiales y por los órganos políticos, que deben encargarse de su dirección. En particular, las autoridades políticas integrantes son el Presidente de la Nación, los gobernadores de las provincias<sup>17</sup>, el Congreso Nacional y los ministros del Interior, de Defensa y de Justicia de la Nación<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> Art. 1, Reglamentación de la ley 24.059 de Seguridad Interior, decreto 1.273/1992.

<sup>14</sup> Tiene que admitirse que el Sistema de Seguridad Interior también interviene cuando se producen atentados en tiempos de paz a la jurisdicción militar, quedando a cargo de la autoridad militar el restablecimiento del orden con la posible colaboración de las fuerzas policiales (arts. 28 a 30, ley 24.059).

<sup>15</sup> Art. 1, Reglamentación de la ley 24.059 de Seguridad Interior, decreto 1.273/1992.

<sup>16</sup> Reforzado por el art. 22, ley 24.059.

<sup>17</sup> El texto de la ley se subordinaba a las provincias que adhieran a la ley 24.059, lo cual ya fue efectuado por todos los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>18</sup> Art. 7, ley 24.059.

## **Función de los órganos políticos**

### **Ministerio del Interior**

La conducción política y la coordinación de todas las fuerzas policiales del país y la dirección política de las fuerzas policiales nacionales son responsabilidad principal del Ministro del Interior de la Nación<sup>19</sup>, que puede ser delegada a la Secretaría de Seguridad Interior<sup>20</sup>. En particular, la dirección política comprende: 1) Formular políticas<sup>21</sup>, doctrinas y planes y conducir y coordinar las acciones de todas las fuerzas de policía<sup>22</sup>; 2) Guiar y coordinar las actividades de los órganos de información e inteligencia<sup>23</sup>; 3) Participar en el establecimiento de la organización, de la doctrina, del despliegue, de la capacitación y el equipamiento de las fuerzas de policía y 4) Disponer de los cuerpos policiales a través de sus jefes y 5) Ejercer el control interno de las fuerzas de policiales<sup>24</sup>.

Para realizar estas funciones, se han creado organismos especiales: La Secretaría de Seguridad Interior y sus dependencias, el Consejo de Seguridad Interior, el Comité de Crisis (creado circunstancialmente) y los Consejos Provinciales de Complementación para la Seguridad Interior.

---

<sup>19</sup> Art. 8, ley 24.059.

<sup>20</sup> Art. 5, inc. 2, Reglamentación de la ley 24.059 de Seguridad Interior, decreto 1.273/1992.

<sup>21</sup> Sobre este punto en particular, la reglamentación expresa que comprende "la emisión de un documento anual relativo a la situación de seguridad en el país, del estado de ejecución de las políticas implementadas, de los resultados y proposiciones de políticas a llevar a cabo en el año siguiente. Se incluye, si fuera necesario, los proyectos de ley pertinentes", art. 5, inc. 3, Reglamentación de la ley 24.059 de Seguridad Interior, decreto 1.273/1992.

<sup>22</sup> Se ha precisado esta función de conducción en la reglamentación estableciéndose que consiste en "a. La facultad de impartir órdenes o directivas de carácter general a las Fuerzas de Seguridad y policiales del estado nacional, inherentes al ámbito de la seguridad interior. b. La atribución de asignar misiones a cumplir por las fuerzas indicadas, dentro de las competencias, jurisdicciones y funciones asignadas a cada una de ellas por sus respectivas leyes orgánicas y leyes que les sean aplicables. c. El ejercicio del control del cumplimiento de las órdenes y misiones impartidas", art. 5, Reglamentación de la ley 24.059 de Seguridad Interior, decreto 1.273/1992.

<sup>23</sup> Esta función comprende "a. El planeamiento, la determinación de prioridades y

## Secretaría de Seguridad Interior

La Secretaría de Seguridad Interior, funciona dentro de la esfera del Ministerio del Interior de la Nación<sup>25</sup>, se encarga del asesorarlo en cuestiones de seguridad interior. Debe reunir una burocracia especializada y estructurarla en la Dirección Nacional de Planeamiento y Control y en la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal<sup>26</sup>. La Secretaría aparte se encarga de 1) Planificar, coordinar, supervisar y apoyar las operaciones policiales interjurisdiccionales o entre las instituciones que integran el sistema, 2) Supervisar la coordinación con otras instituciones policiales extranjeras<sup>27</sup>, 3) Intervenir en la formulación de las políticas relativas a la prevención e investigación científica de la delincuencia grave<sup>28</sup>, 4) Entender en la producción de actividades de inteligencia<sup>29</sup>.

La Dirección Nacional de Planeamiento y Control tiene como misión las

---

la elaboración y formulación de requerimientos para la obtención y reunión de información y producción de inteligencia, así como la determinación y coordinación de actividades. b. El control acerca de la adecuada ejecución de planes y satisfacción de requerimientos, así como la realización de actividades generales impuestas. El incumplimiento o inadecuada ejecución podrán motivar directivas del Ministerio del Interior para las denuncias penales o administrativas pertinentes, así como la aplicación, por el titular de la fuerza correspondiente, de las sanciones a los responsables. c. La disposición para adecuar la organización y equipamiento de los órganos de inteligencia que fuera necesario para una máxima eficiencia, en el cumplimiento de las misiones relativas al ámbito de la seguridad interior que le fueran asignadas [...] En las Fuerzas de Seguridad, la adecuación será realizada en consulta y acuerdo con el Ministro de Defensa", art. 5, inc. 6, Reglamentación de la ley 24.059 de Seguridad Interior, decreto 1.273/1992.

<sup>24</sup> Art. 8, ley 24.059; art. 2, decreto 1.066/2004.

<sup>25</sup> Debe reseñarse que en el 2002, el Poder Ejecutivo Nacional por medio del decreto 1.210/2002 creó el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y le transfirió la Secretaría de Seguridad Interior que funcionaba en el ámbito del Ministerio del Interior. Sin embargo, en el 2004, el Poder Ejecutivo Nacional modificó la estructura ministerial, al antes Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, le fue quitada la competencia de Seguridad y transferida, junto con la Secretaría de Seguridad Interior al Ministerio del Interior. Ver al respecto el decreto 1.066/2004 y 1.067/2004.

<sup>26</sup> Arts. 8 y 14, ley 24.059.

<sup>27</sup> Art. 17, ley 24.059.

<sup>28</sup> Art. 10, Reglamentación de la ley 24.059 de Seguridad Interior, decreto 1.273/1992.

<sup>29</sup> Art. 10, Reglamentación de la ley 24.059 de Seguridad Interior, decreto 1.273/1992.

tareas de asistencia al Ministerio del Interior, al Consejo de Seguridad Interior y, en el caso que se constituya, al Comité de Crisis<sup>30</sup>. Se divide en los Departamentos de Planeamiento y Control, Coordinación Policial y Comunicaciones e Informática<sup>31</sup>. La Dirección Nacional de Inteligencia Criminal se encarga de ejercer la dirección y coordinación de los órganos de información e inteligencia de las policías nacionales y provinciales, de acuerdo a los convenios existentes<sup>32</sup>, producir inteligencia necesaria para la seguridad interior y asistir al Ministerio del Interior, al Consejo de Seguridad Interior<sup>33</sup>, y en el caso que se constituya, al Comité de Crisis<sup>34</sup>. Ambos organismos debe estar integrados por personal superior de la policías nacionales y provinciales y otros funcionarios públicos<sup>35</sup>.

### **Consejo de Seguridad Interior**

El sistema de Seguridad Interior cuenta con el asesoramiento del Consejo de Seguridad Interior<sup>36</sup>. El Consejo está integrado por miembros permanentes y no permanentes. Entre los miembros permanentes está el Ministro del Interior, en calidad de presidente; el Ministro de Justicia; el secretario de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico; el Secretario de Seguridad Interior; los titulares de la Policía Federal Argentina, de la Prefectura Naval Argentina y de la Gendarmería Nacional; y cinco jefes de policía de las provincias, los que rotan anualmente procurando que queden representadas todas las regiones del país. Los miembros no permanentes son el Ministro de Defensa, el Titular del Estado Mayor Conjunto, los jefes de policía provinciales no designados para integrar el Consejo en forma permanente, los gobernadores

---

<sup>30</sup> Art. 15, ley 24.059.

<sup>31</sup> Art. 10, Reglamentación de la ley 24.059 de Seguridad Interior, decreto 1.273/1992.

<sup>32</sup> Art. 16, ley 24.059.

<sup>33</sup> Art. 10, Reglamentación de la ley 24.059 de Seguridad Interior, decreto 1.273/1992.

<sup>34</sup> Art. 12, Reglamentación de la ley 24.059 de Seguridad Interior, decreto 1.273/1992.

<sup>35</sup> Arts. 15 y 16, ley 24.059. Debe tenerse en cuenta que se dispone que el Centro de Planeamiento y Control cuente con un representante del Estado Mayor Conjunto.

<sup>36</sup> Art. 9, ley 24.059.

de provincia (pueden delegarlo a sus Ministros de Gobierno)<sup>37</sup> y los legisladores integrantes de las Comisiones Permanentes de Seguridad Interior de ambas Cámaras del Congreso de la Nación<sup>38</sup>.

El Consejo establece su propia reglamentación disponiendo los mecanismos para la convocatoria, el análisis, los acuerdos, la representación, el tratamiento de las cuestiones a considerar, el carácter y la periodicidad de sus sesiones y la naturaleza de sus respectivas resoluciones y asesoramientos<sup>39</sup>. Asisten a sus sesiones los Directores de Planeación y Control y de Inteligencia Criminal<sup>40</sup> de la Secretaría de Seguridad Interior.

Sus deliberaciones y conclusiones tienen carácter reservado, a menos se decida darles publicidad<sup>41</sup>. Estas conclusiones pueden ser puestas a consideración del Ministerio del Interior en sus funciones de asesoramiento o constituirse en decisiones dentro del ámbito de competencias definido por la ley de seguridad interior.

En particular, se dispone que el asesoramiento del Consejo debe comprender las siguientes temáticas: 1) la formulación de políticas de prevención<sup>42</sup> e investigación científica de la delincuencia más perjudicial<sup>43</sup>; 2) la elaboración de la doctrina y de los planes de coordinación e integración de las acciones y operaciones policiales nacionales e interjurisdiccionales; 3) el suministro de apoyo de personal en acciones y operaciones policiales nacionales e interjurisdiccionales; 4) los medios de acciones y operaciones policiales nacionales e interjurisdiccionales; 5) la elaboración de proyectos de reglamentación de la ley de Seguridad Interior; 6) la capacitación profesional de los recursos humanos del sistema; 7) la

---

<sup>37</sup> Sobre la base del decreto 80/1994.

<sup>38</sup> Art. 11, ley 24.059

<sup>39</sup> Art. 1, Reglamentación de la ley 24.059 de Seguridad Interior, decreto 1.273/1992.

<sup>40</sup> Art. 8, Reglamentación de la ley 24.059 de Seguridad Interior, decreto 1.273/1992.

<sup>41</sup> Art. 1, Reglamentación de la ley 24.059 de Seguridad Interior, decreto 1.273/1992.

<sup>42</sup> Para ello, debe implementar un sistema informático. Actualmente, funciona el Sistema Único de Registros Criminales que registra las denuncias de los delitos cometidos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>43</sup> Se establece en la reglamentación con cierto grado de vaguedad, que debe estudiarse la problemática delictiva y contravencional que, efectiva o potencialmente, se considere atentatoria contra cualquiera de los Poderes e Instituciones emergentes de la Constitución Nacional y de las Constituciones Provinciales, Art. 6, Reglamentación de la ley 24.059 de Seguridad Interior, decreto 1.273/1992.

A esto se agrega las conductas y situaciones (no necesariamente hechos delictivos) que "amenacen a nivel nacional, regional o provincial, la salud pública; la economía; las

coordinación necesaria con el Consejo de Defensa Nacional; 8) la adecuación del equipamiento de los cuerpos policiales<sup>44</sup> y 9) la suscripción y ratificación de tratados y convenios internacionales<sup>45</sup>. Asimismo, debe encargarse de los contactos entre todos los organismos nacionales y provinciales<sup>46</sup>, de la unificación de criterios en cuestiones de competencia<sup>47</sup> y de la promoción del buen uso de los recursos humanos y materiales disponibles<sup>48</sup>.

### **Consejos Provinciales de Complementación**

Los Consejo Provinciales de Complementación para la Seguridad Interior debe integrarse por un Ministro de Gobierno provincial, por los responsables provinciales de seguridad y las autoridades en la provincia de la Policía Federal, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina<sup>49</sup>. Se encargan de complementar la tarea de los órganos nacionales y perfeccionar el accionar en materia de seguridad en el territorio local a través del intercambio de información, el seguimiento de la situación local, el logro de acuerdos sobre los modos de acciones y de previsión de las operaciones conjuntas y la evaluación de los resultados<sup>50</sup>. En particular, se establece en la reglamentación que deben elevar a la Dirección Nacional de Planeamiento y Control de la Secretaría de Seguridad Interior las previsiones de empleo de los medios de seguridad y sus hipótesis de conflicto, que deben prever: a) el planeamiento normal para la previsión y la repre-

---

fuentes de producción, abastecimiento o trabajo; los servicios públicos de provisión de agua potable o de disposición de desechos industriales o domiciliarios; los medios y vías de comunicación y transporte públicos y, genéricamente, cuando afecte la paz social, las estructuras institucionales estatales y las necesidades generales de la población", Art. 6, Reglamentación de la ley 24.059 de Seguridad Interior, decreto 1.273/1992.

<sup>44</sup> Art. 11, ley 24.059

<sup>45</sup> Art. 6, Reglamentación de la ley 24.059 de Seguridad Interior, decreto 1.273/1992.

<sup>46</sup> Art. 26, ley 24.059.

<sup>47</sup> Art. 5, inc. 4, Reglamentación de la ley 24.059 de Seguridad Interior, decreto 1.273/1992.

<sup>48</sup> Art. 6, Reglamentación de la ley 24.059 de Seguridad Interior, decreto 1.273/1992.

<sup>49</sup> Art. 18, ley 24.059

<sup>50</sup> Art. 18, ley 24.059.

sión del delito y b) el planeamiento para las situación de crisis. Asimismo, asesoran al Comité de Crisis, cuando se constituye, en la cantidad y calidad de las fuerzas o los medios requeridos y en la supervisión operacional local<sup>51</sup>.

### **Comité de Crisis**

El Ministro del Interior puede disponer la creación del Comité de Crisis<sup>52</sup> cuando lo considere conveniente. Debemos aclarar que la posibilidad de crear este Comité queda sujeta a la discrecionalidad política. Asimismo, según la reglamentación<sup>53</sup>, también debe ser creado cuando las fuerzas policiales nacionales deben actuar fuera de la jurisdicción federal<sup>54</sup> previa declaración del estado de sitio<sup>55</sup>, en la intervención federal con o sin requisición de las autoridades locales<sup>56</sup> y cuando se produce en tiempos de paz un atentado contra la jurisdicción militar.

Su misión es ejercer la conducción política y supervisión operacional de los cuerpos policiales nacionales y provinciales encargados de restablecer la afectación a la seguridad interior en un territorio determinado. Se encarga, en particular, de determinar cuestiones concretas como transporte, alojamiento, racionamiento, comunicaciones, sanidad, combustible y presupuesto<sup>57</sup>.

El Comité se compone por el Ministro del Interior y el gobernador en calidad de copresidentes y los titulares de la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval Argentina y la Policía Federal. Las decisiones deben ser adoptadas con la unanimidad de los copresidentes<sup>58</sup>. En el caso que los hechos abarquen más de

---

<sup>51</sup> Art. 19, incs. 2 y 4, Reglamentación de la ley 24.059 de Seguridad Interior, decreto 1.273/1992.

<sup>52</sup> Esto ha sido realizado en el 2000 para operaciones en la provincia de Salta mediante la resolución del Ministerio del Interior 482/2000.

<sup>53</sup> Art. 9, inc. 1, Reglamentación de la ley 24.059 de Seguridad Interior, decreto 1.273/1992.

<sup>54</sup> Art. 23, ley 24.059.

<sup>55</sup> Art. 24, ley 24.059.

<sup>56</sup> Ver art. 6, Constitución Nacional.

<sup>57</sup> Art. 19, inc. 3, Reglamentación de la ley 24.059 de Seguridad Interior, decreto 1.273/1992.

<sup>58</sup> Art. 9, inc. 3, Reglamentación de la ley 24.059 de Seguridad Interior, decreto 1.273/1992.

una provincia, se integran al Comité los gobernadores de las provincias correspondientes coordinados por el Ministro del Interior. Cuando deban intervenir las fuerzas armadas, se incorpora como copresidente al Ministro de Defensa y como integrante el titular del Estado Mayor Conjunto. El Secretario de Seguridad Interior actúa como secretario del Comité<sup>59</sup>.

### **Comisión Bicameral de Fiscalización de los órganos y actividades de Seguridad Interior**

El control externo queda a cargo de la Comisión Bicameral de fiscalización de los órganos y las actividades de Seguridad Interior, que aún no se ha constituido<sup>60</sup>.

### **Del desgobierno político al olfato policial**

Este conjunto de instituciones compuestas por representantes políticos y burocracia civil ha intentado solucionar el problema de desgobierno político de la seguridad que han señalado varios estudiosos y funcionarios. La idea de fondo es conducir a las fuerzas policiales sobre la base de una política determinada por un diagnóstico previo y que se manifieste en actividades concretas tendientes al logro de objetivos, que puedan ser evaluadas por medio de resultados identificables<sup>61</sup>. Esta política precisamente debe ser fijada por los órganos elegidos democráticamente y por una burocracia civil especializada y capaci-

---

<sup>59</sup> Art. 13, ley 24.059.

<sup>60</sup> Art. 33, ley 24.059.

<sup>61</sup> Señaló Anibal FERNÁNDEZ, Ministro del Interior, que la "seguridad es tan importante que no se puede dejar en manos de las fuerzas de seguridad, deberá ser la conducción política la que la construya, que construya sus políticas públicas, por supuesto escuchando lo que se sabe en términos profesionales pero multiplicando por lo que se conozca en el mundo y apuntando de lo que nosotros tenemos como herramientas creadas", Jornada de debate y propuestas para una agenda de políticas de seguridad y justicia penal para la República Argentina, martes 14 de diciembre del 2004, Fundación Friedrich Ebert y CEPES.

tada en cuestiones de seguridad. Lo cual permite<sup>62</sup> "planificar la actividad preventiva e investigativa policial estableciendo una relación equilibrada, proporcionada y razonable entre el tipo de delito a prevenir, conjurar o investigar y la forma, metodología e intensidad de la actuación policial específica, racionalizando, además, los recursos logísticos, operacionales y humanos a ser empleados en el cumplimiento de estas tareas"<sup>63</sup>.

Pero, en nuestro país, se ha producido un desgobierno político de la seguridad, especialmente, las fuerzas policiales son dirigidas y conducidas por sus propios integrantes. Con claridad se apunta que "[d]esde la instauración democrática producida a fines de 1983, lo que ha primado tanto en el ámbito del gobierno nacional o de la mayoría de los gobiernos provinciales es la *ausencia de políticas de seguridad ciudadana* de carácter integral y eficiente a la hora de formular e implementar estrategias de prevención, conjuración y represión del delito en todas sus manifestaciones o de neutralización o atenuación de situaciones y hechos de violencia vulneratorios de las libertades ciudadanas y los derechos humanos. Ello ha favorecido *la permanente delegación de la administración de los asuntos de seguridad a favor de las fuerzas policiales y de seguridad, dando lugar a una suerte de desgobierno político de la seguridad ciudadana y de autogobierno policial* de la misma"<sup>64</sup>. Esto ha tenido como consecuencia la falta de determinación de los objetivos

---

<sup>62</sup> Se ha sostenido que "es fundamental la conformación de una burocracia civil compuesta por funcionarios y agentes gubernamentales especializados, encargada del ejercicio del gobierno de la seguridad pública y del sistema policial, particularmente, del diseño y aplicación de las políticas criminales y de seguridad, del gerenciamiento político-institucional del sistema de seguridad pública en su conjunto y, específicamente del sistema policial", SAIN, Marcelo Fabián, Política, Pólizia y Delito. La red bonaerense, Claves para Todos, Ed. Capital Intelectual, Buenos Aires, 2004, ps. 106 y 107.

<sup>63</sup> SAIN, Marcelo Fabián, Política..., ob. cit., p. 104.

<sup>64</sup> Seguridad ciudadana..., ob. cit.

Se ha dicho que la "falta de control y gobierno civil sobre el sistema de seguridad y policial no se originó ni derivó exclusivamente de las resistencias interpuestas por los uniformados ni del apuntalamiento de la autonomía policial respecto de las autoridades políticas, sino también de la ineficiencia y la incapacidad gubernamental para ejercer sus funciones de comando político institucional sobre la seguridad y la institución policial de manera competente [...] No hay, en definitiva, una estructura burocrática específicamente encargada del ejercicio del gobierno de la seguridad pública y del sistema policial", SAIN, Marcelo Fabián, Seguridad..., ob. cit., ps. 39 y 40.

adecuados para combatir problemáticas de seguridad. Al no haber una predefinición de los fines por las agencias políticas, no se desarrollan actividades tendientes a realizarlos; sino que la propia corporación policial realiza actividades sin desempeñar tareas eficientes en la reducción de las problemáticas de inseguridad<sup>65</sup>. No hay diagnóstico policial, sino que toda la actividad se orienta sobre la base de las intuiciones de los funcionarios policiales, más conocido como "el olfato policial"<sup>66</sup>.

De modo que una cuestión central es fortalecer el rol de estas instituciones políticas para que ejerzan la dirección sobre los cuerpos policiales pudiendo implementar una política pública eficiente en materia de seguridad.

### **Las fuerzas policiales**

Las fuerzas policiales son la Policía Federal, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval Argentina, la Policía de Seguridad Aeroportuaria y las policías provinciales<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Señalaba Diego GORGAL que "el hecho de no haber una conducción política firme que marque el norte ha hecho que las instituciones se hayan generado sus propios fines, los autofines de las instituciones, las instituciones generan sus propias tareas, sus propias funciones, sus propios presupuestos, la lógica burocrática que más tareas es más personal, es más presupuesto, por lo tanto es más poder. Esto ha traído grandes deficiencias en el servicio de policía, para tener una idea, las departamentales de seguridad del conurbano de aproximadamente cuentan con 14.000 policías, solamente 5.000 cumplen tareas de prevención del delito, si eso lo dividimos por turnos, son casi inexistentes los recursos policiales afectados a la prevención del delito en una de las zonas más conflictivas del país", Jornada de debate y propuestas para una agenda de políticas de seguridad y justicia penal para la República Argentina, martes 14 de diciembre del 2004, Fundación Friedrich Ebert y CEPES.

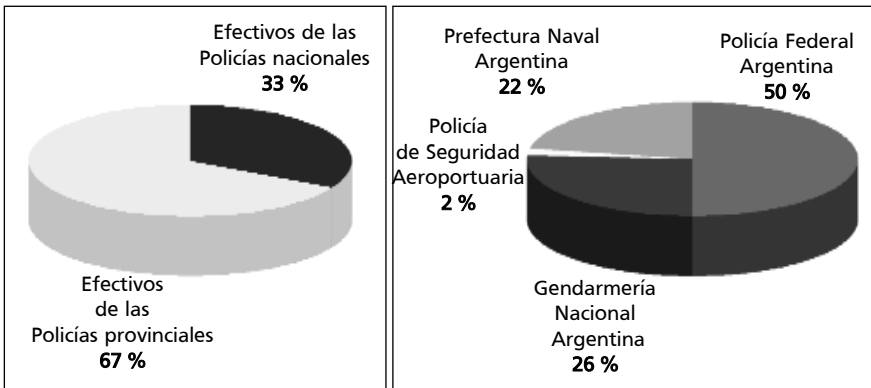
<sup>66</sup> "La falta de un registro y de la elaboración de un cuadro de situación oficial y permanente acerca tanto de la problemática delictiva como de su envergadura, su despliegue y su evolución hizo que fuese la propia agencia policial la que se ocupe de elaborar ese cuadro de situación pero, desde luego, conforme a sus propias perspectivas, orientaciones e intereses. Este diagnóstico, en general producido sobre la base del 'olfato policial', casi nunca se condice con la verdadera realidad delictiva, la que, en ciertas ocasiones, es 'inflada o magnificada' a la hora de reclamar más recursos institucionales y, en otras oportunidades, es 'subvaluada o desconocida' cuando se tratan de ocultar las huellas de la ineficiencia o de la corrupción policial", SAIN, Marcelo Fabián, Política..., ob. cit., p. 102

<sup>67</sup> Art. 7, ley 24.059 y el art. 1, decreto 145/2005

### Cantidad de efectivos policiales

<b>Efectivos de las policías nacionales</b> 69.265	<b>Efectivos de las policías provinciales</b> 138.034	<b>Total de efectivos</b> 207.099 <sup>68</sup>
<b>Efectivos de la policía federal argentina</b> 35.000	<b>Efectivos de la gendarmería nacional argentina</b> 17.735	<b>Efectivos de la prefectura naval argentina</b> 15.330
		<b>Efectivos de la policía de seguridad aeroportuaria</b> 1.200

### Efectivos de las Policías Nacionales



<sup>68</sup> Seguridad ciudadana..., ob. cit..

La característica distintiva de estos funcionarios públicos es que tienen "la posibilidad última de la utilización del recurso a la coacción física"<sup>69</sup>. Esto se debe a que el fin de las fuerzas policiales es ejecutar las actividades necesarias para lograr el cumplimiento de los objetivos del Sistema de Seguridad, antes definidos como evitar la comisión de hechos delictivos<sup>70</sup>, o en su caso, conjurar y reducir los daños que estos hechos violentos provoquen<sup>71</sup>. Generalmente, por su intervención primigenia en los hechos delictivos, las fuerzas policiales son auxiliares de la justicia participando en la investigación criminal<sup>72</sup>. A su vez, se les asigna la función genérica de mantener la seguridad pública ante hechos que si bien no califican como delitos, puedan ser lesivos de derechos individuales o colectivos<sup>73</sup>.

---

<sup>69</sup> SAIN, Marcelo Fabián, *Seguridad...*, ob. cit., p. 21.

Se les ha definido, desde el plano descriptivo y en el ámbito latinoamericano, como "grupos humanos institucionalizados en organizaciones con disciplina militar fuertemente armados, con una escala jerárquica que presenta subgrupos diferenciados -oficiales y 'tropas'- [...] dependientes de los poderes ejecutivos, realizando funciones judiciales en virtud de disposiciones legales o de hecho y con amplio margen de arbitrio para la criminalización, con considerables grados de corrupción", ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *Sistemas Penales y Derechos Humanos (Informe Final)*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1986, p. 413.

<sup>70</sup> Para un concepto de prevención, art. 64, Reglamentación de la ley orgánica de la policía federal, decreto 6.580/1958.

Se han establecido dos tipos de ejercicio de la función preventiva, a saber: "el 'policiamiento' preventivo activo o específico, que nuclea el conjunto de métodos y técnicas policiales tendientes a conocer, seguir, localizar y conjurar conductas o actividades delictivas concretas; y, por el otro, el 'policiamiento' preventivo defensivo o genérico, que engloba el conjunto de medidas orientadas a reducir las condiciones u ocasiones propicias para la comisión de delitos y a incrementar la posibilidad de conjurarlos y de descubrir y arrestar a sus autores", SAIN, Marcelo Fabián, *Seguridad...*, ob. cit., p. 26.

<sup>71</sup> Art. 3, Estatuto de la Policía Federal, decreto ley 333/58.

<sup>72</sup> "Esa participación abarca, generalmente, la constatación de los hechos delictivos perpetrados, la búsqueda y reunión de los elementos de prueba, y la identificación y localización de las personas sospechadas de ser responsables", SAIN, Marcelo Fabián, *Seguridad...*, ob. cit., p. 26.

<sup>73</sup> En relación con la función de la policía, Marcelo SAIN sostiene que se restringe a "(i) la prevención de delitos, lo que implica la efectivización de un conjunto de intervenciones institucionales tendientes a evitar o abortar la decisión de cometer un delito o impedir la realización de hechos o actos que impliquen un delito; (ii) la intervención en la represión de delitos a través de su participación en la investigación criminal, lo que abarca la constatación de los hechos delictivos perpetrados, la búsqueda y la reunión de ele-

Debe remarcar que no siempre el personal policial cumple estos fines, sino que a veces es empleado en tareas administrativas, que deberían ser desempeñadas por funcionarios civiles o en la custodia de personas privadas de su libertad en dependencias policiales; lo cual sólo debería ser desempeñado por el servicio penitenciario que está especialmente capacitado para esa función<sup>74</sup>.

### Los estándares internacionales

En relación con la actuación policial, existen estándares internacionales fijados

---

mentos de prueba y la identificación y localización de las personas sospechadas de ser responsables de los mismos, todo ello bajo la conducción judicial; y (iii) el mantenimiento de la situación de seguridad pública, mediante acciones que apuntan a prevenir, neutralizar y conjurar cualquier tipo de hecho, falta o comportamiento -violento o no- que obstruya, limite o cercene la paz social y la libertad personal o vulnere la situación de seguridad de las personas", SAIN, Marcelo Fabián, Política..., ob. cit., ps. 28 y 29.

La función preventiva comprende "la presencia policial en la vía pública por medio del patrullaje, las rondas y diversas formas de vigilancia; la realización de un conjunto de medidas administrativas tales como el control de la tenencia y uso de armas, el control fronterizo, la supervisión y la protección de establecimientos y lugares potencialmente proclives para el desarrollo de actividades criminales o la inspección de documentos de identidad; la vigilancia de personas vinculadas a actividades criminales y de reincidentes potenciales de delitos por medio de la transmisión de información y la potenciación de medidas autoprotectivas; la asistencia de grupos de riesgo y juveniles, así también a los autores de delitos que han cumplido la condena; y, finalmente, diversas modalidades de 'policiamiento' comunitario y de actividades preventivas desarrolladas conjuntamente entre agentes policiales y vecinos", SAIN, Marcelo Fabián, Seguridad..., ob. cit., p. 25.

En relación con el mantenimiento de la seguridad pública, se ha considerado que comprende "la dispersión de grupos tumultuosos en la vía pública; la conjuración de disturbios o hechos perturbadores de las normas de convivencia establecidas; el control de grandes concentraciones de personas en espectáculos o actos colectivos y públicos; el control del tránsito vehicular y de la circulación en la vía pública; el control y cuidado de los espacios y lugares públicos de circulación, esparcimiento y concentración de personas; la asistencia social, preventiva y conjurativa frente a situaciones de violencia o conflictos familiares, sindicales, gremiales, sociales; la intervención asistencial frente a suicidas, grupos de riesgo, urgencias, accidentes, incendios, catástrofes naturales, etcétera", SAIN, Marcelo Fabián, Seguridad..., ob. cit., ps. 27 y 28.

<sup>74</sup> La situación es más grave se da en la provincia de Buenos Aires que un 40% de su personal policial se destina a tareas administrativas y a custodiar unos 8.000 detenidos en comisarías, Cfr. SAIN, Marcelo Fabián, Política..., ob. cit., p. 107.

por una serie de reglas. Estas disposiciones tienen en origen en una práctica de las fuerzas de seguridad que ha sido violatoria de los derechos humanos.

En este sentido, cabe destacar el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (A.G. Res. 34/169); los Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias (Consejo Económico y Social en su Resolución 1989/65) y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente). Merece remarcarse que esta normativa dispone que la fuerza sólo es utilizable cuando sea estrictamente necesaria y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas, sometiendo a las fuerzas policiales a los principios de excepcionalidad y de proporcionalidad<sup>75</sup>. En materia de armas de fuego, prácticamente, se prohíbe su uso contra niños<sup>76</sup>, se debe advertir la intención de empleo<sup>77</sup> y reducir al mínimo la producción de daños y lesiones y resulta obligatorio prestar lo antes posible la asistencia y los servicios médicos a las personas afectadas<sup>78</sup>. Se establece, también, la obligación de que las fuerzas policiales cuente con armas no letales<sup>79</sup>.

Creemos que resulta esencial que se adecue plenamente la normativa nacional a estos estándares internacionales y estudiar las prácticas de las policías para que se puedan ajustar a estos imperativos normativos.

Los estándares internacionales en alguna medida se ven reflejados en la normativa nacional, ya que se establece expresamente que las fuerzas policiales

---

<sup>75</sup> Art. 3, Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Principios 4 y 9, Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

<sup>76</sup> Comentario art. 3, Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

<sup>77</sup> Principio 10, Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

<sup>78</sup> Principio 5, Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

<sup>79</sup> Principios 2 y 3, Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

deben actuar siempre en el marco de la legalidad<sup>80</sup> y procurando la preservación de la vida y de la integridad física de las personas sin establecer distinciones<sup>81</sup> para evitar abusos y extralimitaciones<sup>82</sup>. Esto diferencia de manera esencial el accionar policial con el militar, en este último, lo esencial es resguardar al Estado Nacional del enemigo externo sin reparar en las bajas y daños que se causen a las fuerzas ofensivas. El enemigo sólo está protegido por las normas del Derecho Internacional Humanitario. En cambio, el Sistema de Seguridad Interior debe intentar realizarse sin lesionar la vida, ni la integridad física; porque los afectados nunca son enemigos externos, sino que gozan de todos los derechos que concede nuestro ordenamiento normativo.

Además, se exige cierta proporcionalidad entre el medio y el fin para evitar que se utilice un medio que si bien sea eficiente, provoque daños de gran envergadura<sup>83</sup>. Siempre resulta exigible que las fuerzas policiales utilicen los medios menos lesivos<sup>84</sup>. Aparte, los medios que empleen las fuerzas policiales deben ser adecuados a los fines, esto significa que deben realizarlos eficientemente.

---

<sup>80</sup> Se ha sostenido que "la función policial implica el ejercicio de un servicio de protección a los derechos y libertades de las personas frente a eventos o actos que supongan la vulneración de una situación de seguridad pública, pero dicha función general debe ser ejercida respetando y adecuando siempre la actuación policial a la legalidad que enmarca esos mismos derechos y de la que derivan un conjunto de normas regulatorias del accionar. Esto significa que, en un estado democrático de derecho, esta actuación está regida siempre y en todo momento, por el principio de legalidad", SAIN, Marcelo Fabián, *Política...*, ob. cit., p. 29.

<sup>81</sup> Art. 21, ley 24.059.

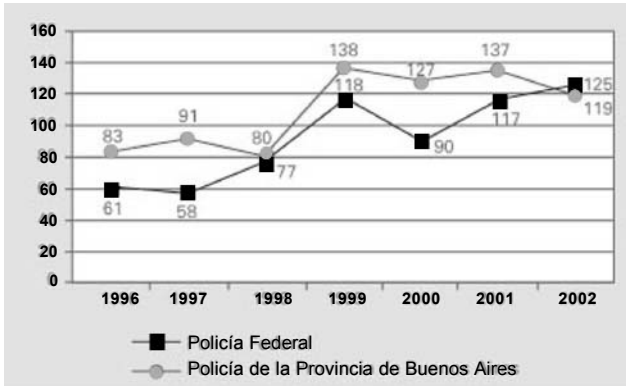
<sup>82</sup> Se ha considerado que "para que esa acción limitativa no implique extralimitaciones, abusos ni arbitrariedades que impidan prevenir o conjurar aquellas conductas violatorias de derechos, o que, peor aún, se constituyan en una fuente de violaciones de derechos y, por ende, de cercenamiento y vulneraciones a seguridad pública, tal acción debe estar también limitada por un conjunto de preceptos legales e institucionales efectivos", SAIN, Marcelo Fabián, *Seguridad...*, ob. cit., p. 21.

<sup>83</sup> Al respecto, se ha expuesto que "el principio de proporcionalidad, por medio del cual se determina la intensidad de la intervención policial y, particularmente, del uso de los medios empleados de acuerdo con la magnitud o gravedad de la situación objetiva de peligro que originó la intervención, garantizándose una necesaria gradualidad y correspondencia entre tal situación y la intensidad adoptada", SAIN, Marcelo Fabián, *Seguridad...*, ob. cit., p. 32.

<sup>84</sup> Art. 21, ley 24.059. Con algunos reparos debe tenerse en cuenta los arts. 96 a 98 de la Reglamentación de la ley orgánica de la policía federal del decreto 6.580/1958.

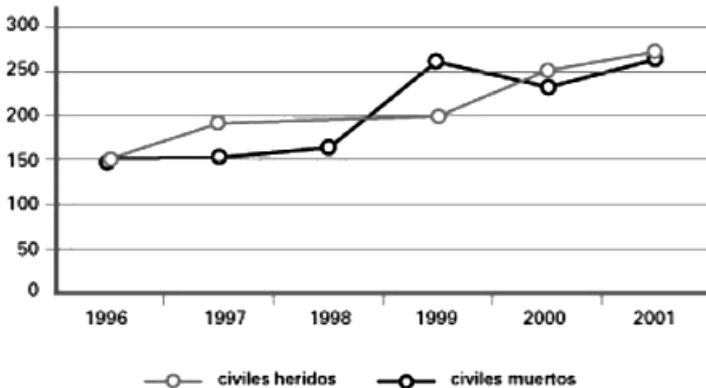
Pese a esta regulación normativa nacional, las estadísticas de funcionamiento son un índice alarmante de la violencia policial demostrando la ineffectividad de estas normas.

### Civiles muertos por la Policía Federal y de la Provincia de Buenos Aires



85

### Civiles heridos y muertos por parte de la Policía Federal y de la Provincia de Buenos Aires



86

<sup>85</sup> <http://www.cels.org.ar/estadisticas/index.html>.

<sup>86</sup> <http://www.cels.org.ar/estadisticas/index.html>.

Esto se ha explicado en la falta de respeto al marco normativo y en la incompetencia policial para recurrir a mecanismos menos violentos de respuesta a la violencia<sup>87</sup>.

Debe concluirse que el crecimiento paulatino de la violencia policial deslegitima toda propuesta de endurecimiento del accionar policial, haciendo imperioso una puesta en marcha de políticas tendientes a reducir las respuestas violentas actuando tanto en el plano normativo como en las prácticas policiales<sup>88</sup>.

Otra cuestión que tiene que ver con la operatividad de las fuerzas policiales y la afectación de derechos fundamentales es el fenómeno de criminalización selectiva y de policización que esbozaremos a continuación.

### **De la criminalización selectiva a la policización**

Los estudios realizados sobre las fuerzas policiales por las ciencias sociales muestran dos fenómenos.

El primero es el fenómeno de criminalización selectiva que realizan las fuerzas policiales. Independientemente, que el Poder Legislativo a través de las leyes penales es el que diseña el plan de criminalización estableciendo los

---

<sup>87</sup> "Mientras que la violencia extralegal supone el uso premeditado de la fuerza por parte de los agentes policiales, quienes la utilizan conscientemente sobrepasando los límites de la legalidad que regula sus funciones, la violencia por incompetencia ocurre cuando los agentes son incapaces de enfrentarse con situaciones sin utilizar el recurso de la fuerza en forma innecesaria y apresurada, casi como un comportamiento mecanizado", SAIN, Marcelo Fabián, Seguridad..., ob. cit., p. 60.

<sup>88</sup> Se ha considerado que "la muerte de policías aparece asociada a un incremento de la violencia en enfrentamientos, constituye un grave error que quienes son responsables del diseño de las políticas de seguridad propongan medidas que directa o indirectamente busquen incrementar el uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad. Promover una reacción policial mas enérgica y/o violenta implica profundizar las causas del problema. En esta línea, un incremento de las penas por el homicidio de policías no solucionará el problema en la medida en que aumente la posibilidad de que cada intervención policial desencadene un enfrentamiento, donde el policía y las personas sospechosas pongan en riesgo su vida", TISCORNIA, Sofía; EILBAUM, Lucía; LEKERMAN, Vanina, Detenciones por Averiguación de Identidad. Argumentos para la Discusión sobre sus Usos y Abusos en Detenciones, facultades y prácticas policiales en la ciudad de Buenos Aires, CELS, CED, [http://www.cels.org.ar/estadisticas/e\\_docs\\_trab/docs\\_proyecto/docs\\_proyecto\\_pdf/d\\_uno.pdf](http://www.cels.org.ar/estadisticas/e_docs_trab/docs_proyecto/docs_proyecto_pdf/d_uno.pdf), p. 4.

delitos que deben ser castigados y el Poder Judicial es el que, tras un juicio promovido por el Ministerio Público, aplica una sanción penal; el rol con más impacto en la efectiva vigencia del sistema penal son las fuerzas policiales. Son ellas las que, principalmente, seleccionan ciertos hechos de la realidad y deciden que sean criminalizados. Los legisladores no hacen cumplir las leyes por sus propias manos; ni los jueces, ni los fiscales salen de sus despachos en busca de hechos delictivos; sino que son las fuerzas policiales las que permanentemente están en contacto con los hechos. Se ha dicho que "configura la instancia primera y principal del proceso de selección criminalizante [...] convirtiéndose [...] en una de las principales agencias de control social"<sup>89</sup>.

El grave problema es el criterio por el cual las agencias seleccionan, lo cual generalmente ha operado sobre la base de estereotipos y prejuicios que provocaron que se castiguen a ciertos grupos sociales desaventajados<sup>90</sup>. Más teniendo en cuenta la penetración en la doctrina policial del positivismo criminológico<sup>91</sup> que considera que ciertos individuos con determinadas caracte-

---

<sup>89</sup> SAIN, Marcelo Fabián, Seguridad..., ob. cit., ps. 19 y 20.

<sup>90</sup> "El subsistema policial no puede sustraerse (por lo menos hasta ahora) fácilmente de la condena -a la que históricamente ha estado sometido por su origen monárquico-, por tener una actuación fuertemente selectiva. No cabe duda que 'la hipótesis de conflicto' de la actuación policial se encuentra estrechamente enlazada al eventual comportamiento antisistémico (definido como delictual) de las clases subalternas, desprotegidas, pobres, marginales, etcétera", RUSCONI, Maximiliano A., Reformulación de los sistema de justicia penal en América Latina y policía: algunas reflexiones, Revista Pena y Estado, nro. 3, Buenos Aires, 1998, p. 193.

Cabe mencionar esta anécdota que comenta Eduardo GALEANO "[e]n 1997, un automóvil de chapa oficial venía circulando a velocidad normal por una avenida de San Pablo. En el automóvil nuevo, caro, viajaban tres hombres. En un cruce, los paró un policía. El policía los hizo bajar y durante cerca de una hora los tuvo manos arriba, y de espaldas, mientras les preguntaba una y otra vez donde habían robado ese automóvil.

Los tres hombres eran negros. Uno de ellos, Edivaldo Brito, era el Secretario de Justicia del gobierno de San Pablo. Los otros dos eran funcionarios de la Secretaría. Para Brito, esto no tenía nada de nuevo. En menos de un año, le había ocurrido cinco veces.

El policía que los había detenido era, también, negro", GALEANO, Eduardo, Patas Arriba. La escuela del mundo al revés, Ed. Catálogos, Buenos Aires, 2005, p. 59

<sup>91</sup> Se ha sostenido que "el paradigma del Estado peligroso que ha sido el modelo político-criminal, científico e ideológico más combatido... en lo que va del presente siglo, se ha instalado con protagonismo absolutamente indiscutible como paradigma fundamental de la actuación policial", RUSCONI, Maximiliano A., Reformulación..., ob. cit., p. 194.

rísticas fisonómicas y sociales tienen una mayor predisposición a cometer delitos siendo considerados "clases peligrosas".

Además, los estudios del funcionamiento de la policía también pusieron el ojo en los efectos que ocasiona sobre el personal, fenómeno que ha sido denominado "policización". Al respecto se ha dicho que es un "proceso de deterioro al que se somete a las personas de los sectores carenciados de la población que se incorporan a las agencias militarizadas del sistema penal, consistente en deteriorarles su identidad artificial, funcional al ejercicio del poder de la agencia"<sup>92</sup>. Al igual que las personas criminalizadas, las personas que ingresan a la policía son seleccionados de los mismos sectores sociales desaventajados y se los incentiva a prácticas corruptas<sup>93</sup> y a situaciones de fuerte vulnerabilidad laboral<sup>94</sup> que afectan seriamente sus derechos humanos<sup>95</sup>. Al respecto, se ha sostenido que "se lleva a cabo a través de una seria afectación de la integridad psíquica de las personas que se someten al mismo que, como es obvio, es un Derecho Humano fundamental [...] El temor es el único denominador

---

<sup>92</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro, *Derecho Penal. Parte General*, Ed. Ediar, Argentina, 2000, p. 145.

<sup>93</sup> "El personal militarizado no jerárquico de los sistemas penales latinoamericanos es objeto de una selección y condicionamiento paralelo a la criminalización -que llamamos 'policización' y que se ejerce sobre personas de los mismos sectores humildes de población", ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *Sistemas Penales...*, ob. cit., p. 414.

Se ha agregado que "[e]l policizado es seleccionado de la misma faja etaria masculina que los criminalizados y también conforme a un estereotipo; se le introduce en una práctica corrupta, debido al poder incontrolado de la agencia de la que pasa a ser parte; se le entrena en un discurso externo moralizante y en una práctica interna corrupta", ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *En busca de las penas perdidas. Deslegitimación y dogmática jurídico-penal*, Editorial EDIAR, Buenos Aires, 1998, p. 142.

<sup>94</sup> "La organización militarizada les veda la sindicalización, lo que, por un lado, los coloca en una situación laboral constantemente precaria... impide tomar conciencia del papel para el que socialmente se los condiciona y de su real situación social [...] La compensación de esta inseguridad laboral es el reforzamiento de la solidaridad grupal y la incondicionalidad a la jerarquía", ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *Sistemas Penales...*, ob. cit., p. 418.

<sup>95</sup> Se ha considerado que "ese personal sufre una serie de graves violaciones a sus derechos humanos [...] el proceso de policización, que es igualmente deteriorante y recae también sobre los segmentos carenciados de la población", ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *En busca...*, ob. cit., p. 142.

común -a la muerte, a la pérdida laboral, a la criminalización, etc.-"<sup>96</sup>. Debe agregarse que se les asigna un rol anti-social que les va a dificultar la vida cotidiana<sup>97</sup>, al mismo tiempo son estereotipados negativamente por el resto de la sociedad civil, aislándolos, privándolos de tratos cordiales en sus relaciones comunitarias y fomentando el corporativismo policial<sup>98</sup>.

Evidentemente, debe tenerse en cuenta ambos fenómenos, ya que operarán como obstáculos culturales para cualquier reforma que pretenda acercar la policía a la comunidad. Por otro lado, es necesario actuar sobre la institución policial para dificultar este detrimento que provocan en el personal, en su caso

---

<sup>96</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *Sistemas Penales...*, ob. cit., p. 419.

<sup>97</sup> "Las pautas de autoritarismo, extrema violencia, machismo, fanfarronería, etc., que estas instituciones condicionan y reproducen sobre las personas que integran esos cuerpos especiales, terminan incapacitándolos para la convivencia más o menos normal, lo que se pone de manifiesto con el elevado número de comportamientos erróneos que se registran: suicidios, homicidios entre los mismo funcionarios o en la persona de miembros de otras agencias policiales, los homicidios familiares, las violencias en estado de intoxicación aguda por alcohol, la intoxicación crónica por alcoholes, los juegos de 'ruleta rusa', las severas somatizaciones", ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *Muertes anunciadas*, IIDH, Ed. Temis, Bogotá, 1993, p. 134 en RUSCONI, Maximiliano A., *Reformulación...*, ob. cit., p. 196.

Se ha agregado que "tienen lugar requerimientos de rol o papel que se le dirigen y que se nutren de la propaganda masiva transnacionalizada: violencia justiciera, solución de los conflictos sin necesidad de intervención judicial y ejecutivamente, machismo, seguridad, indiferencia frente a la muerte ajena, valor en límites suicidas, etc. Los requerimientos de rol transnacionalizados que se le dirigen al policizado son los que corresponden a lo que en las conceptualizaciones más tradicionales se llama 'psicópata'", ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *En busca...*, ob. cit., p. 143.

<sup>98</sup> "Las clases medias latinoamericanas sienten un profundo desprecio por el personal policial, no exento de prejuicios racistas. Los sectores más humildes les manifiestan igual desprecio, aun cuando el personal pertenezca a los mismos estratos sociales", ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *Sistemas Penales...*, ob. cit., p. 414.

"Todas las acciones de contención que el no jerárquico debe llevar a cabo en forma material y personal contra personas de su propio sector, que abarcan la delación y traición [...] hacen que dentro de estos grupo resulte marginado, aunque puede ser temido. Esa marginación fomenta el desarrollo de actitudes de recelo, de sospecha, de astucia, es decir, defensivas, que incrementan el aislamiento y la marginación, y lo convierten en una persona con características psicológicas completamente extrañas a sus grupos de pertenencia originarios [...] lo convierte en una persona anómica, cuyo único grupo de referencia son los segmentos de la institución militarizada, con lo que deba identificarse en una actitud de total solidaridad cómplice incondicional", ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *Sistemas Penales...*, ob. cit., p. 417.

serían necesario pensar estrategias para reducir el daño (terapias, reducción de la jornada laboral y de los años de servicio) o para evitarlos (análisis psicológicos periódicos<sup>99</sup>).

La planificación y la conducción de las fuerzas policiales deben quedar a cargo de los órganos políticos -lo cual, apuntamos previamente que no sucede siempre, ni en la medida de lo deseable-, pero las autoridades superiores de las fuerzas policiales si deben ser "responsables de la dirección administrativa y táctico-operacional de dichas fuerzas y sus diferentes componentes"<sup>100</sup>.

Cada una de las fuerzas policiales tiene su propia normativa específica. A continuación, haremos una breve exposición de la normativa de la Policía Federal y una reseña de las demás fuerzas policiales nacionales; dejando fuera de nuestro análisis por la extensión que requeriría las normas reglamentarias de las fuerzas policiales provinciales.

## **Policía Federal Argentina**

La Policía Federal Argentina es un cuerpo civil armado<sup>101</sup> que depende orgánica y funcionalmente del Ministerio del Interior de la Nación<sup>102</sup> y se encuentra reglada por el decreto-ley 333/1958 (convalidado por la ley 14.467), las leyes 18.711 y 21.965 y todas las demás normas jurídicas reglamentarias.

Su función es cumplir con los objetivos de seguridad interior; ser auxiliar de justicia en la jurisdicción nacional en todo el territorio del Estado<sup>103</sup> (con excepción de la zona portuaria y el Aeroparque Metropolitano en la Ciudad Autónoma

---

<sup>99</sup> Principio 18 "Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley procurarán que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sean seleccionados mediante procedimientos adecuados, posean aptitudes éticas, psicológicas y físicas apropiadas para el ejercicio eficaz de sus funciones y reciban capacitación profesional continua y completa. Tales aptitudes para el ejercicio de esas funciones serán objeto de examen periódico", Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

<sup>100</sup> Seguridad ciudadana..., ob. cit.

<sup>101</sup> Seguridad ciudadana..., ob. cit.

<sup>102</sup> Art. 39, ley 24.059.

<sup>103</sup> Art. 1, Estatuto de la Policía Federal, decreto ley 333/58.

de Buenos Aires y de las zonas de fronteras terrestres, pasos fronterizos y túneles internacionales, zonas de frontera marítima y fluviales, puertos, lagos y otras vías navegables y aeropuertos internacionales en el resto del país<sup>104</sup>) y ser el auxiliar de la administración nacional y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Debe señalarse que las funciones de seguridad, según la norma reglamentaria, comprenden la vigilancia de dos grupos: 1) los individuos sospechosos de ideas contrarias al régimen constitucional y las agrupaciones que están destinadas a actuar contra la organización social y política<sup>105</sup> y 2) los individuos que suelen cometer delitos de robo o hurto<sup>106</sup>. De modo que la función de seguridad interior, en el plano normativo, tendría como uno de sus objetivos la prevención de hechos que atenten contra el ordenamiento constitucional. Desde ya, resulta cuestionable permitir que se controle continuamente a ciertas personas sólo por su forma de pensar, lo cual atenta contra la libertad de conciencia, reconocida en nuestro ordenamiento constitucional. Por otro lado, cabe reparar que la función de seguridad también se concentraría, desde el plano normativo, en la prevención de delitos contra la propiedad, que suelen no ser tan perjudiciales para la sociedad civil por los daños individuales y colectivos que ocasionan.

En materia de auxiliar judicial<sup>107</sup>, siempre en el marco de la legalidad establecida en las normas procesales<sup>108</sup>, se encarga de la recolección de pruebas, la detención de las personas, la realización de allanamientos y requisas, entre otras funciones según la normativa procesal penal<sup>109</sup>.

---

<sup>104</sup> Cfr. Seguridad ciudadana..., ob. cit. Arts. 13 y 14, ley 18.711.

<sup>105</sup> Art. 58, Reglamentación de la ley orgánica de la policía federal, decreto 6.580/1958.

<sup>106</sup> Decidimos transcribir art. 80 de la Reglamentación de la ley orgánica de la policía federal, decreto 6.580/1958 para que se aprecie el criterio de selectividad normativo: "Será sometida a vigilancia especial la persona que sin registrar proceso por delito contra la propiedad se comprobare que: 1. Se acompañan habitualmente de ladrones conocidos sin tener recursos lícitos de vida, o que al solicitárseles que los acrediten, dieran nombres falsos o negaren su domicilio; y 2. Llevaren consigo sin causa justificada, efectos conocidamente destinados a la perpetración de atentados contra la propiedad".

<sup>107</sup> Art. 99, Reglamentación de la ley orgánica de la policía federal, decreto 6.580/1958.

<sup>108</sup> Arts. 108 y 109, Reglamentación de la ley orgánica de la policía federal, decreto 6.580/1958.

<sup>109</sup> Art. 3, Estatuto de la Policía Federal, decreto ley 333/58 y arts. 183 a 187 del Código Procesal Penal de la Nación.

En relación con el auxilio a las autoridades administrativas<sup>110</sup> debe realizarse a petición y de acuerdo al marco legal. Aunque debe ser cuestionable que el funcionario policial esté obligado a acatar cuando la orden está fundada en la normativa o en la Constitución, pero la considera ilegítima o inconstitucional<sup>111</sup>.

En materia de seguridad, se le han concedido amplias y cuestionables facultades en el estatuto de la Policía Federal como la de averiguar antecedentes.

### **La averiguación de identidad como privación de la libertad**

Consideramos que resulta injustificable que una persona sea privada de su libertad sólo con el fin de identificarla hasta por el plazo de 10 horas<sup>112</sup>, quedando esta decisión a la discrecionalidad del funcionario policial. Esta norma es inconciliable con la obligación de informar a las personas de una acusación al momento de su detención, que surge del art. 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del art. 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos y del principio 10 del Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión<sup>113</sup>. Por otra parte, el intento reglamentario -decreto 150/1999, tiene conceptos vagos que potencian la discrecionalidad policial<sup>114</sup> como "reuniones

---

<sup>110</sup> Arts. 121 a 132, Reglamentación de la ley orgánica de la policía federal, decreto 6.580/1958.

<sup>111</sup> Art. 123, Reglamentación de la ley orgánica de la policía federal, decreto 6.580/1958.

<sup>112</sup> Art. 5, Estatuto de la Policía Federal, decreto ley 333/58 y ley 23.950.

<sup>113</sup> Adoptado por la Asamblea General en su resolución 43/173, de 9 de diciembre de 1988. Estos principios son de utilidad para la interpretación de las normas internacionales de derechos humanos.

<sup>114</sup> Se ha dicho que "las 'circunstancias debidamente fundadas' que exige la ley y que harían presumir la posible comisión de un delito parecen quedar sujetas, por un lado, al ya conocido 'olfato policial' y la capacidad de éste de detectar conductas y personas 'sospechosas'. Por otro, a demandas coyunturales -muchas veces provenientes de los medios de comunicación o de grupos vecinales o sociales acotados- sobre la necesidad de vigilar y/o neutralizar a grupos determinados, aunque éstos no representen amenaza cierta para la seguridad urbana, por ejemplo, inmigrantes, jóvenes reunidos en las esquinas o en las plazas públicas, prostitutas, etc.", TISCORNIA, Sofia; EILBAUM, Lucía; LEKERMAN, Vanina, Detenciones por Averiguación de Identidad. Argumentos para la Discusión sobre

tumultuosas", "realizar ademanes que afecten a la moral", "ademanes obscenos", "ofensa pública al pudor mediante palabras", "merodear"; o incluso, permite que se actúe sobre personas en estados de ebriedad o narcotizados sin verificar que hayan realizado actos lesivos a terceros. Téngase en cuenta que en los supuestos en que el Código Procesal Penal de la Nación autoriza a privar de la libertad a las personas, pero opera ante indicios objetivos respecto a la comisión de hechos delictivos y quedan sometidos al contralor judicial.

Por su parte, cabe tener en cuenta que en la práctica ha transformado esta averiguación de la identidad en un estudio sobre los antecedentes, ya que la Policía Federal detiene a personas que poseen documentación personal y averigua si existen pedidos de captura o de paradero<sup>115</sup>.

Debe repararse en que el uso continuo, sistemático y extendido de esta facultad fortalece la función de control social sobre ciertos sectores de la sociedad en vez de destinar recursos para una política preventiva de los delitos más gravosos<sup>116</sup>.

---

sus Usos y Abusos en Detenciones, facultades y prácticas policiales en la ciudad de Buenos Aires, CELS, CED, [http://www.cels.org.ar/estadisticas/e\\_docs\\_trab/docs\\_proyecto/docs\\_proyecto\\_pdf/d\\_uno.pdf](http://www.cels.org.ar/estadisticas/e_docs_trab/docs_proyecto/docs_proyecto_pdf/d_uno.pdf), p. 9.

"Por otra parte, los criterios para establecer cuándo una conducta es apropiada o no en determinada circunstancia, son sin duda subjetivos y quedan a la libre consideración del policía interviniente. En general se basan en un muestrario limitado de actitudes y tipos de personas que los agentes aprenden a distinguir en la experiencia cotidiana del trabajo en la calle. 'Las razones por las cuales se elige a una persona en la vía pública o en otro lugar están dadas por la experiencia o el instinto. A veces por pequeños detalles se logra identificar a un delincuente, a veces también se falla y se identifica y revisa a una persona sin encontrar nada en particular y allí termina todo (...) Las señales por las cuales se ubica a malvivientes son muy diversas pero básicamente es la actitud que tienen, incluso la forma de caminar o enfrentar una situación común incluyéndose en tales, señales, detalles que parecen nimios. Como por ejemplo una persona que esté en un banco con marcas en las zapatillas, por cambiar rápidamente los cambios de una moto, tipo de vehículo que suelen usarse en este tipo de delitos"', TISCORNIA, Sofía; EILBAUM, Lucía; LEKERMAN, Vanina, *Detenciones...*, ob. cit., p. 28

<sup>115</sup> "[L]a policía detiene a personas que poseen, en el momento de la detención, un documento que acredita su identidad y, que no se constata sólo la identidad y domicilio de la persona detenida, sino también si posee o no impedimentos legales. [...] De acuerdo con el texto de la ley la policía no debería detener personas que posean consigo documentos que acrediten su identidad, ya que, de esta forma, el fin legal de la detención se desvanecería. Sin embargo, existen casos en los que los funcionarios policiales detienen y remiten a las comisarías a personas que exhiben sus documentos", TISCORNIA, Sofía; EILBAUM, Lucía; LEKERMAN, Vanina, *Detenciones...*, ob. cit., p. 10.

<sup>116</sup> Sostiene SAIN que "el sistema policial históricamente en la Argentina en gene-

Asimismo, resultan cuestionable las facultades que aún conserva para expedir documentos de identidad<sup>117</sup>; no existe razón para que las fuerzas policiales se encarguen de registrar datos sobre todas las personas de su ámbito jurisdiccional.

### **Inteligencia criminal o registro de malvivientes**

También tiene la atribución para registrar y calificar a las personas dedicadas habitualmente a una actividad que la policía debe reprimir<sup>118</sup>. Esta normativa fomenta las prácticas policiales persecutorias de determinados sectores de la sociedad civil. Lo cual conlleva necesariamente que el sistema penal se aplique con mayor rigor sobre los grupos de personas que responden al estereotipo que la policía considera "peligroso" o como potencial delincuente. En general, estos sectores sólo realizan delitos de escasa monta -contra la propiedad privada- y sin gran despliegue de violencia o, en su caso, sólo cometen conductas antisociales -ejercicio de la prostitución-. Aparte debe agregarse que la existencia de estos registros y su contenido es totalmente reservado<sup>119</sup>.

Desde ya, resulta deseable que la recolección de información relevante sobre los hechos delictivos y su análisis con fines preventivos debe recaer en una burocracia especializada bajo una conducción política. Este rol lo debe desempeñar la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal y debe centrar sus acciones en la prevención de la delincuencia más perjudicial a los derechos individuales y colectivos. Así se impide que las fuerzas policiales utilicen esta información y actúen selectivamente, persiguiendo a ciertos grupos sociales, que en la mayoría de los casos cometen delitos de bagatela o, meramente, conductas consideradas como antisociales.

---

ral, son aparatos de disciplinamiento social y de control político de los estados más que policías de protección ciudadana frente a eventos de conflicto y de delito. Si uno ve el espectro de funciones que cumple históricamente la policía, el delito en realidad ocupa un rengloncito casi marginal de la problemática", Jornada de debate y propuestas para una agenda de políticas de seguridad y justicia penal para la República Argentina, martes 14 de diciembre del 2004, Fundación Friedrich Ebert y CEPES.

<sup>117</sup> Art. 5, Estatuto de la Policía Federal, decreto ley 333/58.

<sup>118</sup> Art. 5, Estatuto de la Policía Federal, decreto ley 333/58.

<sup>119</sup> Art. 82, Reglamentación de la ley orgánica de la policía federal, decreto 6.580/1958.

Entre otras facultades, son vetustas las relacionadas con la producción y aplicación de edictos policiales<sup>120</sup>, los cuales han perdido toda vigencia, una vez que se reconoció su evidente contradicción con el principio constitucional de legalidad; al permitir la aplicación de medidas punitivas basadas en normas jurídicas emitidas por el Poder Administrador.

En relación con su organización, la fuerza policial es dirigida por una Jefatura y una Subjefatura y se estructura en Superintendencias y Direcciones Generales Autónomas. La Jefatura se encarga de las decisiones operativas y la gestión administrativa, quedando sujeta a la conducción política ejercida por el Poder Ejecutivo de la Nación. También, la Jefatura posee facultades reglamentarias internas, ya que todas las normas jurídicas que dicte sólo se aplican a los sujetos que están bajo su dependencia administrativa<sup>121</sup>. Según la normativa actual, el Jefe debe ser designado por el Poder Ejecutivo Nacional<sup>122</sup>. La Subjefatura se encarga del reemplazo del Jefe de la Policía Federal en caso de ausencia, enfermedad o delegación; de ejercer tareas de control e inspección y de proponer mejoras en los servicios para hacer más eficiente su prestación<sup>123</sup>. También, debe ser designado por el Poder Ejecutivo Nacional<sup>124</sup>.

Las Superintendencias se encargan de: 1) Administración, 2) Bienestar, 3) Federal de Bomberos, 4) Interior, 5) Investigaciones Federales, 6) Planificación y Desarrollo y 7) Seguridad Metropolitana. Las Direcciones Generales Autónomas son de 1) Asuntos Jurídicos, 2) Asuntos Internos y 3) Comunicaciones<sup>125</sup>.

Las tareas policiales son ejecutadas por las comisarías en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por las delegaciones en las provincias<sup>126</sup>.

---

<sup>120</sup> Art. 6, Estatuto de la Policía Federal, decreto ley 333/58.

<sup>121</sup> Art. 18, Estatuto de la Policía Federal, decreto ley 333/58.

<sup>122</sup> Art. 13, Estatuto de la Policía Federal, decreto ley 333/58.

<sup>123</sup> Art. 19, Estatuto de la Policía Federal, decreto ley 333/58.

<sup>124</sup> Art. 14, Estatuto de la Policía Federal, decreto ley 333/58.

<sup>125</sup> Para un desarrollo más extenso de las funciones de las dependencias, ver Seguridad ciudadana..., ob. cit.

<sup>126</sup> Art. 5, Reglamentación de la ley orgánica de la policía federal, decreto 6.580/1958.

## Gendarmería Nacional

La Gendarmería Nacional Argentina está regulada por la ley 19.349 y sus normas reglamentarias y la ley 18.711. Es una fuerza policial militarizada estructurada para actuar en las zonas fronterizas nacionales (terrestres, túneles, puentes, corredores viales, parques nacionales, lagos limítrofes internacionales) y demás lugares que se determinen<sup>127</sup>. En particular, se prevé en la normativa, la posibilidad que el PEN establezca que sea utilizada para reprimir las alteraciones del orden público cuando esté fuera del control de las demás fuerzas policiales o actúe una guerrilla<sup>128</sup>. Debe tenerse en cuenta que es una fuerza intermedia, ya que tiene relaciones funcionales con el Sistema de Defensa Nacional regulado por la ley 23.554 encargándose del control permanente de objetivos estratégicos<sup>129</sup>.

Como fuerza policial, en el ámbito territorial de competencia, ejerce funciones de seguridad y de auxiliar de la justicia<sup>130</sup>, de la Aduana y sanitaria<sup>131</sup>. En relación con sus objetivos respecto de la seguridad interior, se encarga de prevenir y auxiliar en las a) Migraciones clandestinas, b) Contrabando, c) Acciones terroristas, d) Narcotráfico, e) Narcoterrorismo, f) Infracciones interjurisdiccionales del Transporte de Carga y Pasajeros, g) Acciones contra el Medio Ambiente, h) Acciones de Alteración del Orden Público, i) Delitos económicos, j) Infracciones de Tránsito en corredores internacionales y k) Evasión fiscal.

En su organización cuenta con un nivel de conducción a cargo del Director Nacional de Gendarmería y el Subdirector Nacional de Gendarmería; una conducción intermedia a través de las Jefaturas de Regiones y la conducción inferior de la Fuerza por medio de Jefaturas de Agrupaciones, de Destacamentos y de Escuadrones. Este modelo organizativo le da cierta flexibilidad para adaptar su funcionamiento a las circunstancias, lo cual se ve simplificado por la reducción de niveles en la pirámide administrativa, la descentralización decisoria y la centralización logística en lo sustancial<sup>132</sup>.

<sup>127</sup> Art. 1, ley 18.711; arts. 1 y 5, ley 19.349.

<sup>128</sup> Art. 3, ley 19.349.

<sup>129</sup> Art. 31, ley 23.554.

<sup>130</sup> Art. 2, ley 19.349.

<sup>131</sup> Art. 3, ley 19.349.

<sup>132</sup> <http://www.gendarmeria.gov.ar/despliegue.htm>. Para más datos sobre la organización y despliegue, ver Seguridad ciudadana..., ob. cit.

## Prefectura Naval Argentina

El marco jurídico de la Prefectura Naval Argentina se encuentra establecido por las leyes 18.398, 18.711 y 20.094 (Código de Navegación) y sus normas reglamentarias.

La Prefectura es una fuerza civil policial encargada de tareas de seguridad y de auxiliar a la justicia<sup>133</sup>.

Su ámbito de actuación son los mares, ríos, lagos, canales y demás aguas navegables; los puertos nacionales; la Antártida Argentina, Islas Malvinas y demás islas del Atlántico Sur; en las costas, playas marítimas y en los márgenes de los ríos, lagos, canales y demás aguas navegables; en los buques en aguas jurisdiccionales, en los de bandera argentina que se encuentren en mar libre y en puertos extranjeros, en lo que no sea competente el Estado local y en las zonas de seguridad de frontera marítima. Asimismo, puede actuar en cualquier otro lugar del país, a requerimiento de la Justicia Federal<sup>134</sup>.

En particular, se encarga de la seguridad en la navegación y la protección marítima, esto incluye facultades de producción normativa y de registro de buques y de personal y la competencia para dirigir el servicio de radio comunicaciones. También se dedica a controlar el cumplimiento de las normas de sanidad, aduaneras, de migraciones, de caza y pesca y de protección del medio ambiente y ejerce la jurisdicción administrativa en materia de navegación<sup>135</sup>.

La estructura organizativa prevén que la conducción queda a cargo del Prefecto Nacional y del Subprefecto que cuentan con la asistencia de una Asesoría Jurídica, una Asesoría Técnica Naval, el Consejo de Oficiales Superiores, el Gabinete de Asesores y el Servicio de Inteligencia. El Prefecto y el Subprefecto deben ser designados por el Poder Ejecutivo de la Nación y se exige que sea un oficial superior en actividad con el máximo grado de la institución<sup>136</sup>.

Para la ejecución de sus funciones se prevé la Dirección General de Seguridad, la Dirección General de Logística y la Dirección General de Planeamiento

---

<sup>133</sup> Arts. 1, 2 y 5, ley 18.398; art. 10, ley 18.711.

<sup>134</sup> Art. 4, ley 18.398; arts. 7 y 9, ley 18.711.

<sup>135</sup> Arts. 5 y 6, ley 18.398; art. 10, ley 18.711.

<sup>136</sup> Art. 10, ley 18.398; Seguridad ciudadana..., ob. cit.

y Desarrollo<sup>137</sup>. La Prefectura se despliega administrativa y operativamente en diez Prefecturas de Zona<sup>138</sup>.

### **Policía de Seguridad Aeroportuaria**

La actual Policía de Seguridad Aeroportuaria (Ex Policía Aeronáutica Nacional) actualmente está regulada por la ley 21.521, el decreto 145/2005<sup>139</sup> y las demás normas reglamentarias. En la actualidad, están en discusión una serie de proyectos de ley, varios de ellos implican una reforma integral de esta fuerza policial, otros su disolución.

Es una fuerza policial militarizada que cumple funciones de seguridad y de auxiliar de la justicia<sup>140</sup>. También se encarga de controlar las normas de nacionalidad y matriculación de aeronaves, ser auxiliar de las autoridades administrativas para ejecutar sus órdenes<sup>141</sup> y actuar de policía en materia aduanera, migraciones y sanidad<sup>142</sup>.

Su ámbito territorial de ejercicio es el aeroespacio; las aeronaves; los aeródromos; las pistas de aterrizaje y las instalaciones terrestres radicadas en los mismos o que sirvan de apoyo a las operaciones aeroespaciales, en lo que no afecta a la jurisdicción militar<sup>143</sup>.

### **De la polifuncionalidad al “cajón de sastre”**

Una de las características de las Policías Nacionales es su polifuncionalidad, es decir, desempeñan un gran número de funciones y actividades, con distintos fines y objetivos y fundadas en marcos normativos y operacionales claramente

---

<sup>137</sup> <http://www.prefecturanaval.gov.ar/institucional/castellano/index.htm>.

<sup>138</sup> Para mayor información, ver <http://www.prefecturanaval.gov.ar> y Seguridad ciudadana..., ob. cit.

<sup>139</sup> Este decreto dispuso la intervención de esta policía.

<sup>140</sup> Art. 2, ley 21.521.

<sup>141</sup> Art. 12, ley 21.521.

<sup>142</sup> Art. 14, ley 21.521.

<sup>143</sup> Art. 4, ley 21.521.

diferenciados. En este sentido se ha sostenido que "[e]sas instituciones han seguido, asimismo, un método de crecimiento tipo 'cajón de sastre', es decir, se les han atribuido todo tipo de funciones sin una adecuada planificación. Así podemos ver que sus efectivos cumplen funciones de tránsito, de investigación, de notificadores, de vigilancia, de custodios de funcionarios, de amanuenses, de gestores judiciales, de choferes, de edecanes formales e informales. Todo ello en desmedro de su formación y su progresiva especialización"<sup>144</sup>.

De modo que es necesario evaluar que funciones son necesarias que sean realizadas por personal policial de acuerdo a la especialización y capacitación que reciben. Las funciones que no queden comprendidas en este rubro deben ser desempeñadas por personal civil. Con respecto a las funciones policiales, será necesario brindar una capacitación especial para cada una y formar personal realmente experto<sup>145</sup>.

En este sentido, se ha propuesto la división tajante entre la policía de investigación, de seguridad y manejo del tránsito<sup>146</sup>. Por su parte, SAIN ha considerado que debe distinguirse entre la policía de seguridad, la de investigación en función judicial dedicada a delitos complejos y narcocriminalidad y la judicial, dependiente del Ministerio Público y abocada a auxiliar en la instrucción penal<sup>147</sup>.

JULIO, 2005

---

<sup>144</sup> BINDER, Alberto, *Policías y ladrones. La inseguridad en cuestión*, Claves para todos, Ed. Capital Intelectual, Buenos Aires, 2005, p. 68.

<sup>145</sup> Se ha sostenido que "otro eje importante para encarar consiste en la clarificación de las funciones con el objetivo de abrir paso a la especialización. Hoy [...] en los modelos centralizados se le asignan a la policía tareas de seguridad que exceden largamente sus actividades tradicionales y específicas. Con semejante sistema de funcionamiento es impensable la existencia de efectivos que tengan los conocimientos y habilidades para concretar tantas tareas distintas y que además se conformen con los magros sueldos que les asignan [...] Es necesario, pues, contar con un sistema policial diversificado", BINDER, Alberto, *Policías...*, ob. cit., p. 77.

Se ha sostenido que "sería muy razonable que los planes de reforma del subsistema policial procuren el desarrollo de un modelo que realice una nítida separación de funciones organizado estructuras orgánicas distintas, sistemas de capacitación que reflejen diversas especialidades y a través de la implementación de pautas de funcionamiento autónomas y de sistemas de control funcional independientes", RUSCONI, Maximiliano A., *Reformulación...*, ob. cit., p. 196.

<sup>146</sup> Cfr. BINDER, Alberto, *Policías...*, ob. cit., p. 77.

<sup>147</sup> Cfr. SAIN, Marcelo Fabián, *Política...*, ob. cit., p. 113

# ARMAS DE FUEGO Y SEGURIDAD PÚBLICA

Por **Darío Kosovsky**

## 1. Introducción

En los últimos tiempos se produjeron, en la Argentina, una serie de hechos letales<sup>1</sup> que han puesto sobre la mesa el debate las causas y consecuencias de la creciente utilización de armas de fuego por parte de la población civil<sup>2</sup>.

En nuestro país, existen actualmente alrededor de 1.200.000 armas de fuego legalmente inscriptas en el Registro Nacional de Armas (RENAR), de las cuales 990.000 se encuentran en manos de casi 625.000 usuarios individuales. De este total, 371.374 usuarios habitan en la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Homicidios en enfrentamientos entre conocidos, los homicidios en ocasión de riñas o de resistencia a asaltos y accidentes provocados por armas al alcance de la mano de niños y jóvenes.

<sup>2</sup> Cuando se utiliza el término "armas" en este artículo se hace referencia a las armas pequeñas, que son aquellas que pueden ser fácilmente transportadas y disparadas por una sola persona. Estas incluyen revólveres y pistolas; rifles y carabinas; ametralladoras de pequeño calibre; rifles de asalto y ametralladoras ligeras.

<sup>3</sup> Los usuarios individuales "son las personas físicas autorizadas a la tenencia de armas de fuego, básicamente para la práctica del tiro deportivo, la caza mayor o menor y la defensa personal individualmente considerada", los colectivos "son las instituciones que utilizan material controlado para proveer a su seguridad o la seguridad de terceros (vgr. instituciones públicas, seguridad bancaria, empresas de seguridad privada, investigaciones, vigilancia y/o custodia sobre personas o bienes)", los comerciales "las personas físicas o jurídicas que desarrollan su actividad comercial con material controlado. (vg: fabricantes, importadores, exportadores, mayoristas, minoristas, talleres de reparación, etc.)" y los coleccionistas "las personas que poseyendo mas de diez armas o cien municiones, deciden afectarlas a una colección", Manual Registral Renar, [http://www.renar.gov.ar/legis/manuales/MAR\\_seg.pdf](http://www.renar.gov.ar/legis/manuales/MAR_seg.pdf).

Estas cifras oficiales indican que alrededor del 3% de la población de la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires tiene al menos un arma de fuego registrada en su casa. Este es el circulante en el denominado "mercado legal", que engloba las armas adquiridas y conservadas cumpliendo los requisitos legales preestablecidos.

Para determinar la totalidad de armas circulando en el país deben considerarse también las denominadas "ilegales"<sup>4</sup>. La cantidad exacta de este tipo de armas es difícil de determinar, aunque si se toma en cuenta la encuesta de victimización del año 2003, que indica que un 12,2% de la población porteña y de la provincia de Buenos Aires tiene un arma de fuego en su casa, el circulante en el país podría ser hasta cuatro veces mayor que el número de armas registradas<sup>5</sup>.

El surgimiento de la violencia armada como fenómeno particular en contextos sin conflictos armados internos ya es un hecho en algunos países de la región, como es el caso de Brasil. Si bien no existen certezas sobre la cantidad total de armas de fuego circulando en la Argentina, tanto los números de armas registradas y los reflejados por las encuestas de victimización, como la frecuencia cada vez mayor de hechos trágicos perpetrados con armas dan cuenta de un fenómeno latente que debe ser atendido por el estado. Este trabajo pretende realizar un aporte al debate en torno a la proliferación de armas de fuego en la Argentina y a sus múltiples vinculaciones.

Una de las relaciones más frecuentes que se establece en este marco es la del aumento del circulante de las armas de fuego con la inseguridad ciudadana. Entiendo que es preciso reflexionar sobre las líneas de conexión entre estas problemáticas en la búsqueda contribuir al debate público y de evitar confusiones que deriven en políticas o planes con objetivos errados y consecuentes efectos indeseados.

---

<sup>4</sup> Estas incluyen las producidas o modificadas en forma ilegal, las vendidas o transferidas sin el debido permiso legal, las robadas, las desviadas de las fabricadas en excedente de la demanda y las ilegalmente importadas.

<sup>5</sup> Informe Preliminar Sobre Armas de Fuego, Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia, 2004, <http://www.polcrim.jus.gov.ar/ArmaDeFuego.PDF>.

A pesar de que deben tenerse presentes las diferencias metodológicas en cada relevamiento la diferencia es muy grande. Sin embargo si se considera el dato de subregistro con base en encuestas de victimización, la distancia entre los números de armas registradas y no registradas podría estirarse aún más dado que la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires son los lugares con más posibilidades de registración tanto por información como por acceso.

La factibilidad de un análisis como el que se postula depende, en gran medida, de la existencia de información fiable respecto del mercado de las armas así como patrones de utilización de armas a nivel nacional. Si bien en Argentina se dispone de datos registrales, de fabricación y comercialización, no existen estudios específicos que analicen los nexos entre la proliferación de armas, la inseguridad, la violencia y la salud pública<sup>6</sup>. A pesar de esta carencia acudiré a los datos existentes para lograr alguna aproximación a un análisis relacional.

## 2. Poniendo blanco sobre negro en la relación armas-seguridad

Una de las vías de vinculación de las armas de fuego con la seguridad radica en su carácter instrumental para la comisión de hechos delictivos, específicamente por ser el medio más usado para llevar a cabo ciertos delitos contra la propiedad y las personas.

En lo que hace a delitos contra la propiedad, el arma de fuego es un instrumento muy usado para perpetrar robos, especialmente de bancos y automotores. Del total de robos de automotores consumados en el país en el 2003 (alrededor de 43.000), el 71% fue cometido con armas de fuego. Análogamente, el 93% de los robos a entidades bancarias de la Ciudad de Buenos Aires fue perpetrado con armas de fuego<sup>7</sup>.

Si bien no es el único medio utilizado para realizar este tipo de delitos, ya que sólo en el 30% (128.414 hechos) del total de robos cometidos en el 2003 en la Argentina (425.086 robos) se utilizó un arma de fuego, en los casos en que se decide utilizar algún tipo de arma para robar, la de fuego es por lejos la más usada (87% de los casos).

También surge de las estadísticas nacionales que las armas de fuego son la herramienta a la que mayormente se acude para cometer homicidios<sup>8</sup>.

Al mismo tiempo su relación con la seguridad se da en tanto las personas

---

<sup>6</sup> El Informe sobre Armas de Fuego de la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia es el único en el país que se focaliza en la problemática de las armas.

<sup>7</sup> Informe Preliminar Sobre Armas de Fuego..., ob. cit.

<sup>8</sup> Ver más adelante datos del Informe Preliminar Sobre Armas de Fuego..., ob. cit..

utilizan armas para defenderse ante la posibilidad de ser víctimas de hechos delictivos. Al ser consultados sobre las causas de la tenencia de un arma de fuego en el hogar, el 50% de los encuestados por la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia de la Nación respondió que lo hacía por "prevención o protección"; tan sólo el 25% manifestó que la tenía por motivos deportivos, para cazar o por colección. El Ministro del Interior argentino confirmó esta tendencia y sus consecuencias adversas: "hay un montón de hombres y mujeres que han comprado armas creyendo que esa era la solución y si la tienen que llegar a usar va a ser peor, un drama familiar, que le va a significar la cárcel o una situación no deseada para quien no la sabe manejar"<sup>9</sup>. Las vinculaciones que existen entre las armas de fuego y la seguridad a través de su provisión para cometer delitos o defenderse ante su posible comisión hacen a la problemática de las armas de fuego en forma indirecta<sup>10</sup>. El arma es un instrumento que facilita la ejecución del hecho -en este caso robo- o aumenta las probabilidades de éxito de quien pretende cometerlo, en razón de la situación de inferioridad de la víctima ante la amenaza de esta herramienta letal. Esta relación instrumental ha sido utilizada como argumento para desestimar la importancia que pueda tener la planificación de estrategias integrales focalizadas en las armas de fuego en los planes de seguridad<sup>11</sup>. Eventualmente debería perseguirse el mercado ilegal en la medida en que allí obtienen su herramienta de trabajo los "delincuentes". La exclusión o escasa importancia de planes de control de armas y desarme dentro de las políticas de seguridad pública es indicativa de interpretaciones reduccionistas en torno a que la seguridad implica y respecto de la multiplicidad de problemas que la proliferación de armas de fuego conlleva.

---

<sup>9</sup> FERNÁNDEZ, Anibal, Jornada de debate y propuestas para una agenda de políticas de seguridad y justicia penal para la República Argentina, 14 de diciembre del 2004, organizadas por la Fundación Friedrich Ebert y CEPES.

<sup>10</sup> La relación no es directa con el aumento o disminución de delitos, en tanto la producción de delitos es multicausal, respondiendo a factores de tipo político, social, económico y cultural. Entre ellos, las cada vez más grandes brechas sociales existentes entre los sectores mejor posicionados económicamente y los más pobres, no sólo en cuanto a ingresos sino también en cuanto a posibilidades de acceso a la educación formal, a la salud pública y a la justicia, la falta de perspectivas de crecimiento y desarrollo personal para grandes sectores de la población y la creencia generalizada en la imposibilidad de cambios motivada en los altos niveles de corrupción política y en la impunidad estructural.

<sup>11</sup> Cobijada esta posición en el argumento de que las armas no son la causa del delito sino un instrumento susceptible de ser reemplazado por otro para cometer ilícitos.

Esta visión se corresponde con una concepción anacrónica de la seguridad que la circunscribe únicamente al delito y a la calidad de las respuestas institucionales, provenientes del sistema policial, a esos índices. Este enfoque ha sido hegemónico desde la configuración de las estructuras de seguridad interior de los estados latinoamericanos. En estos sistemas, entre otros motivos, en virtud del desgobierno civil y el consecuente monopolio policial en la conducción de la seguridad, predominaba una visión sesgada del sistema y de las problemáticas a abordar por éste<sup>12</sup>. La preeminencia de esta concepción, entre otros problemas que generó, ha mantenido a la proliferación de las armas de fuego fuera de la agenda de los sistemas de seguridad pública<sup>13</sup>.

La seguridad en un estado democrático de derecho es una situación social en la que todos los habitantes pueden ejercer sus derechos y libertades en un marco de conflictividad social tolerable<sup>14</sup> y en la que, ante la emergencia de un conjunto de conflictos (concretos o previsibles) que lesionen el uso de aquellos derechos y libertades (superando ese umbral de tolerancia), se conforman y formulan mecanismos y acciones institucionales y sociales tendientes a controlar dichos conflictos mediante su prevención, conjuración o persecución penal. Esos mecanismos y acciones constituyen el sistema institucional de seguridad pública<sup>15</sup>.

La planificación e implementación de políticas con un abordaje preventivo de las manifestaciones más inmediatas de las causas estructurales de la vio-

---

<sup>12</sup> "La seguridad pública era lo que la policía decidía que era; la seguridad pública configuró una esfera institucional exclusivamente controlada y gestionada por la policía sobre la base de criterios, orientaciones e instrucciones autónoma y corporativamente definidas y aplicadas sin intervención determinante de otras agencias estatales no-policiales. En consecuencia, la dirección, administración y control integral de los asuntos de la seguridad pública así como la organización y el funcionamiento del propio sistema policial quedaron en manos de las agencias policiales, generando así una suerte de policialización de la seguridad pública", Manual para la Elaboración de Políticas de Seguridad Pública, Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) SURF, en prensa.

<sup>13</sup> Circunstancialmente, los sistemas policiales vislumbraron en la proliferación de armas la necesidad de una "carrera armamentista" con "la delincuencia" para no tener arsenales rezagados técnicamente.

<sup>14</sup> No puede hablarse de una situación libre absolutamente de riesgos y conflictos más que en términos ideales; es preciso debatir cuáles conflictos de derechos y en qué medida son tolerables.

<sup>15</sup> Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED) y PNUD SURF, Informe sobre la seguridad en Latinoamérica, en prensa.

lencia y el delito y la atención de aquellos factores que aceleran el tránsito hacia un resultado fatal de las expresiones de estos conflictos son obligaciones del sistema de seguridad pública. Para ello es necesario contar con estrategias no represivas, en las que los protagonistas de las intervenciones sean los mismos involucrados en los conflictos.

En esta concepción, la proliferación de armas resulta un factor esencial para la situación de seguridad en tanto el abordaje de ésta excede ampliamente la relación instrumental de las armas con el delito, conservando una vinculación directa con la violencia letal de los hechos en que se utilizan.

Según Small Arms Survey, 500 mil personas mueren por año en todo el mundo por armas de fuego. De ellas, 200 mil pierden la vida en eventos no atribuibles a situaciones de conflicto armado, es decir homicidios, suicidios, muertes no intencionales, y muertes con intención no determinada, producidos todos por el uso de un arma de fuego<sup>16</sup>. Estas son utilizadas en aproximadamente el 6% de los suicidios de todo el mundo y en casi un 40% de los homicidios.

Este dato es confirmado por la Organización Mundial de la Salud, que en el año 2001 presentó el Informe "Armas pequeñas y salud global"<sup>17</sup>. Según esta investigación, comparativa de 52 países, del total de muertes por armas de fuego ocurridas en la primera mitad de la década del noventa, 69% fueron homicidios (79.000 casos). Las armas de fuego estuvieron involucradas en dos tercios del total de homicidios (63%) y los elementos cortantes en un 16%, mientras que ellas se utilizaron en un 20% de los suicidios.

Este informe demuestra, también, cómo los efectos del uso de armas de fuego se producen indistintamente en países ricos y pobres, aunque con variantes. Las muertes violentas y específicamente las relacionadas con armas son mayores en los países de menores ingresos (42.2 muertes violentas cada 100 mil habitantes en países de bajos ingresos y 17.3 cada 100 mil habitantes en países de ingresos altos). Contrariamente a lo que sucede en las naciones pobres, en los países más ricos predominan los suicidios con armas de fuego por sobre los homicidios. En Norteamérica y en Latinoamérica y el Caribe, el 60% de los homicidios

---

<sup>16</sup> Small Arms Survey 2004, <http://www.smallarmssurvey.org>

<sup>17</sup> Organización Mundial de la Salud, Small Arms and Global Health, WHO Contribution to the UN Conference on Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons, July 9-20, 2001, [http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/index.html](http://www.who.int/violence_injury_prevention/index.html)

son cometidos con armas de fuego, a diferencia de Europa, Asia del Pacífico y Central en donde sobre el total de homicidios el 20% y el 16% respectivamente se cometieron con armas de fuego.

Los datos referidos a suicidios evidencian claramente la letalidad de las armas de fuego. Ella es particularmente notoria en países con alta cantidad de armas y baja conflictividad social, como es el caso de Suiza, donde quienes deciden quitarse la vida utilizan mayormente armas de fuego no sólo por la disponibilidad, sino por su efectividad.

En Brasil, la letalidad de las personas internadas por heridas provocadas con armas de fuego fue de 8,9%, en cuanto que por accidentes de tránsito fue de 4,4%. Las lesiones por tentativa de suicidio con arma fueron las que presentaron mayor letalidad, 13,4%<sup>18</sup>.

Ignacio CANO recalca esta relación "uno de los argumentos favoritos de los enemigos del control de armas es que los homicidas o los suicidas llevarían a cabo su acción con otro tipo de armas si no hubiese armas de fuego disponibles. En la literatura, esta idea se conoce con el nombre de sustitución (de unos medios por otros). De esa forma, disminuir el número de armas de fuego sólo serviría para incrementar el número de víctimas por otros medios pero no para reducir el número total. Sin embargo, esta postura resulta difícilmente sostenible a la luz del alto grado de letalidad de las armas de fuego en comparación con otro tipo de armas"<sup>19</sup>. Esto se verifica en la misma actitud de quienes buscan quitarse la vida, "los suicidas eligen los métodos más eficientes, como el arma de fuego, y los que no tienen tanta voluntad de hacerlo optan por otros métodos. De cualquier forma, este argumento, de ser cierto, representa una confirmación por una vía indirecta de la mayor letalidad del arma de fuego. Pues los suicidas más convencidos escogerían justamente los métodos más letales y esto confirmaría que el arma de fuego como el más letal de todos, por lo menos en la comprensión de las personas. En verdad, es justamente el potencial letal de las armas y la posibilidad de ser usadas por cualquier tipo de persona que hace que las personas se armen"<sup>20</sup>.

Otras investigaciones demostraron un vínculo directo entre la mayor posi-

---

<sup>18</sup> FERNANDES, Rubén César (coord.), Brazil, As armas as vitimas, en <http://www.desarme.org>

<sup>19</sup> CANO, Ignacio, ¿Armas: protección o peligro?, <http://www.violenciaelsalvador.org.sv>.

<sup>20</sup> CANO, Ignacio, ¿Armas..., ob. cit.

bilidad de letalidad de un hecho y el uso de armas de fuego para cometerlo. "La mayor letalidad de las de fuego comparada con otras armas es obvia respecto de los delitos violentos. Las posibilidades de que se ocasione la muerte en los robos a mano armada es tres veces mayor que en los robos cometidos con cuchillos y diez veces más fatales que los robos en que se usan otras armas (Cook, 1987, citado en Cook and Ludwig, 2000, p. 35)"<sup>21</sup>.

"Del mismo modo, las tentativas de suicidio con armas de fuego tienen mayores posibilidades de provocar el resultado muerte que otros medios (Zimring, 1991). En Estados Unidos y Canadá se demostró que los suicidios con armas de fuego tienen la más alta posibilidad de provocar la muerte; el 90% de las tentativas con armas son fatales, comparadas con el 20% de las tentativas fatales en los casos de sobredosis de drogas. Otro estudio mostró aún más letalidad en las armas de fuego (96.5%) y una muy baja en los casos de envenenamiento (6.5%) (Shenassa, Catlin, and Buka, 2003)"<sup>22</sup>.

El vínculo de las armas con la violencia letal se da también en la Argentina. Del total de homicidios dolosos cometidos en el país en el 2003, el 63% fue cometido con armas de fuego. Recientemente se difundió que en el 2004 en la Ciudad de Buenos Aires, las muertes por armas de fuego superaron, por primera vez en la historia, a las provocadas por accidentes de tránsito vial. Según el estudio realizado por el Servicio de Tanatología del Cuerpo Médico Forense del Poder Judicial de la Nación "la principal causa de muerte violenta en la Capital se dio por uso de armas de fuego: así murieron 233 personas baleadas el año pasado. Una cada día y medio. Las que perdieron la vida por accidentes de tránsito fueron 217"<sup>23</sup>.

Este dato coincide con el estudio realizado por la Representación Argentina de la Organización Panamericana de la Salud sobre muertes violentas ocurridas en la Ciudad de Buenos Aires en los primeros semestres de 1988 y 1991 y los años 2001 y 2002. "Con relación a la circunstancia en que ocurrieron, del número total de defunciones para el conjunto de los períodos (4.759), las heridas de bala (19,1%), los accidentes de tránsito (11,2%) y las caídas (10,5%) apare-

---

<sup>21</sup> Small Arms Survey 2004, <http://www.smallarmssurvey.org>.

<sup>22</sup> Small Arms Survey 2004, <http://www.smallarmssurvey.org>.

<sup>23</sup> BARBANO, Rolando, Muere más gente baleada que por accidentes de tránsito, Diario Clarín, 13-06-05.

cieron como las circunstancias de muerte de mayor proporción en la población estudiada". De las muertes con armas de fuego, "casi el 90% fueron varones. El grupo etario más afectado fue el de 20 a 24 años (14%). Entre los 15 y los 39 años se encuentra el 52% de las muertes por heridas de bala"<sup>24</sup>.

De los homicidios dolosos ocurridos en ocasión de conflictos interpersonales en la Ciudad de Buenos Aires en 2002, el 50% fue cometido con arma de fuego, mientras que el 30% con arma blanca y el 20% restante de otra forma. El 43% de estos conflictos era entre conocidos, un 12% entre vecinos y un 11% entre parejas. Este dato indica que en la mayor cantidad de muertes provocadas en la Ciudad de Buenos Aires entre personas conocidas se utilizó un arma de fuego<sup>25</sup>.

"En San Pablo, en 46% de los homicidios, víctima y victimario se conocen", en Río de Janeiro, de cada tres crímenes con arma de fuego, uno involucra una persona conocida de la víctima"<sup>26</sup>.

Es decir que muchas personas acuden a las armas para abordar conflictos con conocidos y la exacerbación de aquéllos en los que se utiliza este instrumento puede fácilmente llevar a una muerte.

Las armas de fuego son un instrumento hecho para matar. Su letalidad se plasma en los datos correspondientes a muertes en todo el mundo. En países con alta conflictividad social la mayor cantidad de muertes por uso de este instrumento se produce en el marco de un conflicto interpersonal (sea un delito o no); en cambio, en sociedades con escasa tensión social las muertes por armas de fuego son mayormente provocadas en los intentos de suicidio.

Esto evidencia que la tenencia de armas en países con alto nivel de conflicto social, como es la Argentina, parece sustentarse en la creencia de que el

---

<sup>24</sup> SPINELLI, Hugo; ALAZRAQUI, Marcio; MACÍAS, Guillermo; ZUNINO, María Gabriela; NADALICH, Juan Carlos, Muertes Violentas en la Ciudad de Buenos Aires. Una mirada desde el sector salud, Buenos Aires, Organización Panamericana de la Salud, 2005, <http://www.ops.org.ar>.

<sup>25</sup> Informe Homicidios dolosos en la ciudad de Buenos Aires-Año 2002. Una investigación sobre expedientes judiciales, Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia, el Centro de Estudios Legales y Sociales y la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires, <http://www.polcrim.jus.gov.ar/Dolosos/Dolosos2002.htm>.

<sup>26</sup> VIVA RIO, Arma é Risco, inédito.

arma es un elemento susceptible de facilitar la resolución de conflictos sociales (no sólo la defensa de la propiedad pero sí particularmente) y la mayoría de las muertes producidas por armas de fuego se da en el marco del intento de utilizar el arma en este sentido.

La seguridad pública no puede obviar que la problemática de las armas excede el vínculo instrumental con el delito y hacer caso omiso a que la violencia letal tiene en ellas a su vector principal. Los sistemas de seguridad pública tienen la obligación de atacar la problemática en toda su dimensión, las relaciones instrumentales de las armas con el delito y con la defensa ante la posibilidad de ser víctima y la relación vectorial con la violencia<sup>27</sup>.

### **3. Diferentes vinculaciones-diferentes abordajes. La necesidad de una perspectiva integradora**

La proliferación de armas de fuego es un asunto de seguridad pública. Los vínculos reseñados, tanto con cierto tipo de delitos, con la inseguridad subjetiva y con la cada vez mayor violencia letal ocasionada por las armas de fuego deben ser abordados por los diferentes subsistemas del sistema institucional de seguridad pública desde una perspectiva integradora. Todas las agencias deben trabajar en el convencimiento de las relaciones señaladas y con el objetivo de reducir el circulante para aumentar los niveles de seguridad y, consecuentemente, las posibilidades de desarrollo. En esta dirección los estados suscribieron, en el año 2001, un Programa de Acción para prevenir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas<sup>28</sup>. La presentación de la Argentina en el marco de la última Reunión Bienal en la que los Estados presentan sus informes de avance respecto del Programa, asume la necesidad de una política integral, que contemple el vínculo del mercado ilegal con ciertos delitos, la violencia armada, la seguridad pública y las

---

<sup>27</sup> No es menos importante la intervención de las áreas de salud pública y la interacción del sistema de seguridad con ellas. Específicamente desde la epidemiología no sólo se atacan las causas de las enfermedades, sino los medios que las transmiten, así en el sector salud se entiende que como el mosquito transmite el dengue, el arma lo hace con la violencia.

<sup>28</sup> Programa de Acción de las Naciones Unidas para Prevenir, Combatir y Erradicar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos (UNPOA).

posibilidades de desarrollo: "...consideramos que este instrumento es la piedra fundamental que canalizó las preocupaciones de Estados miembros a través de una perspectiva integral y comprehensiva. Reconociendo que la problemática de las armas pequeñas y ligeras afecta directamente las capacidades de los Estados para contribuir al desarrollo social, económico y humano de sus pueblos, el UNPOA (Programa de Acción) se ha convertido no solo en una herramienta fundamental en materia de desarme y control de armamentos sino que también se está consolidando como una referencia en materia de derechos humanos"<sup>29</sup>.

Para ello se requiere que el área institucional dedicada al gobierno del sistema de seguridad coordine al subsistema de prevención de la violencia y el delito -buscando reducir el circulante de armas y su alta disponibilidad- con el subsistema policial y de persecución penal -tendiendo a controlar y erradicar el mercado ilegal-.

### **3.a) El control**

Partiendo del presupuesto de que las armas son un vector de violencia y tanto su uso legal como ilegal son factores de riesgo y, teniendo en cuenta que casi todas las armas nacen legales<sup>30</sup>, es necesario contar con un esquema de controles sobre toda la vida del arma, desde su fabricación hasta su adquisición y uso.

Las políticas de control y persecución tienen como objetivo el control del mercado legal buscando evitar tanto un uso indebido (mal uso o uso prohibido de las armas registradas) como el tránsito de esas armas a la ilegalidad (vgr. a través del control de fabricaciones, importaciones, exportaciones y ventas y del control de depósitos y stocks, así como de destrucciones de armas decomisadas) y la persecución del mercado ilegal. Estas medidas, que atienden a controlar las vías de inyección de armas de fuego en el mercado, son realizadas por el Registro Nacional de Armas (RENAR).

---

<sup>29</sup> Presentación Oficial de la Argentina en la Reunión Bienal de Estados de seguimiento del Programa de Acción de las Naciones Unidas (UNPOA) celebrada en Nueva York del 11 al 15 de julio de 2005.

<sup>30</sup> El proceso de fabricación de armas no puede compararse por ejemplo con el de las drogas, cuya producción clandestina resulta mucho más simple.

Este organismo tiene la información y la capacidad técnica para determinar, con la cooperación de las agencias policiales (y a partir del 2005 interactuando directamente con el Ministerio Público Fiscal<sup>31</sup>), si ciertos hechos que involucran armas de fuego son lícitos. Las agencias policiales controlan la tenencia y portación ilegal y su utilización para la comisión de otros delitos a través de incautaciones. Las irregularidades que se detectan son derivadas al sistema de persecución penal, que buscará una respuesta al conflicto; ya sea a través de una condena, luego de un procedimiento judicial o por medio de otra salida no punitiva.

La legislación nacional en materia de control se ha tornado más restrictiva, en los últimos años, en lo atinente a la posibilidad de acceder a armas de fuego. Sin embargo, la reforma integral de la ley, sancionada en 1975, es todavía una deuda pendiente.

A diferencia del modelo norteamericano en el que la ciudadanía se auto-organizaba para la protección de los derechos y de la seguridad<sup>32</sup> conservando para ello el derecho a la utilización de armas de fuego, en la construcción del estado argentino se impuso un modelo similar al de los europeos, en el que uno de los elementos que dotan de razón de ser al estado es la conservación del monopolio de la violencia legítima y consecuentemente la tenencia de armas de fuego concebida como un privilegio y no como un derecho<sup>33</sup>. Ello no está debidamente

---

<sup>31</sup> Por convenio entre el Registro Nacional de Armas y el Procurador General se creó, en el 2005, una Unidad Fiscal especializada en la persecución de delitos relacionados con la Ley Nacional de Armas y Explosivos. El convenio está disponible en <http://www.renar.gov.ar>.

<sup>32</sup> MARTINEZ QUIRANTE, Roser, *Armas: ¿libertad americana o prevención europea?*, Ariel, Barcelona, 2002.

<sup>33</sup> El sistema colonial norteamericano y la creación de los Estados Unidos con la Constitución de 1787 desembocaron en un nuevo modelo con unos principios contrapuestos al modelo europeo. Se instaura un Estado basado en el derecho individual a llevar armas, en el autogobierno de la comunidad y en el rechazo inicial a una administración profesionalizada que pretendiera suplantar las tareas del ciudadano en las funciones públicas. Por tanto, ni policía pública, ni ejército profesional federal, ni jueces que decidan unilateralmente. Los ciudadanos organizaban su seguridad a través de una institución llamada "Posse Comitatus" que era una fuerza civil armada que estaba al servicio del "sheriff", con lo cual, en el momento en que sonaba la alarma todos los ciudadanos estaban bajo sus órdenes. También instrumentalizaron la Milicia Estatal, que era un cuerpo de voluntarios que hacían las funciones de ejército sin haberse creado uno propiamente dicho, e institucionalizaron la figura del jurado. Así pues, podemos ver que han existido dos modelos de Estado completamente contrapuestos en función de la distinta concepción que tuvieron sobre las armas. Un Estado al que deno-

te plasmado en el sistema vigente, que permite el otorgamiento de licencias para tener armas a quién lo desee (si cumple con los requisitos legales preestablecidos) independientemente de los motivos que lo lleven a solicitarla. La ausencia de criterios objetivos en la ley no refleja el carácter de privilegio que implica la autorización para la tenencia de armas de fuego<sup>34</sup>.

Las modificaciones legislativas deben acompañarse con la reubicación institucional del Registro Nacional de Armas y la reformulación de su sistema de financiamiento. La dependencia del Registro Nacional de Armas del Ministerio de Defensa responde a una concepción anacrónica y militarista de la seguridad pública, favoreciendo un modelo limitado al control sin el diseño programas de acción coordinados con las agencias de gobierno de la seguridad y las dedicadas al diseño y ejecución de la política criminal. Un obstáculo ineludible para transparentar la institución está dado por el hecho de que el propio RENAR se financia a partir de la registración de nuevos usuarios. Este procedimiento se halla tercerizado en cabeza de los principales interesados en fomentar la venta de armas de fuego: la Asociación Industriales y Comerciantes de Artículos para Caza y Pesca (AICACYP), que agrupa a las principales fábricas de armas, a los mayores importadores y a los vendedores de armas de todo el país.

Los controles deben partir del principio rector de la restrictividad en el acceso y uso de armas, siendo imprescindibles los:

#### **- Controles de fabricación**

Actualmente, la inscripción en el RENAR como fabricantes de armas y/o municiones es condición previa a la habilitación de la empresa. Con rela-

---

mino "administratocéntrico" o centralista, de gobierno por la administración, de influencia católica, y un Estado "individuocéntrico" y federal, de gobierno por los ciudadanos y por la comunidad, de clara influencia protestante.

<sup>34</sup> La restrictividad, además de prever requisitos de fondo para la adquisición y tenencia de armas y municiones, conlleva otras medidas, como por ejemplo, respecto de los tiradores deportivos no existe motivo alguno para permitir que éstos dispongan de sus armas fuera de los círculos de tiro; en el mismo sentido, los cazadores no deben poder comprar armas que no sean útiles para tal actividad (no existen razones para que adquieran pistolas o revólveres); los plazos de validez de las tenencias deben ser más breves que los actuales y los controles psicofísicos para su otorgamiento, más estrictos. En la misma línea deben controlarse la cantidad de municiones que pueden adquirirse. También es una medida que desmotiva la compra la fijación de sistemas de responsabilidad objetiva para los usuarios.

ción a la producción de armas, los fabricantes deben remitir en forma mensual los informes correspondientes a su producción. Resulta necesario que el RENAR efectúe periódicamente un balance acerca de la producción de armas en el país. Si se producen excedentes que son susceptibles de desviarse por no corresponder a la demanda o, que en lo general, no corresponden a necesidades legítimas de seguridad; en esta línea, debe preverse la facultad de no conceder más autorizaciones de fabricación, así como imponer cuotas máximas de fabricación a las empresas que ya gozan de la autorización.

#### **- Controles de importación y exportación**

Deben contemplarse en la legislación requisitos de fondo para las exportaciones, es decir, causales de denegación en cuanto a la realización de estas transferencias, tal como incumplimiento del Derecho Internacional Humanitario, comisión de crímenes de lesa humanidad, violación sistemática de derechos humanos, etc.

#### **- Controles sobre la comercialización legal e ilegal**

Se requiere monitorear la venta de armas por agencias o personas que tienen el permiso correspondiente (control de legalidad) y de tráfico ilegal de armas. Para ello es necesario, además de sistematizar las inspecciones, la concreción de una cooperación activa entre las fuerzas policiales y el Ministerio Público Fiscal, identificando los nichos de distribución y venta clandestina a fin de eficientizar su persecución. Es en este sentido que se ha creado la Unidad Fiscal especializada en delitos relacionados con la Ley Nacional de Armas y Explosivos, cuya tarea es crucial para atacar el mercado negro y destruir los puentes entre éste y el mercado legal. Esta agencia debe organizar su trabajo conforme a objetivos y resultados y su eficacia evaluada periódicamente a través de los mecanismos ya establecidos dentro y fuera del Ministerio Público, con participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

#### **- Control de los depósitos judiciales, policiales y militares y adecuación de éstos a las correspondientes normas de seguridad. Destrucción sistemática de stocks ociosos**

Sólo en los depósitos de las Comisarías de la Ciudad de Buenos Aires había hasta el 2004 casi 900 armas de fuego, de las cuales casi el 40% se encuentran allí desde antes del 2001. Esta situación favorece el tránsito de estas armas a la ilegalidad, especialmente por la posibilidad de robo de estas armas como por su utilización para procedimientos fraguados por la policía. Se carece de datos respecto de otras fuerzas y del Poder Judicial (por lo cual se impone inventariar los stocks existentes), sin embargo una gran cantidad de armas se encuentran en depósitos fuera de todo control legal. En esta dirección se apuntó con la sanción de la Ley que crea el Registro Nacional de Armas Incautadas y Decomisadas, que aún no ha sido implementada.

**- Control de entidades de tiro**

Deben inspeccionarse permanentemente no sólo para verificar el cumplimiento de medidas de seguridad para la práctica de tiro, sino también de las actividades que allí se desarrollan, especialmente la venta de municiones.

**- Control de la utilización de las armas por las fuerzas de seguridad**

Este control en contextos en los que los casos de gatillo fácil son frecuentes no es menos importante. Los controles de aptitud de los miembros de estas agencias y la formación para el cumplimiento de las Reglas para el uso de la Fuerza y Armas de la ONU y el control en este sentido, además de los controles de stocks para la evitación de robos y potenciales procedimientos fraguados, son de vital importancia.

### **3.b) El desarme**

Existe una confusión cuando se afirma que el problema no son las armas de fuego en sí, sino aquéllas que circulan en el mercado negro, concretamente, las que se encuentran en manos o a disposición de los "delincuentes". Por supuesto que este es un problema, sin embargo a la hora de diseñar e implementar políticas públicas con un abordaje integral es imprescindible discernir la política criminal estatal y la consecuente persecución penal de políticas públicas de prevención social de la violencia.

Perseguir y, eventualmente, enjuiciar a los tenedores ilegales de armas de fuego es ante todo una política de persecución penal que hace al desarrollo de las

tareas del Ministerio Público Fiscal. Desde esta área de políticas el Estado interviene persiguiendo aquéllo que la ley establece como delito; sin embargo no existe el objetivo puntual de prevenir la violencia en esta agencia estatal (aunque pueda incidir de algún modo en forma indirecta en dicha prevención).

Así como las acciones de control están orientadas a controlar y reducir la oferta de armas, los denominados planes de desarme tienen como objetivo la disminución de la demanda, de la disponibilidad y del uso de armas. "Las medidas de restricción o eliminación de la venta de armas sólo tendrán un efecto claro a medio plazo, a medida que los 'stocks' de armas almacenados vayan desapareciendo. El proceso será más rápido si viene acompañado de una tentativa seria de recuperación de las armas actualmente en circulación. En cualquier caso, pese a no ser una medida de efecto inmediato, esta es, entre las medidas estructurales que serían necesarias para resolver el problema de la violencia, probablemente una de las que podrían presentar resultados en un plazo menor"<sup>35</sup>.

Un proceso destinado a reducir el circulante de armas requiere del diseño de acciones que atiendan los motivos que llevan a los ciudadanos a hacerse de estos instrumentos, específicamente la creencia de que el arma es un elemento útil para enfrentar el temor a la inseguridad y para resolver conflictos interpersonales<sup>36</sup>. Algunas medidas en esta dirección son:

- **Canjes de armas y municiones por desarrollo**

No se pretende acabar con el crimen a través de ella, como lo señalara previamente, sacar las armas a quienes las utilizan para cometer delitos es una tarea de las agencias policiales y de persecución penal. El impacto que se busca es:

- o influenciar un cambio en la cultura y las actitudes hacia el rol de las armas en la sociedad.
- o reducir el circulante de armas que ya existe en la sociedad, especialmente, las que se encuentran fuera del control legal,

---

<sup>35</sup> CANO, Ignacio, La importancia del microdesarme en la prevención de la violencia, <http://www.desarme.org>

<sup>36</sup> Además se utilizan las armas porque "No se requiere ninguna virtuosidad o habilidad física para ejercer violencia con un arma de fuego (a diferencia de otros medios). Un acto criminal cometido con un arma, además, no genera riesgo alguno para el que lo comete y puede matar a una distancia que pone en peligro a otros vecinos (Cook, 1987, citado en Cook and Ludwig, 2000, p. 35)", Small Arms Survey 2004.

- o reducir riesgos de homicidios en riñas, de accidentes caseros, especialmente de niños, de lesiones, y de suicidios.
- o concientizar a la población y socializar información colaborando al debate público
- o propiciar la solidaridad comunitaria. El desarme debe ser identificado como un paso para la recuperación de confianza en el otro, un paso para sentirse más seguro y estarlo. En contra del individualismo inmerso en la decisión de adquirir un arma para "salvarse", la apuesta por el desarme debe ser colectiva, acompañada de la apertura de espacios de participación comunitaria en las decisiones sobre la seguridad y apuntando a la reafirmación de la obligación estatal en la provisión de seguridad.
- o Muchos desconocen que al tener armas no registradas transgreden la legislación, incurriendo en delitos. El mensaje debe ser concreto: esta es una oportunidad para desarmarse, después se aplicará con todo vigor la ley y se castigará a los tenedores ilegales<sup>37</sup>.

Si se tiene en cuenta el bajo promedio mensual de armas incautadas por la Policía Federal en la Ciudad de Buenos Aires en el año 2003, que fue de 118,5, es decir de 4 armas por día, la potencial concreción de un canje de armas permitiría, en un período muy corto, recuperar una mayor cantidad de armas del mercado que las recogidas por las fuerzas de seguridad<sup>38</sup>.

Un canje debe ser minuciosamente planificada conforme a un diagnóstico nacional que tienda a determinar cuál es la mejor opción y modalidad para concretarlo<sup>39</sup> conforme a los tipos de problemas, la cantidad de armas circulando y las razones que llevan a armarse en cada espacio local.

Una acción de este tipo debe ser parte de un plan integral. El estado debe ser cuidadoso con los esfuerzos apresurados de desarme a corto plazo. "Aten-

---

<sup>37</sup> APPIOLAZA, Martín, El desarme enfocado desde la comunicación. La experiencia del Plan Canje de Armas (Mendoza, Argentina), Dimensiones de la Violencia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-El Salvador, San Salvador, 2003, p. 143.

<sup>38</sup> En el marco del Plan de Desarme brasilero se recolectaron más de 350.000 armas en 8 meses.

<sup>39</sup> En Brasil se canjean armas de fuego por dinero conforme a tablas de valores establecidas en la ley, mientras que en otras experiencias, como la de la Provincia de Mendoza en el año 2001, las armas se recibían a cambio del "vale más", un bono con capacidad de compra en comercios minoristas y materiales para la construcción de viviendas.

diendo al número de armas entregadas, los programas de recompra con más éxito han sido los que han seguido a un reforzamiento de las leyes nacionales sobre las armas. En ausencia de leyes más estrictas sobre armas, o de una fuerte autoridad central que vele por su cumplimiento, existe una amplia evidencia de que los programas de recompra suelen ser ineficaces si tampoco consiguen abordar adecuadamente los factores que aumentan la necesidad de recurrir a la violencia o a la protección con armas<sup>40</sup>.

- **Destrucciones públicas de armas y municiones**

Estas acciones de contenido eminentemente simbólico transmiten un mensaje directo desde el estado a la ciudadanía desmotivador del uso de armas de fuego, al tiempo que refuerza y dota de transparencia al accionar oficial.

- **Canjes de juguetes bélicos**

Estas campañas buscan trabajar con los niños en la promoción de una cultura de paz, sensibilizándolos sobre el uso de la violencia en la resolución de conflictos y de las armas en particular. Desde lo simbólico se persigue la apertura del debate en escuelas y la generación de espacios de contención para jóvenes y niños en sectores de alta vulnerabilidad.

- **Campañas comunicacionales sostenidas de información y sensibilización**

Estas acciones tienen varias aristas<sup>41</sup>:

- Por un lado deben destruirse los mitos que existen en torno al acceso y uso de armas. Por ejemplo aquellos que sostienen que las "armas en sí no

---

<sup>40</sup> Centro para el Diálogo Humanitario, Las Armas en su sitio. Un conjunto de recursos para dos años de acción por parte de las agencias humanitarias, [http://www.hdcentre.org/datastore/Small%20arms/Las\\_armas\\_en\\_su\\_sitio.pdf](http://www.hdcentre.org/datastore/Small%20arms/Las_armas_en_su_sitio.pdf).

En Brasil tanto en San Pablo como en Río de Janeiro, disminuyeron los delitos con arma de fuego en 18% y 27% respectivamente, luego de 6 meses de implementado el Estatuto de Desarme.

<sup>41</sup> Ignacio CANO explica en forma muy sensata la necesidad de una campaña comunicacional: "En el debate sobre armas hay muchas personas que defienden posiciones de principio que están ancladas en valores, normas morales y juicios de valor. Así, para muchos el arma es un objeto moralmente reprobable que tiene como objetivo dañar a otros y como tal debe ser intrínsecamente combatido. Para otros, habría un derecho ciudadano,

son malas sino las personas que las utilizan" o que "las armas no matan sino que lo hacen quienes las portan". Estas posiciones tienden a diferenciar la posesión de armas por los "delincuentes" de la posesión de armas por ciudadanos "de bien"<sup>42</sup>.

Estas posturas alegan además que ante la omisión del deber estatal de proveer de seguridad a la población, ésta no puede permanecer indefensa ante los ataques de la delincuencia. Otra falacia que permitiría entonces señalar que cualquier deber incumplido por parte del estado legitima a los ciudadanos a recurrir a los propios medios, por más que sean sumamente riesgosos para los demás, para proteger los derechos individuales.

Estas concepciones moralistas de una sociedad dicotómica retroalimentan el temor y la desconfianza en el otro y no pueden ser consentidas por el estado. Las armas están hechas para matar, las tenga quién las tenga y el objeto de su fabricación se expresa, como hemos visto en nuestro país y en todo el mundo, no sólo a través del delito, sino en riñas entre conocidos, en accidentes que las más de las veces involucran niños, y en numerosos hechos en los que nunca existió una intención de delinquir, potenciando la violencia de un conflicto hasta provocar una muerte. Las armas en manos de quienes pretenden delinquir, que no por ello son "malos", deben ser objeto de preocupación de las agencias de persecución penal y policiales, pero esto no es menos importante que la tendencia a adquirir armas por parte de la ciudadanía, que debe ser desmotivada por el estado por el riesgo inherente a la tenencia de esta herramienta.

---

casi sagrado, a portar armas como forma de defensa, especialmente en épocas en que el estado es incapaz de proveer la seguridad necesaria y de proteger a sus ciudadanos. Sin embargo, al margen de estas posiciones de principio, hay muchos otros ciudadanos que deciden su opinión en función de la utilidad o del peligro de las armas, es decir, realizan un cálculo implícito de costo-beneficio que coloca en una balanza por un lado los beneficios que el arma puede traer, en términos de protección, y por otro el riesgo que ellas pueden suponer. Para ellos, la evidencia empírica existente sobre protección y riesgo puede ser decisiva a la hora de comprar o no un arma y a la hora de apoyar o no una propuesta de legislación en este sentido.", *Armas, protección o peligro*, ob. cit., p. 66.

<sup>42</sup> "Las armas ilegales de los delincuentes son las que atentan contra el buen ciudadano. El buen ciudadano, el hombre de bien, toda madre y padre de buena cuna jamás pondrá en peligro a otro padre, madre o sus hijos, cometiendo un hecho delictivo con armas", RIO, Ricardo, ¿Quiénes matan?... ¿Las armas o los asesinos?, <http://www.fullaventura.com.ar>.

- Por otra parte deben materializarse campañas de sensibilización popular alrededor de la problemática apuntando a la desmitificación del vínculo de la adquisición de armas de fuego con la seguridad personal<sup>43</sup>. De acuerdo con la investigación del Dr. Kellermann un arma en casa tiene 22 veces más probabilidad de ser involucrada en homicidios inter-personal, accidentes o suicidios que de ser usada en situación de legítima defensa. El arma de fuego transforma los conflictos banales en tragedias irreversibles<sup>44</sup>. Las conclusiones de una investigación en Brasil arrojaron que, "las personas armadas tuvieron una chance 56% mayor de ser heridas o muertas en una situación de robo que aquéllas que fueron asaltadas y estaban desarmadas"<sup>45</sup>.

Estas decisiones se originan en la sensación de temor a ser víctimas de delitos y de indefensión ante estos hechos potenciales por desconfianza en las capacidades estatales<sup>46</sup>.

- Al mismo tiempo se debe tender a incentivar la restauración del tejido social desmotivando respuestas individualistas al tiempo que se restaure la confianza en las instituciones reafirmando el rol del estado como proveedor de la seguridad<sup>47</sup>. "Proponer que cada ciudadano se arme porque el sistema de seguridad pública no funciona equivaldría a sugerir que, si el sistema de

---

<sup>43</sup> El Ministro del Interior, Anibal FERNÁNDEZ recalcó los riesgos que corre quien tiene un arma "en la mano, en la casa, que puede ser víctima de una desgracia personal o de la de alguno de su familia, en donde él crea que está defendiendo lo suyo y seguramente le termine provocando años de cárcel o, en el peor de los casos, lo que significa el préstamo, el alquiler o la venta del arma para producir un ilícito", Jornada de debate y propuestas para una agenda de políticas de seguridad y justicia penal para la República Argentina, 14 de diciembre del 2004, organizadas por la Fundación Friedrich Ebert y CEPES.

<sup>44</sup> KELLERMAN, Arthur, Injuries and Deaths Due to Firearms in the Home, Journal of Trauma, 1998, ps. 263-267 en Firearms related injuries del Report From the Ohio Comission on the Prevention of Injury 2003, <http://www.ems.ohio.gov>.

<sup>45</sup> Pesquisa IBCCRim/Secretaría de Segurança Pública-Sao Paulo, 1998.

<sup>46</sup> Según el Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad del año 2005 los argentinos son junto con los venezolanos y guatemaltecos, quienes más consideran a la inseguridad como el problema más grave que los afecta al tiempo que una escasa cantidad de ciudadanos confía en las instituciones policiales (26%) y judiciales (25%).

<sup>47</sup> Desde ya que la política de desarme es un elemento más en una política integral de seguridad pública y debe ser acompañada por profundas reformas en todas las áreas del sistema. En Mendoza, por ejemplo, se acudió a diversos mensajes durante la campaña en

salud pública no funciona, cada ciudadano debería comprarse un bisturí y un estetoscopio. La seguridad armada es algo para profesionales"<sup>48</sup>.

#### 4. Conclusión

La proliferación de armas de fuego en la Argentina es un asunto que debe ser atendido por el sistema de seguridad pública. Refiriéndose a la importancia de la inclusión de las políticas de prevención de la violencia en las estrategias de seguridad, SAIN sostiene que "esto sí es el corazón de una política de seguridad; [...] las políticas de prevención social de situaciones de violencia o de delito no son políticas genéricas de salud, de trabajo, de satisfacción de necesidades básicas, no son políticas de desarrollo social, integral, generales, son políticas estrictamente focalizadas a eventos de carácter violento y delictivo [...] son un tipo de políticas que están claramente inscriptas en el universo de lo que es la seguridad en el sentido abarcativo del término, en el sentido no exclusivamente policial, de lo que es una estrategia de seguridad"<sup>49</sup>. "Esto es tan importante como el sistema policial y no hace a la gestión genérica de políticas de seguridad"<sup>50</sup>. Esto hace a

---

2001: "A la hora de sintetizar las ideas para demoler el sentido común, se manejaron varias frases: '¿tenés un arma para defenderte? ¿estás dispuesto a matar?', '¿sos un asesino?', entonces desarmate', 'el que tiene un arma está dispuesto a matar' y 'una sociedad armada es una sociedad dispuesta a matar'". La síntesis fueron dos consignas repetidas hasta el hartazgo por cada funcionario que se ocupó del tema y después utilizadas en la campaña publicitaria: "una sociedad armada es una sociedad enferma" y "las armas sólo sirven para matar", APPIOLAZA, Martín, El desarme enfocado desde la comunicación, ob. cit., en versión electrónica disponible en [www.violenciaelsalvador.org.sv/documentos/conferencias/apiolaza.pdf](http://www.violenciaelsalvador.org.sv/documentos/conferencias/apiolaza.pdf)

<sup>48</sup> CANO, Ignacio, La importancia del microdesarme en la prevención de la violencia, <http://www.desarme.org>

<sup>49</sup> SAIN, Marcelo, Jornada de debate y propuestas para una agenda de políticas de seguridad y justicia penal para la República Argentina, 14 de diciembre del 2004, organizadas por la Fundación Friedrich Ebert y CEPES.

<sup>50</sup> Según SAIN, los otros dos pasos previos para la formulación de lo que sería el corazón de una política de seguridad -además de la estrategia de prevención de la violencia y el delito- son: la construcción de un cuadro de situación actualizado en el rango de los responsables políticos y un conocimiento serio del funcionamiento real de los aparatos, de los sistemas, de las agencias componentes del sistema institucional de seguridad pública, muy particularmente de la agencia policial.

estrategias focalizadas para intervenciones sociales multidisciplinarias, generalmente multiagenciales, pero estrictamente planificadas para eventos que tengan que ver con violencia y con delito"<sup>51</sup>.

En la actualidad, en la Argentina, sólo se está llevando adelante un control del mercado legal y comenzando a organizar la persecución de actividades de comercialización y tráfico ilícito. Estas medidas son necesarias, pero insuficientes para que el sistema de seguridad ataque la problemática de las armas de fuego en toda su dimensión.

El éxito en el control del mercado legal e ilegal no es suficiente si la población sigue demandando armas<sup>52</sup>. Es necesario que se desestime el uso de la violencia, se reduzca el circulante de armas y se transmita a la población el mensaje de que el arma de fuego no es un elemento que colabora a solucionar conflictos sociales y mucho menos a reestablecer la paz social, sino que agrava los conflictos y debilita los lazos sociales.

Las agencias de gobierno del sistema de seguridad aún no han internalizado que las políticas de control y las de desarme son interdependientes y destinadas al fracaso si no forman parte de un plan integral tendiente a controlar y reducir la oferta, la demanda y el stock de armas ya circulando.

Esta inercia estatal en materia de desarme no sólo es preocupante en sí, sino que dinamiza un proceso con características propias. Su inacción<sup>53</sup> confirma las razones de la desconfianza ciudadana en la capacidad gubernamental de gestión de la seguridad pública. Al no actuar y permitir que la ciudadanía se arme, el estado se desliga de la obligación de provisión de la seguridad y alimenta la tendencia hacia el individualismo que, si bien es un producto cultural, se ve fomentada por la pasividad estatal y la ausencia de promoción de salidas comunitarias y cooperativas.

---

<sup>51</sup> SAIN, Marcelo, Jornada de debate y propuestas para una agenda de políticas de seguridad y justicia penal para la República Argentina, 14 de diciembre del 2004, organizadas por la Fundación Friedrich Ebert y CEPES.

<sup>52</sup> Por supuesto que para evitar esto se requiere un plan de seguridad integral exitoso que ayude a recuperar la confianza en las instituciones estatales. Una política de armas efectiva sólo es posible en sistemas de seguridad que integren las políticas de control con las de prevención de la violencia, de persecución penal, de participación comunitaria y de seguridad privada.

<sup>53</sup> Que como lo señalara previamente es responsabilidad del sistema de seguridad.

Este proceso tiene ganadores y perdedores. Indudablemente la desatención de los sistemas de seguridad a las políticas de desarme tiene consecuencias muy negativas para el conjunto de la sociedad; sin embargo ante la pasividad estatal, siempre se impone el que tiene más poder, siendo perjudicados los más vulnerables, es decir niños y jóvenes de los sectores más pobres<sup>54</sup>. El que lleva las de ganar en este proceso es el mercado de armas, siendo que sus ganancias no pueden maximizarse mejor; mientras las utilidades corresponden exclusivamente a fabricantes, vendedores e intermediarios<sup>55</sup>, los altísimos costos de la fabricación y venta de armas los asumen los sectores más vulnerables de la población y el estado, a través del sistema de salud pública<sup>56</sup>, que atiende a la mayoría de los heridos por su uso.

El rol del estado y, en particular, del sistema de seguridad pública es intervenir en la dinámica de este proceso para que los perdedores no sean los mismos de siempre y deje de alimentarse el rumor de que las armas no las carga el diablo sino el estado.

---

<sup>54</sup> En la Ciudad de Buenos Aires, donde el arma de fuego es el medio más utilizado para cometer homicidios, "si se analiza el tipo de muerte según la profesión, se observa que: en la categoría homicidios el grupo más frecuente es el de los desocupados (17,1%)", SPINELLI, Hugo, *Muertes Violentas en la Ciudad*, ob. cit. En Brasil en el 2002, los hombres negros muertos por arma de fuego duplicaron a los blancos y la mayor cantidad de muertos tenía entre 20 y 29 años.

<sup>55</sup> Según Small Arms Survey más de 1.200 empresas en más de 90 países están involucradas de algún modo en la producción de armas pequeñas y municiones y el comercio legal internacional de armas pequeñas mueve alrededor de 4 mil millones de dólares por año.

<sup>56</sup> El ejemplo de Brasil es muy gráfico, "en 2002 hubieron 19.519 hospitalizaciones por heridas producidas con arma de fuego" y el costo estimado de hospitalizaciones debido a heridas con arma de fuego, teniendo en cuenta que el Sistema de Información Hospitalario sólo provee una foto parcial ya que sólo estima fondos del sistema del gobierno federal es de entre U\$S 36 y 38 millones", FERNANDES, Rubén César (coord.), *Brasil, As armas as vitimas*, ob. cit., ps. 19-23. También el informe de la OMS sobre armas se ha referido a estudios en Canadá y en Estados Unidos que calcularon el costo para el sistema de salud pública de heridos y muertos por arma de fuego en un año. Se estimó que las consecuencias de las heridas por arma de fuego le cuesta a cada canadiense U\$S 170 por año; mientras que en Estados Unidos, el costo total de discapacidades prematuras, muertes y heridas por arma de fuego le costó al sistema de salud aproximadamente U\$S 126.000 millones, Small Arms and Global Health, WHO Contribution to the UN Conference on Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons, July 9-20, 2001.



# EL DESARROLLO DE LA INTELIGENCIA CRIMINAL EN LA REPÚBLICA ARGENTINA: ENTRE LOS CONDICIONANTES DE LA SEGURIDAD ESTATAL Y LA MILITARIZACIÓN.

*Por* **Esteban Germán Montenegro**

## **Introducción**

El escenario de seguridad que se observa en el ámbito de la República Argentina está caracterizado por un significativo incremento de los incidentes delictivos, por la complejización creciente de la actividad criminal, y por la acentuación de condiciones sociales, económicas e institucional que enmarcaron y facilitaron estos procesos. En este contexto una de las carencias institucionales más agudas que registró el sistema de seguridad interior en la República Argentina fue la ausencia de un sistema de inteligencia criminal. Por cierto, esta falencia ha comenzado a ser lentamente subsanada, por la promulgación de un nuevo marco legal a partir de fines de 2001, en el cual se establece formalmente a la inteligencia criminal como un ámbito de la inteligencia nacional y por el inicio del desarrollo institucional de áreas específicas tanto en el ámbito federal como provincial abocadas al cumplimiento de estas tareas.

Sin embargo aquellos organismos dedicados al desarrollo de actividades de inteligencia criminal, cargan con un pesado lastre heredado de la configuración histórica que en nuestro país ha tenido por un lado el sistema de seguridad pública -y en su interior las áreas de gobierno dedicadas a la conducción superior de la seguridad y las mismas instituciones policiales- y por el otro los organismos dedicados a las funciones de inteligencia, un campo de la actividad del Estado, que en nuestro país tradicionalmente ha estado asociado fundamentalmente al ejercicio del control político y social y no ha desarrollado aquella veta referida a los asuntos criminales y delictivos.

El presente artículo efectúa un sintético recorrido sobre las formas en que se configuraron en nuestro país los organismos de inteligencia a lo largo de las últimas décadas, describiendo las características institucionales, funcionales y políticas que estos adoptaron particularmente a partir de de la segunda mitad de la década de los '40, cuando en la Argentina país se inicia el proceso de institucionalización de la inteligencia estatal y da cuenta además de aquellos condicionantes que han dificultado el desarrollo de instancias abocadas al desarrollo de las actividades de inteligencia criminal en nuestro país.

### **El modelo tradicional de organización de la seguridad pública y la policía en la República Argentina**

La ausencia de un sistema de inteligencia criminal y de organismos abocados al desempeño de actividades de inteligencia orientadas hacia la prevención y conjuración del delito y al apoyo de las actividades investigativas no se puede entender sino se tiene presente la configuración que adoptó históricamente el sistema de seguridad interior en la República Argentina y en ese marco el perfil de las instituciones policiales y los organismos de dirección política de la seguridad.

En la República Argentina, tanto a nivel federal como en el ámbito de las jurisdicciones provinciales que la constituyen, el sistema de seguridad pública y las instituciones policiales respondieron en su estructuración a un esquema que un autor ha denominado apropiadamente el "modelo tradicional". Los rasgos que han sido, y en parte aun siguen siendo las características centrales de ese modelo son, a saber: i) el "desgobierno político" de la seguridad, ii) el funcionamiento autónomo de los cuerpos policiales y iii) la configuración de una estructura policial centralizada y militarizada.

Con respecto al primer punto, se debe señalar que el desgobierno político se refiere al ejercicio de la delegación en las instituciones policiales de la administración y la conducción superior de la seguridad pública por parte de las autoridades políticas gubernamentales<sup>2</sup>. En la República Argentina, tanto en el plano

---

<sup>2</sup> SAIN, Marcelo F. La seguridad pública en Argentina, en ESCOBAR, Santiago et. al. Seguridad Ciudadana: concepciones y políticas, Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 2005, ps. 43-48.

federal como provincial, no se desarrollaron hasta bien entrada la década de los años '90 del siglo XX instancias de conducción y administración de los asuntos de la seguridad pública. Normalmente las fuerzas policiales federales y provinciales se reportaban y despachaban directamente con el jefe de gobierno, o los ministros y/o secretarios de interior o gobierno según correspondiera, sin articulación gubernamental alguna. Así también por lo general estas dependencias gubernamentales no contaban en su interior con organismos ni personal capacitado para establecer políticas, criterios, estrategias y/o directivas que enmarcaran el esfuerzo de seguridad que cada instancia gubernamental efectuaba. De tal forma que la seguridad pública, se instituyó como una dimensión de los asuntos estatales controlada y administrada con exclusividad por las instituciones policiales.

Además, se debe tener presente que particularmente en los casos de muchos cuerpos policiales provinciales, en especial en aquellas jurisdicciones en donde se desarrollaron fuertes liderazgos locales las policías fueron objeto también de un empleo enfáticamente subjetivo, en el marco de los cuales estas instituciones se convirtieron en herramientas disponibles para su empleo político. Así, paradójicamente a la falta de conducción y dirección gubernamental superior, se la complementó muchas veces con un profuso empleo de estas instituciones como herramientas del accionar político partidario de los caudillos de turno, contribuyendo a la profundización de criterios dirigidos hacia la desprofesionalización policial, incluso en el marco de un modelo de sesgo tradicional como el señalado.

Con respecto al segundo rasgo, se debe señalar que esta realidad supuso el funcionamiento políticamente autónomo de las instituciones policiales; a falta de instrucciones, directivas y control desde las instancias de conducción política las fuerzas policiales se fueron definiendo sus propias funciones, misiones, orientaciones institucionales, aspectos doctrinales y organizacionales y desarrollando mecanismos de evaluación y control propios y como se señalara en el párrafo anterior esto se amplió de hecho hacia la totalidad de los asuntos de la seguridad pública en su conjunto. En este marco institucional, las policía en general se fueron estructurando en torno a un modelo militarizado, con el desarrollo de planas mayores de conducción a semejanza de los estados mayores de las fuerzas armadas; sobre una base territorial fuertemente centralizada y solidamente unificada funcionalmente, con la emergencia y desarrollo de jefaturas policiales centrales y con la unificación de las funciones básicas de una institución policial, a saber la

seguridad preventiva y la investigación criminal, en un mismo cuerpo institucional y bajo una misma línea de mando.

Efectivamente, a lo largo del proceso de conformación y consolidación del Estado en la Argentina, las estructuras policiales se fueron conformando bajo una fuerte impronta militar, adoptando formas organizativas y funcionales, uniformes, distintivos y regímenes, en general un perfil muy influenciado por los institutos castrenses, en particular a las guardias provinciales, que eran los instrumentos armados encargados de la defensa exterior y el orden interno en las provincias y que existieron hasta fines de la década de los '70 del siglo XIX. Esta tendencia se vio reforzada también por el hecho de que fue una práctica común de los gobiernos -en algunas etapas históricas más enfáticamente y en otras menos- el otorgamiento de cargos de conducción superior de las policías a manos de personal militar tanto en situación de retiro como en actividad.

De este modo las instituciones policiales se fueron conformando tanto en el ámbito de las provincias como en el nivel nacional como policías de estado, es decir, como herramientas armadas al servicio de los gobiernos estatales, más que de las comunidades, en el marco de una concepción de la seguridad asentada más sobre el deber de protección del Estado, que sobre el deber de protección y preservación los derechos y libertades ciudadanas.

Por cierto el sistema de seguridad pública, en general, en la República Argentina, entendiéndose por ello el conjunto de instituciones y políticas dirigidas a preservar mantener el orden y la seguridad interior, se fue constituyendo de manera sucesiva sobre la base de una serie de hipótesis, percepciones de amenazas y situaciones concretas esencialmente orientadas a afectar la integridad política y la soberanía territorial de la Estado; así también tuvo una gravitación significativa la supervivencia y preservación política de los gobiernos de turno. Se trató de un enfoque centrado tradicionalmente en la protección del Estado, en especial de su estructura administrativa, de sus atribuciones relacionadas con el monopolio del uso de la fuerza y la aplicación de la ley, y la preservación de su integridad territorial.

Todo ello se dio además en un contexto político institucional en el cual a partir de a partir de 1930 y hasta principios de los años '80 las instituciones militares fueron ampliando su desempeño intervencionista al rol de árbitros, de actores tutelares del sistema político o de transformadores de la sociedad; según los diferentes momentos históricos y escenarios políticos. A la luz de este proceso se

fue registrando una expansión sostenida de las instituciones castrenses, en la estructura institucional del Estado, acentuando la presencia y la influencia de las fuerzas armadas en la conducción del aparato del Estado y en este rubro de acciones el sistema de seguridad -y en el de inteligencia como será precisado más adelante en este artículo- fueron precisamente uno de los ámbitos más penetrados por la expansión castrense.

Este proceso de militarización se enmarcó hacia la década de los años '60 en un contexto signado por la aparición, difusión y establecimiento de los parámetros teóricos-doctrinales y más tarde operacionales de la denominada Doctrina de la Seguridad Nacional, en cuyo marco la seguridad comenzó a ser centralmente interpretada y conceptualizada a la luz de la confrontación Este-Oeste y a partir de las amenazas derivadas de la denominada agresión "comunista"<sup>3</sup>. Por cierto, se fue perfilando un sistema de seguridad -interno y externo- influenciado de manera significativa por las fuerzas armadas; por sus enfoques e intereses con respecto al sistema político, por sus percepciones de seguridad, prácticas y modalidades de gestión de desafíos y amenazas propias de estas instituciones y por sus propias consideraciones y ópticas políticas crecientemente autónomas y corporativas.

Al respecto no se puede dejar de señalar que históricamente y hasta hace una década y media atrás, la problemática del delito, la aguda percepción social del delito y del control de las instituciones policiales no fueron un asunto significativo desde la perspectiva de los intereses gubernamentales y tampoco fue un asunto relevante desde la percepción de la sociedad. Esto no quiere decir que las instituciones policiales no desempeñaran funciones de seguridad e investigación que le fueran propias y específicas y que no desarrollaran estructuras funcionales a tal efecto; pero por cierto que este ámbito de actuación no era relevante desde la perspectiva de los asuntos de seguridad, fuertemente influenciados por consideraciones relacionadas con la protección interna y externa del Estado. En la República Argentina y desde los orígenes de la conformación del Estado Nacional la función policial, una de las dos actividades que implican el ejercicio del monopolio legítimo de la violencia por parte del Estado, fue ejercida bajo una impronta fuertemente militarizada en sus aspectos funcionales y organizativos y

---

<sup>3</sup> GARCIA, Alicia, La doctrina de la Seguridad Nacional, CEAL, Biblioteca Política Argentina, Buenos Aires, II Tomos, 1991.

estuvo orientada principalmente hacia la protección del Estado y la preservación de intereses políticos de los gobiernos de turno<sup>4</sup>.

### **La evolución de la inteligencia estatal y la aparición de la inteligencia criminal en la Argentina (1946-2005)**

Fue a partir de mediados de los años '40 que en la República Argentina comenzó a configurarse un sistema de inteligencia estatal y de dependencias especializadas abocadas a la reunión de información y producción de inteligencia para la conducción de los asuntos vinculados a la seguridad tanto interna como externa. En realidad, hasta ese momento existían en el ámbito de cada una de las fuerzas armadas los denominados "servicios de informaciones" dedicados al cumplimiento de sus funciones de provisión y elaboración de información específica, en el marco de cada una de sus respectivas jurisdicciones.

Durante el transcurso de la primera presidencia de Juan Domingo Perón se promulgó el Decreto N° 337/46 del 17 de julio de 1946, mediante el cual se estableció en el ámbito de la Presidencia de la Nación el primer embrión de un organismo abocado a la reunión, centralización y coordinación de información para el ejercicio de la conducción de los asuntos del Estado, la denominada Coordinación de Informaciones de la Presidencia. Diez años después el 20 de enero de 1956 el Poder Ejecutivo de la Nación promulgó el Decreto N° 776/56 a través del cual se creó la Secretaría de Informaciones del Estado (SIDE); el primer órgano estatal centralizado de información e inteligencia dedicado a atender cuestiones vinculadas a la seguridad interior y exterior de la Nación y la piedra angular para el establecimiento y desarrollo posterior de un sistema nacional de inteligencia estatal.

A lo largo de los años subsiguientes se fueron dictando una serie de normas en su mayor parte secretas que regularon distintos aspectos del funcionamiento y organización de la Secretaría de Informaciones del Estado (SIDE) y del

---

<sup>4</sup> Para una recorrida histórica sobre el proceso de conformación de los cuerpos policiales en Argentina véase: ANDERSEN, Martín Edwin, *La policía. Pasado, presente...*, *Ibíd.*; y VALLESPIN, Alejandra, *La Policía que supimos conseguir*, Planeta, Buenos Aires, 2002.

naciente sistema de inteligencia en nuestro país<sup>5</sup>. Finalmente la Ley "S" 20.195 estableció la misión y la estructura definitiva del organismo, instituyéndose como la dependencia responsable de "realizar actividades informativas y producir inteligencia de Estado para la seguridad nacional", y se lo organizó como una dependencia técnica especializada en inteligencia e integrada funcionalmente a la Central Nacional de Inteligencia.

Complementariamente durante el gobierno del Gral. Juan Carlos Onganía (1966-1969) se estableció la Central Nacional de Inteligencia (CNI), a la cual se le asignaron principalmente como funciones específicas la producción de inteligencia estratégica nacional y la planificación, orientación y coordinación de las actividades de la Secretaría de Informaciones del Estado (SIDE), los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas y del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y de la Superintendencia de Seguridad Federal de la Policía Federal Argentina. La CNI estaba dirigida por una junta integrada por los jefes de los organismos mencionados que la componían y fue presidida hasta la restauración democrática por un oficial superior de las fuerzas armadas<sup>6</sup>.

Por su parte los organismos de inteligencia militares comenzaron a desarrollarse más allá del cumplimiento de sus funciones específicas castrenses, que se encontraban orientadas hacia la posibilidad de un conflicto con derivaciones militares con los países vecinos, Brasil y Chile, y comenzaron a desplegar rápida y capilarmente dependencias abocadas al desarrollo de reunión de información y producción de inteligencia de orden político y social, a tono con un rol político que aceleradamente se expandía. De hecho, una de las características de los ser-

---

<sup>5</sup> Por ejemplo entre otros el Decreto - Ley 2352/57 del 26 de marzo de 1957 aprobó el primer Estatuto para el personal civil de la Secretaría de Informaciones del Estado y de los servicios de informaciones de las Fuerzas Armadas, mediante el cual se regulaba la carrera, los derechos, deberes y responsabilidades del personal de inteligencia. Así también el Decreto- Ley 4500/63 promulgado el 31 de mayo de 1963, durante la presidencia de José María Guido, instituyó a la SIDE como el organismo estatal encargado de "realizar actividades informativas y producir inteligencia en interés de la seguridad de la Nación, para la conducción de los asuntos de Estado y para la acción contra el comunismo".

<sup>6</sup> La Central Nacional de Inteligencia fue creada por la Ley 16.970 de Defensa Nacional, promulgada el 6 de octubre de 1966. La Ley 20.194 promulgada el 28 de febrero de 1973 por el gobierno del General Agustín Lanusse modificó parcialmente las funciones de ese organismo consolidando al mismo como un órgano de inteligencia estratégica y coordinación del resto de los organismos de inteligencia militares, policiales y estatales a nivel federal.

vicios de inteligencia militares, hasta bien entrada la etapa democrática fue el despliegue de esta estructura dual dedicada al desarrollo de actividades específicas de inteligencia militar, muchas veces denominada como inteligencia exterior o sencillamente inteligencia y la inteligencia política, denominada indistintamente interior o contrainteligencia.

Durante los años señalados se fue configurando un sistema de inteligencia nacional crecientemente militarizado, es decir objeto privilegiado de la expansión política institucional castrense, sustentado en un conjunto de normas legales y reglamentarias de carácter secreto y articulado en torno a un conjunto de problemas de seguridad, a saber: la confrontación Este-Oeste, las competencias estratégicas que se manifestaron en el ámbito regional, particularmente en el ámbito del Cono Sur entre Argentina, Brasil y Chile y finalmente aquellas circunstancias surgidas de la política interna, que estuvo caracterizada durante buena parte de esos años por la antinomia peronismo-antiperonismo; por la expansión de las fuerzas armadas como actores políticos autónomos y corporativos y por una creciente espiral de violencia política que derivó en el surgimiento y operatividad de organizaciones políticas armadas y en el desarrollo posterior de una violenta y amplia represión ilegal protagonizada por el Estado centralmente a través de las fuerzas armadas, las policías y fuerzas de seguridad y los organismos de inteligencia. Por cierto, que como se menciona en párrafos precedentes la problemática planteada por el accionar estrictamente delictivo no se instaló como un asunto relevante desde la perspectiva de la seguridad interior en la Argentina.

En este contexto las estructuras orgánico-funcionales de los organismos de inteligencia policial adoptaron una conformación bastante semejante a sus pares castrenses y configuraron dentro de las orgánicas de cada una de las fuerzas policiales y de seguridad en las cuales se conformaron dependencias por lo general de nivel de "dirección" como integrantes de estados mayores policiales. En este contexto estas estructuras funcionaban en general como compartimientos estancos que cumplían funciones de recolección de información, análisis y difusión de inteligencia, así como de asesoría (como parte de una plana mayor) a la conducción superior policial. Los organismos de inteligencia policial fueron dotados como norma con dependencias de reunión de información bajo distintas denominaciones, subordinadas y dependientes orgánica y funcionalmente de la dirección superior de inteligencia. Lo cierto es que en el marco de la conformación de estados mayores policiales constituidos por direcciones propias de estas

instancias (personal, operaciones, logística, comunicaciones e inteligencia, entre otros) los organismos de inteligencia policial no mantuvieron ni cultivaron una estrecha relación funcional con las áreas operativas policiales, más bien se estableció una dinámica de compartimientos estancos.

Además y abonando en parte esta separación, fue una práctica bastante común que a las dependencias de inteligencia les fuera asignada tradicionalmente una serie de tareas que acentuaron notablemente la modalidad de trabajo estanco. Desde la óptica de la denominada "contrainteligencia" cumplieron actividades relacionadas con la realización de informes "ambientales" sobre el personal policial, por una parte a los efectos de su incorporación y también en casos en donde se consideraba pudiera existir situaciones relacionadas con enriquecimientos desmedidos de personal policial. También fueron empleadas -y por cierto claramente percibidas por el cuerpo policial- como instancias de reunión de información política interna de la policía para contribuir con la conducción político-institucional de la conducción superior.

Finalmente y quizás más recientemente, las instancias de inteligencia fueron empleadas en el cumplimiento de tareas netamente investigativas, a veces por decisión de la propia conducción policial, otras veces al amparo de decisiones de origen judicial que asignaron a estas dependencias la continuación de investigaciones en función judicial; lo cierto es que se configuró una situación de virtual "competencia" entre aquellas dependencias abocadas a las actividades de inteligencia y aquellas otras dedicadas a la investigación en las cuales por lo general se imponía el peso de las estructuras operativas de investigaciones por cierto de mayor magnitud en materia de despliegue, personal, equipamiento y operatividad en el terreno; situación que derivó en la afirmación de un marcado prejuicio profesional hacia el desarrollo de las actividades de inteligencia.

A partir de 1983 se inició un proceso de "desmilitarización" de los organismos de inteligencia, en el marco a su vez de un proceso más amplio de reestructuración del conjunto de las relaciones civil militares heredadas, orientado hacia el establecimiento y consolidación de la subordinación de las instituciones castrenses a las autoridades civiles constitucionales y hacia la restricción del empleo de las instituciones castrenses en los asuntos de la seguridad interior. La sucesiva promulgación de la Ley 24.059 de Seguridad Interior y la Ley 23.554 de Defensa Nacional establecieron las nuevas bases orgánicas, jurídicas y funcionales de la seguridad interior y exterior en la Argentina democrática, diferenciando

estricta y taxativamente los asuntos atinentes a la seguridad interna, atendidos por las fuerzas policiales y federales de seguridad y los asuntos de la defensa nacional ámbito de actuación específico de los institutos armados militares y estableciendo mecanismos institucionales y excepcionales de intervención militar en los problemas de seguridad interior.

Casi de manera complementaria a este proceso que se desarrolló en el plano interno, hacia fines de los años '80 y principios de los '90 comienza a despuntar con fuerza un nuevo escenario estratégico, enmarcado por la desactivación de la Guerra Fría y el fortalecimiento del proceso de globalización a nivel mundial y por la restauración democrática, el desarrollo de procesos de integración y asociación política y económica. Este escenario se caracterizó desde la óptica de la seguridad y la defensa por la progresiva desactivación de conflictos y competencias vecinales de carácter militar en el ámbito regional y por la emergencia de actores y dinámicas de carácter transnacional, no militar ni necesariamente estatales que comenzaron a socavar las condiciones de seguridad. Algunos de estos fenómenos eran preexistentes, como el narcotráfico, el crimen organizado o el accionar de organizaciones terroristas; sin embargo las nuevas condiciones institucionales favorables al desarrollo de vínculos transnacionales, las facilidades de infraestructuras y las mejoras en las comunicaciones permitieron un desarrollo mayor e incluso novedoso de estas formas relativamente tradicionales de acción violenta e ilegal.

En el ámbito de la inteligencia estatal, durante la primera década siguiente y mediante una serie de decretos se convalidó a la SIDE como el organismo encargado de la producción de inteligencia superior del Estado en el marco de la administración pública central, dotado de medios operativos, logísticos y de personal propios dedicados a la obtención y reunión de información y a la producción de inteligencia referida a los asuntos del Estado, en particular a los concernientes a la seguridad interior y exterior<sup>7</sup>. Además comenzó a despuntar en el marco de la ley 24.059 una dependencia abocada a la producción de inteligencia interior. El artículo 15° de la mencionada ley establecía la Dirección de Inteligencia Interior, en el ámbito de la Subsecretaría de Seguridad Interior y fue cons-

---

<sup>7</sup> SAIN, Marcelo Fabián, Control Parlamentario de las actividades de inteligencia en la Argentina, Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile, Chile, agosto de 1997, p.12.

tituida como una dependencia por medio de la cual el Ministerio del Interior ejercería la dirección funcional y la coordinación de la actividad de los órganos de inteligencia de las fuerzas policiales y de seguridad federales. Es conveniente hacer notar por cierto que durante estos años iniciales de la restauración democrática, los asuntos de seguridad interior estaban más bien signados por la posibilidad de intentos de reversión del régimen democrático, que por problemáticas estrictamente delictivas. De hecho las sucesivas rebeliones de un sector minoritario de las fuerzas armadas, en especial del Ejército, -los denominados "carapintadas"- entre 1987 y 1991 dieron cuenta de esta situación.

Por lo demás a lo largo de las dos décadas subsiguientes se presentaron, analizaron y debatieron en el ámbito parlamentario un conjunto de proyectos de ley orientados a reordenar la organización y el funcionamiento del sistema nacional de inteligencia hacia criterios que favorecieran un funcionamiento más eficiente y permitieran garantizar un adecuado control parlamentario. De hecho se avanzó lenta pero sostenidamente en el desarrollo de un marco legal y normativo más transparente que permitiera sentar las bases de un adecuado sistema de control parlamentario sobre el funcionamiento de los organismos de inteligencia en la República Argentina. Por cierto, la Ley 24.059 preveía la conformación de una Comisión Bicameral de Fiscalización de Organismos y Actividades de Seguridad Interior e Inteligencia, a los efectos de ejercer la supervisión y el control de los órganos y organismos de seguridad interior e inteligencia existentes y de todos aquellos que eventualmente se crearan (artículo 33°) Más allá de las deficiencias estructurales de las que adoleció esta iniciativa, tales como la unificación del control de organismos de seguridad e inteligencia, y la ausencia de mecanismos o procedimientos de auditoría, inspección y control institucional de carácter rutinario y permanente que le restaron funcionalidad se trató del primer intento de control ejercido desde el parlamento sobre organismos de inteligencia estatal, rompiendo una larga tradición de secretismo y falta de supervisión institucional de estas actividades.

Finalmente el 6 diciembre de 2001 y después de un prolongado pero sostenido proceso de elaboración legislativo, en el que participó también el Poder Ejecutivo se promulgó la Ley 25.520 de Inteligencia Nacional que establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del nuevo sistema nacional de inteligencia. En el marco del nuevo esquema normativo, la inteligencia -como campo de actividad- fue dividida en cuatro dimensiones, a tono con los parámetros vigen-

tes en materia de seguridad interior y defensa nacional construidos durante la restauración democrática desde 1983. La "Inteligencia Nacional" fue conceptuada como la actividad consistente en la obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a los hechos, amenazas, riesgos y conflictos que afecten la seguridad exterior e interior de la Nación. La "Contrainteligencia" está referida a la actividad que se realiza con el propósito de evitar actividades de inteligencia de actores que representen amenazas o riesgos para la seguridad del Estado Nacional. La "Inteligencia Criminal" es la parte de la inteligencia referida a las actividades criminales específicas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsible, peligrosidad o modalidades, afecten la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional y la "Inteligencia Militar" es aquella parte de la inteligencia referida al conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional, así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar (artículo 2°).

Además, en la línea de control parlamentario planteada ya en la Ley 24.059 se estableció una Comisión Bicameral específica de control de organismos y actividades de inteligencia (artículo 31°), con amplias facultades de fiscalización y supervisión de las distintas actividades que implica el desarrollo de las labores de inteligencia. A lo largo de los años posteriores esta Comisión se fue desarrollando institucionalmente, estableciendo y comenzando a ejecutar un mecanismo de control rutinario sobre: la ejecución del plan de inteligencia nacional y las actividades que en su marco se desarrollan; los planes de capacitación de inteligencia; la ejecución de "gastos reservados" con los que se financian gran parte del presupuesto de los organismos de inteligencia en la Argentina y sobre las actividades de interceptaciones telefónicas, desarrolladas tanto a requerimientos judiciales como en el marco de actividades específicas de inteligencia.

En este marco se definió también al Sistema de Inteligencia Nacional, como el conjunto de relaciones funcionales de los organismos de inteligencia del Estado Nacional, dirigido por la Secretaría de Inteligencia a los efectos de contribuir a la toma de decisiones en materia de seguridad interior y exterior de la Nación y en este contexto se establecen los tres organismos que componen el sistema: i) la Secretaría de Inteligencia, con dependencia de la Presidencia de la

Nación, órgano superior de dirección del sistema de inteligencia y abocada además a la producción de inteligencia nacional; ii) la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal, dependiente de la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio del Interior, abocada a la producción de inteligencia criminal y iii) la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar, dependiente del Ministerio de Defensa y dedicada a la producción de inteligencia militar.

Al respecto se debe señalar que durante la fase final de los años '90 y a la luz de una serie de intervenciones políticas normalizadas e intentos de reforma en algunas policías provinciales, en especial en la provincia de Buenos Aires y en Mendoza, comenzaron a emerger en el marco de esas instituciones policiales, lenta y trabajosamente organismos especializados de inteligencia criminal. Así por ejemplo la Dirección General de Evaluación de la Información para la Prevención del Delito, en el ámbito del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, establecida en la ley 12.155 de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, se constituyó en una de los primeros intentos -limitado ciertamente por intereses corporativos policiales-, de constituir dependencias técnicas especializadas en materia de inteligencia criminal a los efectos de orientar, direccional y apoyar la actividad policial preventiva e investigativa.

Por cierto que el marco legal vigente a partir de diciembre de 2001 no solamente puso en sintonía a la estructura de inteligencia con el marco normativo establecido para la seguridad interior y la defensa nacional; sino que además dio lugar, a nivel nacional a la aparición y establecimiento de la inteligencia criminal, como un ámbito institucional específico y campo de la inteligencia del estado abocado al seguimiento de las actividades delictivas, como nunca antes se había desarrollado en el ámbito de la inteligencia en la República Argentina.

## **Consideraciones Finales**

Las condiciones políticas e institucionales en cuyo marco se desarrollaron históricamente los organismos de inteligencia y el sistema en su conjunto no fueron favorables al desarrollo de instancias de inteligencia abocadas a apoyar y respaldar el esfuerzo de policía en materia de prevención y conjuración del delito. Ya sea por la vigencia de concepciones de seguridad estrechamente ligadas a la protección del Estado y a consideraciones de orden político; o por el pesado lastre de

la militarización de la seguridad interior, lo cierto es que la inteligencia en la República Argentina no desarrolló un tronco específico de inteligencia criminal.

Desde una perspectiva moderna y como contraparte de un modelo de inteligencia "tradicional" ligado a estos parámetros, la inteligencia criminal está conceptualizada como aquellas tareas de obtención, sistematización, análisis, producción de inteligencia y difusión de la totalidad de la información relacionada con los asuntos delictivos a los efectos de la toma de decisiones por parte de las autoridades policiales y gubernamentales de la seguridad. Este esfuerzo debe estar dirigido a sostener las áreas funcionales del esfuerzo de policía; desde una perspectiva táctica a respaldar y apoyar el desarrollo de acciones y operativos policiales de seguridad preventiva, de seguridad compleja y de investigación criminal en función judicial. Desde una perspectiva estratégica el desarrollo de la inteligencia criminal debe estar orientado a sustentar la adopción de estrategias, políticas e iniciativas gubernamentales en materia de seguridad; y a permitir la organización, el reordenamiento y el desarrollo de doctrina de empleo policial.

En definitiva, la inteligencia criminal no se trata de un mero instrumento para la toma de decisiones policial, sino que, adecuadamente desarrollado orgánica y funcionalmente, con una doctrina de empleo clara que no diluya la misión central de este tipo de dependencia, con circuitos regulares e institucionalizados de acceso a la información, medios tecnológicos modernos de análisis y convenientemente dotado en materia de recursos humanos capacitados, constituye una herramienta esencial para el ejercicio de la conducción y la administración de los asuntos de la seguridad y las instituciones policiales.

La complejización creciente de los asuntos de la seguridad en la Argentina, la necesidad de contar con mecanismos e instancia de reunión de información y producción de inteligencia que orienten el esfuerzo de policía y la dirección superior de la seguridad pública y las nuevas bases jurídicas e institucionales sentadas a partir de la vigencia de las leyes de Seguridad Interior, Defensa Nacional e Inteligencia Nacional; así como los desarrollos que en materia de inteligencia criminal se han venido desarrollando, -por cierto no sin tropiezos- a nivel nacional como en el marco de algunas jurisdicciones provinciales nos permiten señalar que los pilares para el desarrollo integral de un adecuado sistema de inteligencia criminal en la República Argentina están establecidos.

# SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL Y MODELO MILITARIZADO

## Algunas ideas para una democratización institucional

Por **Raúl SALINAS**

El vagón de tercera clase n.º 510.  
Los guardias y los presos ocupan el primer  
compartimiento.  
El sargento no ha sonreído ni una sola vez.  
Aunque han depositado los rifles en la red,  
siguen puestas las esposas.  
Cada lado está en mundos diferentes.  
Nâzim HIKMET

### **1. Introducción**

El objeto de este ensayo es presentar sumariamente uno de los rasgos con los que se despliega actualmente la gestión penitenciaria a partir del modelo militarizado de servicio penitenciario. Accesoriamente, buscaremos enunciar algunas propuestas tendientes a su transformación. Para ello, tomaremos como marco de referencia y análisis a los principios propios de un Estado Constitucional, Social y Democrático de Derecho.

Existen numerosos motivos por los que resulta importante retomar una reflexión seria en torno del sistema carcelario y, en particular, sobre la agencia encargada de ejecutar los encierros.

Recordemos aquí que la aplicación de privaciones de la libertad es la medida más grave y violenta que el Estado puede aplicar legítimamente, y, por ello, resulta siempre potencialmente lesiva para los derechos fundamentales de las personas. Tal es, muy lacónicamente, el fundamento de los límites de inspiración liberal impuestos constitucionalmente.

Accesoriamente, aparecen otras causas que justifican la atención sobre las prisiones: entre ellas podemos mencionar el aumento de la conflictividad social y de la comisión de determinados delitos, el crecimiento en el uso del encarcelamiento, el anacrónico modelo organizacional de las prisiones, las demandas sociales al sistema penal y el colapso del sistema tradicional de gestión, entre otras cuestiones. En este sentido, bien puede afirmarse que la situación de las cárceles funciona como un indicador de la situación de carencia de políticas de Esta-

do referidas a la gestión de la conflictividad y de las deudas aún pendientes del proceso de democratización de nuestro país.

Esta realidad acarrea dos consecuencias que mellan significativamente la legitimidad de la actuación estatal y, en particular, a la institución penitenciaria: por un lado, los modos en los que se ejecutan las privaciones de la libertad implican violaciones a derechos fundamentales de las personas. Desde otro punto de vista y a la luz de los objetivos declarados de contribuir a la prevención de conductas criminales, la acción carcelaria resulta ineficaz.

## **2. Algunos datos de contexto**

Si bien no es el propósito del presente trabajo arribar a un diagnóstico exhaustivo acerca del estado de la política de gestión de la conflictividad en nuestro país, bien puede resultar ilustrativo relevar algunas de las variables que contribuyen a generar el cuadro actual en materia penitenciaria.

En dicho sentido resultan evidentes algunos datos que deben ser particularmente tenidos en cuenta al momento de referenciar la situación.

Uno de los principales está dado por el importante sitio que en la agenda pública de preocupaciones ocupa el fenómeno de la inseguridad.

En este sentido debemos indicar que bajo el mencionado rótulo se agrupan tanto las posibilidades efectivas y reales de resultar víctimas de un delito - contra la propiedad o las personas- (inseguridad objetiva), como el miedo a resultar damnificado por un crimen (inseguridad subjetiva). Aquí debemos señalar que ambos procesos rara vez son idénticos y que la percepción de inseguridad muchas veces engloba y canaliza otros temores que van más allá del miedo a ser padecer un delito. La integran cuestiones tan disímiles como la inestabilidad laboral, la retracción del Estado en materias previsionales, de educación o salud, el temor a la imprevisibilidad, la imposibilidad de acceder al consumo, la percepción de impunidad, el abuso de poder e incluso, de modo más general, el miedo que genera el abandono de la idea de sociedad como comunidad con sentido de pertenencia y un futuro común que perseguía la integración social y el progreso.

Al mismo tiempo es usual que las autoridades políticas suelen decodificar las demandas sociales en términos de mayor aplicación de encarcelamientos. De este modo, la reacción natural de las agencias gubernamentales ante las "olas

delictivas" se transforma en la incorporación de encierros cautelares obligatorios ante determinadas imputaciones, tipificación de nuevos delitos, aumentos de pena y limitaciones para el acceso a modalidades de ejecución de pena desarrolladas en el medio abierto.

Esta práctica pone de manifiesto varias dificultades entre las que podemos mencionar a la visión excesivamente simplificada del problema, apelando a una herramienta intrínsecamente violenta como lo es la cárcel, a intervenciones estatales económicamente costosas, poco eficientes y que inexorablemente funcionan de un modo reactivo, es decir que no se anticipan, ni evitan la ocurrencia de hechos delictivos.

Lejos de generar una respuesta para el problema del delito, antes bien se retroalimenta al conflicto, empobreciendo el conjunto de estrategias de intervención y obviando muchas de las causas que más incidencia tienen (vgr. políticas públicas generadoras de desigualdad y exclusión).

En términos de resultados para la reducción del delito y la inseguridad las políticas de aumento en el uso del encarcelamiento han demostrado y prueban que son incapaces de desarrollar impactos favorables. Existen numerosas investigaciones comparadas que muestran que las curvas de comisión de delitos y las tasas de prisionización responden a fenómenos con causas y dinámicas diferentes, es decir que son procesos paralelos e independientes, y que las posibilidades efectivas del sistema penal para responder a los problemas de conflictividad social son, por lo menos, sumamente relativas y claramente limitadas. Más personas encerradas no implican mayores índices de seguridad.

Para lo que si resultan apto el crecimiento de la tasa de encarcelamiento es para generar consecuencias en el sistema penal y, en particular, en el sub-sistema penitenciario.

Un primer dato a relevar en este nivel es que el aumento de la carga de trabajo asignada al sistema penal no hace más que poner de manifiesto su carácter antiguo y obsoleto en términos de capacidad de gestión y respeto a los derechos individuales.

La mirada más superflua sobre su funcionamiento muestra que la mayoría de las personas que padecen privaciones sobre su libertad no tienen sentencia viéndose afectado el principio constitucional de inocencia. Por otra parte, estos mismos rasgos burocráticos y escrituralistas producen una seria morosidad en el trabajo judicial, lesionándose el derecho a ser juzgado en un plazo

razonable. Otros derechos fundamentales que el actual Código Procesal Penal de la Nación afecta son el derecho a ser juzgado por el juez natural de la causa (existe una constante delegación de funciones), el derecho a ser juzgado por un tribunal imparcial (el juez de instrucción concentra las funciones de investigación y juzgamiento), lo que a su vez perjudica seriamente las posibilidades de defensa, el predominio en el uso de pactos por sobre el juicio oral y público y el derecho a que las privaciones de libertad sean ejecutadas en condiciones dignas (el esquema de control judicial es prácticamente inexistente), entre otras cuestiones.

Específicamente en el nivel penitenciario el crecimiento de la cantidad de personas encarceladas también pone en evidencia el colapso del sistema tradicional de gestión, los bajos índices de transparencia, la ineficacia, las serias afectaciones a los derechos de las personas privadas de la libertad y de los trabajadores de las prisiones, con la agravante que el Servicio Penitenciario no tiene facultades sobre la cantidad de personas que ingresan o egresan del sistema y que, tradicionalmente, ha sido y es un área bajo interés para los gobiernos.

En este sentido, la circunstancia de no ser un ámbito prioritario de preocupación parece responder a un esquema de pacto de gobernabilidad de las cárceles en donde las autoridades políticas y judiciales delegan íntegramente la gestión a las autoridades penitenciarias, brindando elevados niveles de autonomía, minimizando intervenciones y controles externos a cambio de que las unidades penales sean mantenidas dentro de determinados niveles de orden.

Los sucesivos gobiernos no han diseñado e implementado una política penitenciaria democrática, por lo que el sentido y los modos de desarrollo de la actividad han permanecido orientados por la propia agencia. Esta renuncia gubernamental a definir una política, y con ella las pautas directrices, ha generado que el Servicio Penitenciario se cierre sobre sí mismo y que los lineamientos de actuación sean implícitos y poco visibles.

Esta circunstancia deviene inquietante en cuanto recordamos que se trata de una agencia que administra el recurso estatal más violento del que se dispone legítimamente, que actúa en un contexto de baja visibilidad, que en la historia reciente tiene numerosos antecedentes de violaciones a derechos fundamentales y a la cual se le están aumentando la carga de trabajo y las demandas.

### 3. El Servicio Penitenciario Federal

Antes de ingresar en el tema planteado en el acápite creemos necesario realizar una pequeña reseña de la evolución normativa ocurrida en nuestro país en los años en materias relacionadas con la ejecución de privaciones de la libertad.

En el año 1992 se aprobó el actual Código Procesal Penal de la Nación que incorporó, en conjunto con la ley 24.121, la figura del juez de ejecución a efectos de propiciar una mayor intervención judicial y optimizar el control de la ejecución de la pena.

En 1993, en virtud del decreto 1598/93, el Poder Ejecutivo de la Nación crea la figura del Procurador Penitenciario, cuya misión es la protección de los derechos fundamentales de los internos, a partir de mecanismos tales como las visitas periódicas, la solicitud de información, la producción de informes, las investigaciones y recomendaciones, la realización de denuncias, la difusión de derechos y propuestas de reformas legales, entre otros medios fijados entre sus competencias.

En el año 1994 se reforma la Constitución Nacional y entre las modificaciones introducidas se encuentra la jerarquización de Pactos y Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos los cuales contienen numerosas referencias a las obligaciones del Estado al tiempo de ejercitar su poder penal. Destacamos entre otros derechos a la dignidad e inviolabilidad del interno y las condiciones de encierro adecuadas, la readaptación social como objetivo de la ejecución de la pena privativa de la libertad, la prohibición de torturas y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la separación de internos en categorías, la intrascendencia de la pena y el amplio acceso a la justicia y la tutela judicial suficiente, entre muchos otros.

En el año 1996 se sanciona la ley 24.660 que viene a reglamentar los principios, derechos y modalidades a partir de los cuales se ejecutan las penas privativas de libertad. Un asunto central que la nueva ley ha venido a definir es el objetivo de la ejecución de las penas privativas de la libertad en consonancia con la normativa constitucional incorporada. Esto acarrea para la agencia administrativa encargada de la ejecución una nueva misión institucional. Una de las regulaciones más interesantes está dada por el capítulo XVI de la mencionada ley de ejecución, referido a la selección, capacitación, especialización, sistema de personal, incorporación de normas de las Naciones Unidas, obligatoriedad de contar con título

universitario para jefes y directores, establecimiento del mecanismo de concursos para el acceso a los cargos fijando incluso la alternativa de convocatoria a concurso abierto de oposición y antecedentes y algunos lineamientos en torno a la formación, actualización y perfeccionamiento profesional del personal<sup>2</sup>.

En el año 2003 se aprobó la ley 25.858 en virtud de la cual se modificó el código electoral nacional derogándose la inconstitucional limitación del voto para los presos preventivos. Durante el mismo año se confirma la necesidad de controles y salvaguardias para los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, fortaleciendo la institución Procuración Penitenciaria, otorgándole rango legal en virtud de la ley 25.875 y estableciendo su dependencia en la esfera del Congreso Nacional.

En sentido similar y en el año 2004, se aprueba la ley 25.932, en virtud de la cual la República Argentina ratifica la vigencia del Protocolo Opcional a la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. De este modo, se confirma la necesidad de monitorear de modo externo e independiente a los ámbitos de detención a efectos de inspeccionar y prevenir violaciones a los derechos humanos.

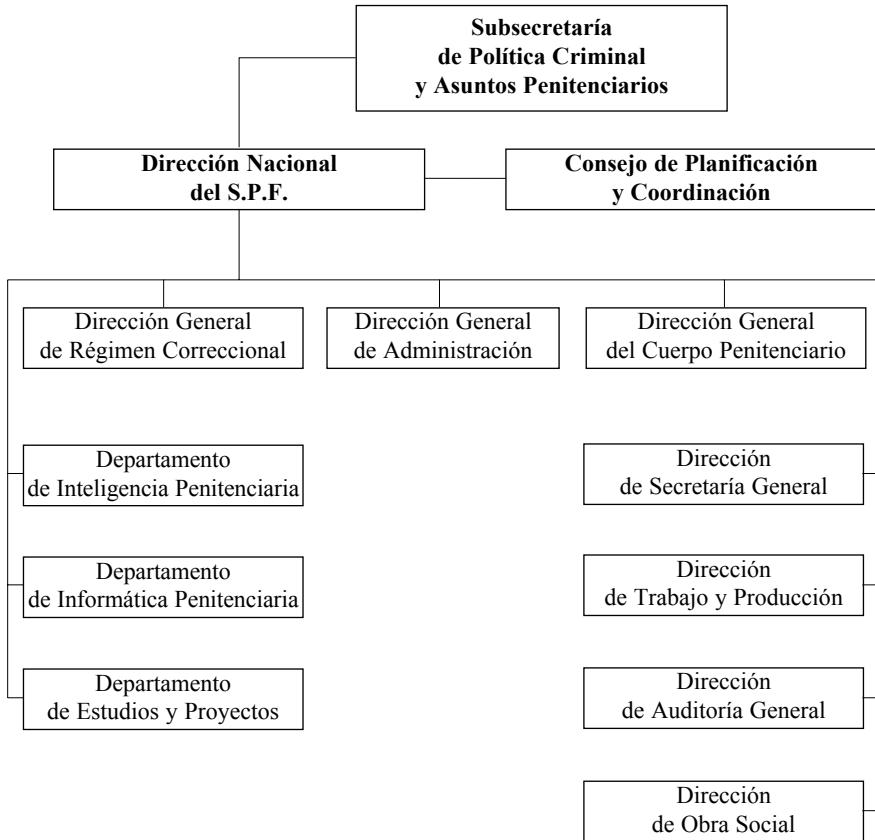
Sin embargo, todo el cúmulo de reformas normativas introducidas en los últimos años con relación a la privación de la pena privativa de la libertad no ha tenido correlato en modificaciones sobre la agencia estatal destinada a ejecutar la privación de la libertad. Con relación al Servicio Penitenciario Federal (S.P.F.), aún no se han encarado las reformas que las modificaciones normativas de nivel superior han establecido como necesarias.

#### **4. La organización del Servicio Penitenciario Federal**

De conformidad con la decisión administrativa 516/1996 que aprueba la estructura en su primer nivel operativo de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal se encuentra en Jurisdicción de la Subsecretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Está integrada por un Consejo de

---

<sup>2</sup> De acuerdo al artículo 225 de la ley 24.660 las disposiciones mencionadas regirán a partir del año 2006.



Planificación y Coordinación y siete Direcciones Generales, las que se denominan: Secretaría General, Trabajo y Producción, de Régimen Correccional, de Administración y de Cuerpo Penitenciario. Existe además una Dirección de Retiros y Pensiones, encargada de la administración del régimen de jubilaciones y pensiones del personal, que funciona bajo órbita de la ley 13.018 y decreto-ley 23.896/56, como así también la Dirección de Obra Social, cuyo marco normativo lo constituye la ley 20.416 (artículos 21 y 36 inc. i) y sus decretos y normas reglamentarias.

Accesoriamente están los Departamentos de Informática Penitenciaria, de Estudios y Proyectos y de Inteligencia Penitenciaria.

Para su mejor administración y con el objeto de producir recursos para ser aplicados a los fines de la ley 24.660, cuenta con el Ente Cooperador Penitenciario (ley 24.372), que tiene como objeto coadyuvar con el Servicio Penitenciario Federal, para reinsertar al interno, a su egreso al medio social a través del aprendizaje del trabajo.

Respecto a los niveles inferiores, las estructuras, que se encuentran aprobadas para determinadas unidades funcionales, están totalmente desactualizadas y otras existen de manera informal.

La estructura es marcadamente centralizada, aún cuando la acción del servicio abarca numerosas y dispares funciones y debe desplegarse en ámbitos territoriales muy diversos y lejanos. Esta situación, además de concentrar en una instancia única la toma de decisiones genera demoras y altos niveles de burocratización.

La norma legal vigente que define primariamente su organización y actuación, la ley 20.416 surge en el año 1973, es producto del gobierno no democrático del General Lanusse. La ley orgánica del Servicio Penitenciario Federal fijó para la institución una serie de improntas que a la luz del desarrollo del proceso de democratización encarado por la Argentina aparecen anacrónicas.

Otro dato relevado es la no inclusión entre sus misiones institucionales del mandato constitucional de la finalidad reintegradora de la ejecución de la pena privativa de la libertad (Constitución Nacional, artículo 75 inciso 22, Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 5.6 y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 10.3).

Esta misma visión es la que ha contribuido a generar que la totalidad de la gestión de las prisiones esté orientada hacia la producción de orden, seguridad y disciplina, en lugar de procurar priorizar el respeto a los derechos de los reclusos o contribuir con los procesos de reintegración al medio abierto. "Recordemos que la Ley 24.660 (en concordancia con lo estipulado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ambos de jerarquía constitucional) establece que la ejecución de la pena privativa de la libertad procura la adecuada reinserción social del condenado basándose en un tratamiento en el que debe participar un grupo técnico científico multidisciplinario de abogados, psicólogos, psiquiatras, asistentes sociales y educadores, todos ellos con especialización en criminología [...] Pues bien, la realidad

indica que la ley no se cumple. Las unidades penitenciarias poseen Servicios Criminológicos dotados con personal técnico que no alcanza a cubrir siquiera el mínimo exigido por la ley. Algunos poseen un psicólogo (verbigracia, la Unidad 4 de La Pampa, que cuenta con una población aproximada de 300 internos), y no incluyen ni asistente social, ni abogado, ni educador ni psiquiatra [...] En definitiva, como surge lo señalado precedente, la cantidad de personal penitenciario dedicado al área profesional relacionada con el tratamiento, es decir 462, es desproporcionada comparada con la cantidad que cumple tareas de seguridad y administrativas, siendo estos 7626"<sup>3</sup>.

"Los Servicios Criminológicos del 'Instituto de Seguridad y Resocialización'-Rawson y de la 'Prisión Regional del Norte-Resistencia, no están constituidos de acuerdo a lo establecido por la ley y los criterios de la seguridad interna determinan las pautas de funcionamiento del establecimiento, dejándose de lado cualquier abordaje criminológico que apunte a desarrollar el tratamiento; la labor está signada por la ineficacia.

El área de Seguridad Interna, respondiendo a las políticas establecidas por las conducciones de los establecimientos, organiza sus movimientos no facilitando la labor de otros sectores, en este caso la de los criminólogos. Los horarios de requisas se superponen con los de funcionamiento de los Servicios Criminológicos ó se restringe la posibilidad de trabajar en el penal a los profesionales de sexo femenino.

Es también, la División Seguridad Interna la que determina los lugares de alojamiento de los detenidos; la lógica utilizada para la clasificación genera situaciones, tales como, que una 'persona primaria con una condena corta' convive con un interno multireincidente.

La falta de diferenciación de roles, como el caso de los psicólogos que elaboran informes criminológicos y prestan asistencia psicológica a los mismos internos que evalúan para la determinación de la progresividad del régimen penitenciario, resulta una situación improcedente por la posible violación del contrato de confidencialidad entre el profesional y el paciente-interno.

El relevamiento realizado en los Servicios Criminológicos puso de manifiesto una política de no ingerencia sobre la determinación de los lugares de alo-

---

<sup>3</sup> Procurador Penitenciario, Informe Anual 2000-2001, Ed. Crearte, Buenos Aires, 2001, ps. 28 y ss.

jamiento, en tanto, temas pertenecientes a otra área; la de seguridad. Como así también, se evidenció una degradación de la tarea criminológica<sup>4</sup>.

La política de recursos humanos y consecuente reglamentación no tiende a la efectiva aplicación de los extremos contenidos en la ley 24.660 y su Decreto reglamentario 396/99, como tampoco a la implementación de nuevos tratamientos como la Metodología Pedagógica Socializadora y de los Centros de Recuperación de Drogadependientes<sup>5</sup>.

El S.P.F. tiene mas de 8.100 agentes, lo que establece una relación penitenciario-detenido cercana a 1-1. Si contamos el número de agentes del S.P.F. que presta servicio en las unidades penitenciarias, la relación baja a 1-0,4. Ello evidencia que gran parte de la planta de dicha fuerza se dedica a tareas administrativas, fuera de las cárceles<sup>6</sup>.

Del total del presupuesto asignado, el cual ha crecido sucesiva y sostenidamente durante la última década y media, arriba de un 80% es destinado a gastos de personal y al pago de retiros y pensiones. El número de beneficios provisionales es similar a la cantidad de personal activo. Otras pautas legales que estructuran al S.P.F. son la caracterización de la agencia como fuerza de seguridad<sup>7</sup>, la intensa impronta castrense<sup>8</sup> de la organización estableciendo estructuras, mecanismos de gestión y prácticas reflejas al ejército y propias de un sistema militar, que privilegia la imposición de órdenes y su obediencia.

---

<sup>4</sup> Procurador Penitenciario, Informe Anual 2000-2001, Ed. Create, Buenos Aires, 2001, ps. 28 y ss.

<sup>5</sup> Sindicatura General de la Nación, Evaluación del Sistema de Control Interno del Servicio Penitenciario Federal, Junio de 2004, <http://www.sigen.gov.ar>.

<sup>6</sup> PETRONE, Daniel, Cárceles sanas y limpias, Unidos por la Justicia, Buenos Aires, 2004, <http://www.unidosjusticia.org.ar>.

<sup>7</sup> Por ejemplo, el Capítulo I de la ley 20.416, "Misión y atribuciones", establece: "Art. 30.- La misión de los agentes penitenciarios comprende la realización de las funciones de seguridad y defensa asignadas por el art. 3 a la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal.

Art. 31.- El personal penitenciario tiene las facultades y atribuciones correspondientes a su calidad de depositario de la fuerza pública, de acuerdo a esta ley y a los reglamentos que le conciernen.

Art. 32.- Es obligatoria la cooperación recíproca del personal del Servicio Penitenciario Federal con las Policías y demás fuerzas de seguridad y defensa; y con las Fuerzas Armadas, previa solicitud, en este caso, de las autoridades competentes.

Art. 33.- El personal del Servicio Penitenciario Federal, en cumplimiento de la

La organización profesional del S.P.F. se rige por lo establecido en la ley 20.416 que establece que el agente del servicio posee estado penitenciario<sup>9</sup>, lo que implica, básicamente, la disciplina, como subordinación y respeto a las jerarquías, cargos, funciones y antigüedades y una serie de obligaciones adicionales. Dicho estado se adquiere desde la incorporación a la fuerza a partir de la formación en los institutos penitenciarios.

Los integrantes del S.P.F. se dividen en escalafones, agrupamientos y grados. Hay dos agrupamientos: personal superior (oficiales) y personal subalterno (sub-oficiales).

---

misión que le atribuye el art. 1 de la presente ley, podrá hacer uso racional y adecuado de su armamento con fines de prevención y en los casos en que fuera indispensable rechazar una violencia o vencer una resistencia; en circunstancias de producirse una evasión o su tentativa; y en los supuestos del art. 32."

<sup>8</sup> Así el Art. 10 de la ley 20.416 manda que "El nombramiento de director nacional deberá recaer en un oficial superior de las Fuerzas Armadas de la Nación, del Escalafón Comando y el de subdirector nacional en un oficial superior del Servicio Penitenciario Federal, del Escalafón Cuerpo General y del grado máximo."

<sup>9</sup> "Art. 34.- Estado penitenciario es la condición creada por el conjunto de derechos y obligaciones que esta ley y sus reglamentaciones establecen para los agentes del Servicio Penitenciario Federal.

Art. 35.- Son obligaciones de los agentes penitenciarios, sin perjuicio de lo que impongan las leyes y reglamentos particulares de los distintos establecimientos y servicios:

a) Cumplir las leyes y reglamentos, las disposiciones y órdenes de sus superiores jerárquicos, dadas por éstos conforme a sus atribuciones y competencia; b) Prestar personalmente el servicio que corresponde a la función que les fuera asignada con la eficiencia, dedicación, capacidad y diligencia que aquélla reclame, en cualquier lugar del país donde fueren destinados; c) Someterse al régimen disciplinario; d) Observar para con las personas confiadas a su custodia y cuidado un trato firme, pero digno y respetuoso de los derechos humanos; e) Observar en el servicio y fuera de él una conducta decorosa; f) Seguir los cursos de capacitación, preparación, perfeccionamiento, información y especialización que se dicten y someterse a las pruebas de idoneidad y competencia que se determine; g) Usar el uniforme y el correspondiente armamento provisto por la institución; h) Mantener la reserva y el secreto de los asuntos del servicio que por su naturaleza lo exijan; i) Declarar bajo juramento su situación patrimonial y modificaciones ulteriores; j) Encuadrarse en las disposiciones sobre incompatibilidad y acumulación de cargos; k) Promover las acciones judiciales o administrativas que correspondan cuando fuere objeto de imputaciones delictuosas o que afecten su buen nombre y honor; l) No hacer abandono del cargo; m) Conocer las leyes, reglamentos y disposiciones permanentes del servicio en general y, en particular, las relacionadas con la función que desempeña".

Este modelo castrense propicia una brecha significativa entre oficiales y suboficiales, que tiene por consecuencia principal el fomento de una cultura segmentada, altamente excluyente y poco dinámica en el horizonte de desarrollo profesional. Por otra parte, el esquema de incentivos se ve seriamente limitado, en tanto los ascensos se producen por la existencia de vacantes y el mero paso del tiempo.

De este modo se genera una marcada asimetría en la distribución de los incentivos (ascensos) y salarios: los suboficiales, reclutados de los sectores sociales más pobres, son quienes reciben menos capacitación, menos paga, menos posibilidades de movilidad y además deben hacer el trabajo más duro y sustantivo de la agencia: trabajar en los ámbitos de detención y tener contacto directo con los internos. Acaso este sea el fundamento que habilita a que en determinados grados la edad de retiro sea de 45 años (conf. ley 13.018). El Servicio es cruel con sus propios miembros.

Otro rasgo a partir del cual puede observarse nítidamente el modelo militar de organización de la agencia penitenciaria es el sistema disciplinario.

Bien puede afirmarse que el modelo está orientado a proteger la verticalidad, es decir la obediencia hacia el personal superior, antes que a funcionar como contralor interno destinado a configurar correctamente el modo en el que se estructura y desarrolla la actividad penitenciaria.

Resulta particularmente clara la influencia de los códigos militares sobre el sistema disciplinario. Podemos señalar a la amplia discrecionalidad por parte de los oficiales, que son quienes aplican sanciones y el carácter secreto de las actuaciones como rasgos fuertes.

De hecho la norma encargada de regular el sistema es producto del gobierno no democrático de Onganía. Nos referimos al reglamento de régimen disciplinario del personal del Servicio Penitenciario Federal, decreto 1.523 del año 1968, que venía a complementar a la derogada Ley 17.236. Del propio decreto se desprende que su principal objetivo es establecer un orden férreo, obviando incluso algunos principios constitucionales tales como los de reserva, lesividad o proporcionalidad. Tal es el caso de la tipificación como faltas graves contra la ética el concurrir habitualmente a hipódromos; embriagarse en público no estando de servicio; tratar con personas de dudosa moralidad o de reconocida mala fama; no cumplir la intimación a cancelar una deuda que dio lugar a reclamo, embargo o concurso civil dentro de los 60 días y contraer deudas, sin causa justificable, que

dieran lugar a embargo o concurso civil o contraer deudas por motivos viciosos o con subalternos, con personas de malos antecedentes o con particulares con quienes trata por razón del servicio. La citada reglamentación es abundante en ejemplos de este estilo.

Un elemento que debe ser tenido en cuenta es que entre el elenco de sanciones previstas figura el arresto de hasta 60 días. Esta pena implica, en una de sus alternativas, que el agente no puede ausentarse de su lugar de trabajo y debe prestar servicios de modo ordinario (cf. art. 265 decreto 1523/68). Esta situación es preocupante no sólo por ser un fiel reflejo del modelo militarizado, sino también desde la perspectiva laboral, porque la tarea penitenciaria ha sido definida por la ONU como trabajo penoso<sup>10</sup> en tanto implica un importante nivel de desgaste para el trabajador y se realiza en un contexto desfavorable y violento. Accesoriamente, la sanción de arresto suma un factor de riesgo para el respeto a los derechos de los reclusos.

Paralelamente, coexisten con el sistema formal de sanciones castigos informales tales como los traslados, la negación o suspensión de horas de servicios adicionales y las bajas calificaciones en los informes, entre otras.

El sistema penitenciario sanciona a su personal, al punto de perder su carrera, cuando se descuidan aspectos vinculados a la seguridad, pero no ocurre lo mismo cuando no se cumple con la responsabilidad de brindar alternativas de tratamiento tendientes a resocialización<sup>11</sup>. "Resulta ya insoslayable el hecho de que los profesionales en el Servicio Penitenciario no alcanzan para cumplir con sus tareas no obstante haber, al día de la fecha, casi una proporción de un agente penitenciario por preso (vale la aclaración de que en cifras el problema es más complejo que la mera comparación entre cantidades de penitenciarios y de presos, pero también es cierto que la cifra de personal penitenciario profesional abo-

---

<sup>10</sup> Cf. Art. 46.3 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.

<sup>11</sup> Procurador Penitenciario, Informe Anual 2001-2002, Ed. Create, Buenos Aires, 2003.

cado a tareas de tratamiento no llega a cubrir siquiera el veinte por ciento del total del personal penitenciario)"<sup>12</sup>.

Otras manifestaciones del modelo militar con relación al personal del S.P.F. están dadas por la imposibilidad de tener activa participación política o formar sindicatos, situación que muchas veces genera que los reclamos deban ser canalizados por vías de hecho. La ley orgánica explícitamente establece en su artículo 36 que queda prohibido a los agentes penitenciarios, sin perjuicio de lo que establezcan las leyes y los reglamentos del Servicio Penitenciario Federal; participar en las actividades de los partidos políticos; formular peticiones, quejas o reclamos en forma colectiva y apartarse de la vía jerárquica o no guardar el respeto debido al superior.

La situación de los trabajadores penitenciarios a la luz de las sucesivas crisis económicas y del aumento de la carga de trabajo refleja una progresiva pauperización y desprofesionalización. Por otra parte, además del deterioro de las condiciones de trabajo, de por sí riesgosas; aparece la pérdida de la capacidad adquisitiva de los salarios y la necesidad de complementarlos con horas de servicio adicionales, situación que incrementa los niveles de agotamiento.

La pérdida de recursos por parte del Estado también ha incidido en la des- tecnificación, el tipo de reclutamiento y la corrupción.

Otras variables a tener en consideración son la baja especialización y los altos índices de rotación en cuanto a los lugares geográficos en donde se desarrollan las funciones y el consiguiente desarraigo.

El proceso de prisionización<sup>13</sup> entendido como el cúmulo de afectaciones que padece un individuo por ser sometido a una experiencia carcelaria también alcanza a los operadores penitenciarios.

Aún se encuentran pendientes con relación a los trabajadores penitenciar- ios investigaciones sobre temas como los niveles de stress, retracción, desgastes

---

<sup>12</sup> Procurador Penitenciario, Informe Anual 2002-2003, Ed. Caligrafix, Buenos Aires, 2004.

<sup>13</sup> CLEMMER, Donald, *The prison community*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1940; GOFFMAN, Erving, *Internados*, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1998; CLEMENTE DIAZ, Miguel, *Los efectos psicológicos del encarcelamiento* en JIMÉNEZ BURILLO y CLEMENTE DIAZ, Miguel (comps.), *Psicología social y sistema penal*. Alianza Editorial, Madrid, 1986; VALVERDE MOLINA, Jesús, *La cárcel y sus consecuencias*, Editorial Popular, Madrid, 1991.

psicológicos, afectación de la autoestima y propensiones a conductas violentas, adictivas o suicidas, ausentismo y disfunciones a nivel familiar tales como cantidad de divorcios. Lo que si es dable de afirmar es la falta de atención con relación a todas estas variables, que además de desentenderse de la situación de los trabajadores, tiene una incidencia severa en la calidad de las prestaciones, en tanto contribuye a generar respuestas rutinizadas, poco idóneas y a reducir el nivel de compromiso con la función eminentemente social que posee el servicio.

El fenómeno de la prisionización de los trabajadores penitenciarios, el ámbito social de donde se reclutan y seleccionan a los operadores, la formación, la capacitación que reciben "en el campo", el perfil militarizado de la agencia y el contraste que en la práctica existe entre los fines declarados, las demandas y expectativas sociales y las prácticas efectivas generan en términos organizacionales un enorme cúmulo de contradicciones para los propios agentes.

"En estas condiciones, las relaciones entre el personal y los presos siempre son difíciles, porque asumen la forma de una interacción entre fuerzas en armisticio, o quizás en tregua, en equilibrio muy frágil. La habilidad del personal consistirá siempre en reforzar el armisticio, en ampliar la tregua y neutralizar las interferencias de los otros segmentos"<sup>14</sup>.

Esta realidad puede modificarse parcialmente, a fuerza de consolidar el equilibrio y frenar las interferencias, pero nunca podrá superarse totalmente el esquema básico institucional que enfrenta al personal con los presos. La confianza interactiva entre ambos siempre lo será entre grupos antagónicos y aunque, eventualmente, se desarrollen relaciones de simpatía, éstas nunca pueden suprimir el reparto básico de roles que hace a la esencia institucional. Además, conforme a esa regla inflexible, por ambos lados se establecen rígidos sistemas de sanciones para quienes la ignoren o infrinjan.

De cualquier manera, es obvio que, cuanto mayor sea la habilidad de los operadores penitenciarios para consolidar el equilibrio de fuerzas, la institución funcionará con menores niveles de violencia y, por lo general, su efecto deteriorante, al menos en este aspecto, será mucho menor.

En cualquier caso, desconocer estos datos estructurales de la prisión y pretender ignorar que condicionan deterioros físicos y psíquicos tanto en los opera-

---

<sup>14</sup> Procurador Penitenciario, Informe Anual 2002-2003, Ed. Caligrafix, Buenos Aires, 2004.

dores como en los presos, sería mucho más que una negligencia con consecuencias letales. Desde esta perspectiva, las ideologías "re" cumplen la indeseable función de ocultarlos, de modo que su consecuencia no es sólo la de enunciados inocentes o inofensivos de propósitos irrealizables. Por supuesto que es peor la brutalidad "realista" que los asume para profundizarlos.

Si bien las ideologías "re" tienen el efecto positivo de generar una "mala conciencia", esta positividad se neutraliza cuando la mala conciencia se vuelve crónica y con frecuencia no es más que un discurso sectorial que se esgrime contra otros segmentos del sistema penal, pero que en definitiva todos saben que por irrealizable es falso. Lo grave de esta situación es que deja anómicos a los operadores, les deteriora la autoestima y la definición del rol profesional, en medio de un equilibrio difícil y peligroso que es su problemática condición habitual de trabajo"<sup>15</sup>.

Por otra parte, e ingresando en las prácticas efectivamente desarrolladas por el S.P.F. al momento de desplegar la actividad vinculada al tratamiento y los avances en la progresividad, es clara la pervivencia de la doctrina criminológica peligrosista de cuño positivista, la cual tiene una base etiológica con relación a la concepción del delincuente y busca las causas del delito de acuerdo a criterios deterministas exclusivamente individuales, genéticos y biopsicológicos. De más esta decir que dicha escuela de pensamiento criminológico hace décadas que ha sido abandonada en sus lugares de origen.

El sostenimiento del esquema teórico positivista<sup>16</sup> tiene una fuerte incidencia al momento de definir quienes son los sujetos destinatarios de la intervención, cuales serán sus objetivos, en que consisten los tratamientos y como se medirá su éxito, circunstancia particularmente importante, ya que muchas veces tiene un significativo valor al momento de definir lugares de detención o egresos.

---

<sup>15</sup> ZAFFARONI, Eugenio, Los objetivos del sistema penitenciario y las normas constitucionales en MAIER, Julio B. J. y BINDER, Alberto M. (comps.), El derecho penal hoy, Del Puerto editores, Buenos Aires, 1997.

<sup>16</sup> ZAFFARONI, Eugenio, ALAGIA, Alejandro y SLOKAR, Alejandro, Derecho Penal. Parte General, Ed. Ediar, Buenos Aires, 2000; MARTEAU, Juan, Las palabras del orden, Del Puerto editores, Buenos Aires, 2003; SALESSI, Jorge, Médicos, maleantes y maricas, Betriz Viterbo editora, Buenos Aires, 2000; NOUZEILLES, Gabriela, Ficciones somáticas, Betriz Viterbo editora, Buenos Aires, 2000; CAIMARI, Lila, Apenas un delincuente, Siglo XXI editores, Buenos Aires, 2004.

Por otra parte, el discurso positivista funciona como un paradigma para la labor penitenciaria, que fija la imagen del interno como un "otro", anormal, inferior y peligroso. También intensifica la retracción de la institución sobre sí misma y que cierra la posibilidad de incorporar toda la serie de avances que en materia criminológica se han producido durante el último siglo, empobreciendo el elenco de estrategias, medidas y alternativas para intervenir frente al fenómeno criminal y de encarcelamiento. Esta situación cobra gravedad ya que también tiende a excluir todo tipo de participación comunitaria en la materia, operando en los hechos como una institución privada.

Un factor clave que vincula el carácter de institución total con la pervivencia de doctrinas perimidas está dado por los modelos de formación. Es de destacar que la capacitación es brindada por el propio S.P.F. a través de sus instituciones educativas, la Academia Superior de Estudios Penitenciarios, la Escuela Penitenciaria de la Nación "Dr. Juan José O'Connor", la Escuela de Suboficiales "Cnel. Rómulo Paez" y el Liceo "Dr. Antonio Bermejo". En su gran mayoría los docentes son agentes penitenciarios.

A propósito de la cuestión de la formación penitenciaria, la Sindicatura General de la Nación (S.I.G.E.N.) ha indicado que "Los distintos institutos dedicados a la instrucción del personal (Escuelas de Suboficiales y Penitenciaría de la Nación, Liceo Penitenciario y Academia Superior de Estudios Penitenciarios) planifican sus programas de estudio sin una coordinación general específica.

La cantidad de cursos ofrecidos por la Academia Superior de Estudios Penitenciarios resulta insuficiente, y además sólo dos son obligatorios durante la carrera para la promoción de grado (Adjutor Principal y Alcaide Mayor)".

En sentido concurrente acerca de las falencias del sistema de formación y capacitación el Procurador Penitenciario, en su informe 2001/2002 señaló que "con relación a la capacitación de los profesionales ingresantes consideramos que la misma reviste características de precariedad no respetándose, además, el requisito legal que estipula la especialización en criminología".

Desde el plano fáctico lo que puede observarse en las cárceles federales es el marcado aumento de personas prisionizadas, hecho que por sí mismo exige una adecuación de la organización y sus procedimientos. Además la característica de institución cerrada y el propio sistema organizacional contribuyen a generar un ámbito con bajos niveles de control y transparencia que favorecen la ocurrencia de hechos de corrupción.

Existen numerosas alegaciones sobre hechos de corrupción que dieron motivo a denuncias y causas judiciales e incluso a "purgas" de agentes penitenciarios que incluyeron a miembros de la plana mayor de la institución.

De acuerdo al citado informe producido por la S.I.G.E.N. sobre el Sistema de Control Interno del S.P.F., el mismo debe ser calificado como débil en tanto presenta deficiencias que afectan el logro de niveles de gestión adecuados.

A lo largo del citado informe se despliegan una numerosa serie de irregularidades y flaquezas del mecanismo, entre los que figuran la existencia de estructuras desactualizadas o informales, ausencia de procedimientos comunes, falta de periodicidad en controles, superposición de funciones, zonas grises de competencia, mal diseño y ejecución del presupuesto, inclusión de productos no previstos en las dietas alimentarias establecidas por la División de Asistencia Médica, ausencia de fundamentación y respaldo profesional ante solicitudes de medicamentos y excesos en los requerimientos de diversos insumos por parte de distintos sectores. Se corroboró la demanda de alimentos específicos para el consumo por parte de niños en unidades carcelarias donde se alojan internos adultos y jóvenes, carencias de información, errores de registración, problemas de liquidación de haberes y carencia de controles.

Además el citado informe consigna que no puede afirmarse que todas las áreas cuenten con sistemas de información adecuados para realizar sus tareas y disponer de la información relevante en tiempo real. El Servicio Penitenciario Federal presenta una situación de riesgo alto en lo que respecta a las actividades de procesamiento y tecnología de información. La información generada a través de los sistemas no resulta exacta ni confiable, las herramientas informáticas con que fueron desarrollados los sistemas que soportan la liquidación de haberes son obsoletas, generando limitaciones en la administración de la seguridad, incompatibilidad con herramientas de uso actual e integridad con otras aplicaciones. No es posible realizar un seguimiento de las operaciones llevadas a cabo en los sistemas, ya que los mismos no cuentan con un log que deje rastros de las transacciones efectuadas. Se corroboró la falta de integración entre el sistema de administración de personal y los sistemas "Sueldos" y "Activo", situación que provoca una doble carga de las novedades surgidas que afectan la composición salarial del personal.

Los backups de información del sistema "Sueldos" no son efectuados en tiempo y forma por la División Remuneraciones.

La División Contabilidad Patrimonial no recibe información relacionada con los bienes inventariables en tiempo y forma. No se realizan controles patrimoniales sistemáticos y periódicos de toma de inventarios en las distintas dependencias, a fin de asegurar la integridad de los bienes en existencia en el SAF 331.

La División Contabilidad Patrimonial no realiza controles por oposición sobre la información relacionada con los movimientos contables de bienes inventariables, ni practica en forma sistemática controles patrimoniales sobre los bienes en poder de los sub-responsables (unidades y dependencias).

Se ha evidenciado la existencia de varias facturas con fechas de emisión de una considerable antelación al envío de fondos, como así también la existencia de erogaciones cuyas facturas corresponden a un mismo proveedor y están emitidas con fechas cercanas entre sí.

Se han constatado comprobantes de gastos relacionados con repuestos y accesorios de automóviles, en los cuales no se identifica patrimonialmente el vehículo afectado por la reparación, lo que implica una debilidad de control interno.

Se evidencian inconsistencias registrales entre el Libro Banco Cta. 2667/19 y el parte de novedades administrativas.

Existen también deficiencias en la formulación de los recursos y falta de compatibilidad e integración de los distintos subsistemas contables (contabilidad, movimientos de fondos, de contabilidad patrimonial, presupuesto). No se ha evidenciado la ejecución periódica y rutinaria de controles de validación y congruencia de la información administrada por los diferentes subsistemas.

La justificación de la necesidad de combustible es genérica, no permitiendo a la División Contrataciones contar con parámetros que permitan evaluar la razonabilidad de lo solicitado, a la vez que la División Suministro no ha implementado procedimientos que permitan determinar el real consumo de combustible.

El sistema informático de liquidación de peculio ofrece la posibilidad de realizar consultas, modificaciones y reportes, que en algunos casos resultan insuficientes para satisfacer las necesidades de información, y permite la posibilidad de introducir alteraciones accidentales difíciles de detectar y solucionar. El formato base en el cual está desarrollado el presente sistema informático suele presentar inconvenientes con sus índices, generándose la presentación errónea de datos y cálculos, y en ocasiones, el bloqueo del sistema.

Con relación al ENCOPE (Ente Cooperador Penitenciario) se detectaron deficiencias en los contratos celebrados con terceros, incumplimientos por parte

de los particulares y vínculos comerciales con empresas sin formalizar la relación contractual.

Uso inadecuado de las partidas de Caja Chica y Fondo Rotatorio, abonando con las mismas las compras de bienes de uso, insumos para talleres de laborterapia y contratos de locaciones de obras y servicios. Hay falencias en la confección y registración de las facturas emitidas por las Unidades y deficiencias en las Planillas de Rendiciones confeccionadas por la Oficina de Contabilidad y Finanzas.

La documentación de respaldo de las facturas analizadas está incompleta, situación que produce ausencia registral el "Libro de Ingresos y Egresos" de la División Suministros. El auditado ha manifestado que dicha práctica se motiva en la ausencia temporal de talonarios de Remitos.

El Complejo Penitenciario Federal I, no informó al ENCOPE (Sede Central), ninguna novedad en materia de recaudación y facturación en todo el período. Cabe aclarar que lo expuesto involucra también a las ventas y recaudaciones de los demás talleres productivos excluidos de la muestra de auditoría.

En cuanto a producción de bienes, en caso del producto bolsa de papel, realizado para abastecer los requerimientos de la empresa Marlipack, se ha podido evidenciar que las prestaciones comerciales con este proveedor se realizaron sin modalidad contractual formal alguna. Lo señalado *ut-supra*, estaría denotando un alto grado de informalidad, evidenciando importantes falencias, en los procedimientos y en los aspectos de control interno de la organización, tanto en la Unidad Productiva como en el ENCOPE (Sede Central) que tiene la función de contralor, con los riesgos que ello implica.

Con relación Hospital Penitenciario Central II, su farmacia no cuenta con condiciones controladas de temperatura ni de ventilación, carece de un reglamento de Farmacia Hospitalaria y de procedimientos preestablecidos para el manejo de los medicamentos, sus registros de stock se encontraban atrasados, no se cuenta con materiales para administrar todas las formas farmacéuticas existentes y los psicofármacos no se guardan bajo llave, pese a la posibilidad que los internos accedan a la farmacia.

Existe una marcada debilidad de controles, espacios de baja visibilidad, una estructura fuertemente burocratizada y compartimentada, vulnerabilidad por parte de la población destinataria de las prestaciones y un sistema disciplinario que impide la formulación de denuncias. La sumatoria de estos y otros factores

convierten a la organización en un contexto particularmente propicio para la ocurrencia de hechos de corrupción.

Hay repetidas alegaciones de hurtos sobre insumos destinados a los internos y existe un aceitado mecanismo de tráfico de estupefacientes legales e ilícitos, cobros para determinar ámbitos de alojamiento, dictámenes favorables, acceso a derechos como trabajo, entre otras.

Finalmente debemos señalar que en materia de uso abusivo de la fuerza, torturas y tratos crueles, inhumanos o degradantes, existe una mala práctica instalada. Resultan numerosas las alegaciones y denuncias e inversamente proporcionales las condenas existentes. Al mismo tiempo la demora en la tramitación de procesos y su escaso avance fomentan la impunidad desde el poder judicial. Es usual la calificación de los hechos de tortura de acuerdo a tipos penales de menor gravedad (vgr. apremios ilegales). Es común la amenaza y las represalias contra quiénes denuncian este tipo de hechos.

Son coincidentes las indicaciones de los actores locales, tales como los privados de la libertad, organismos de derechos humanos, integrantes de la defensa pública y Procuración Penitenciaria con lo señalado por instancias internacionales tales como el Comité contra la Tortura de la O.N.U., el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la O.N.U. o el Informe sobre Prácticas de Derechos Humanos del Departamento de Estado de EE.UU., entre otros.

Si bien resulta materia de otro ensayo podemos señalar algunos de los factores que inciden para habilitar la pervivencia de estas prácticas son el nivel de militarización de la organización, el contexto cerrado y de baja visibilidad, la debilidad de las víctimas, la fuerte tasa de subdenuncia, la impunidad provista desde el poder judicial, la cobertura desde las autoridades políticas, las campañas de mano dura, las demandas sociales, el modelo de capacitación formal e informal, la cultura penitenciaria y la debilidad de los controles externos, entre otros.

La concentración de funciones en el ámbito del S.P.F., tales como la provisión de servicios de salud, educación, asistencia espiritual, social, etc., además de apartarse de las recomendaciones internacionales<sup>17</sup> en la materia y generar

---

<sup>17</sup> Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos de la Organización de las Naciones Unidas aprobados por la Asamblea General en su resolución 45/111 de 14 de diciembre de 1990. Artículo 9: "Los reclusos tendrán acceso a los servicios de salud de que disponga el país, sin discriminación por su condición jurídica". Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, ley 25.932.

superposición de funciones y duplicación de gastos públicos, constituye otro factor que propicia la existencia de abusos. La pertenencia al S.P.F. de profesionales encargados de la salud plantea severos problemas en tanto las cárceles están abocadas a producir orden y el servicio, usualmente, es dirigido por agentes no profesionales. Esta situación deriva, por ejemplo, en colisiones entre el juramento hipocrático, las necesidades de seguridad y el deber de subordinación y obediencia. Además, afecta la relación terapéutica de confianza entre médico y paciente. La falta de independencia del personal médico de los establecimientos, quiénes pertenecen a la institución penitenciaria ha sido señalada como motivo de preocupación por el Comité contra la Tortura, el cual recomendó al Estado Argentino que "adopte las medidas necesarias para garantizar la presencia de personal médico independiente y calificado para llevar a cabo exámenes periódicos de personas detenidas"<sup>18</sup>.

A modo de resumen, podemos señalar que subyace bajo la organización del S.P.F. la consideración de que el modelo militar genera una mayor pertenencia y lealtad a la institución, favorece el profesionalismo, inculca en los agentes las principales virtudes del soldado (disciplina, energía, audacia y fuerza física), así como el sentimiento de urgencia y necesidad de su función pone en evidencia la posibilidad de ejercer poder, evita la injerencia política y la corrupción, y permite enfrentarse a situaciones peligrosas y extraordinarias que necesitan intervenciones autoritarias.

Aún resulta clara la influencia y pervivencia de algunos de los conceptos centrales de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Al observar la organización y sus prácticas efectivamente desplegadas resulta evidente que su racionalidad se haya orientada hacia la producción de orden y obediencia.

Los derechos de las personas privadas de su libertad no son visualizados como finalidad de su actuación sino como obstáculo para el cumplimiento de su función. No existe una autopercepción como agencia encargada de cumplir la ley. Así, el sujeto destinatario de la intervención estatal pasa a transformarse en un potencial enemigo y los derechos humanos en una manifestación de un sistema permisivo y blando destinado a sobreproteger a los delincuentes, a limitar abusivamente las atri-

---

<sup>18</sup> Comité contra la Tortura, 33º periodo de sesiones, 15-26 de noviembre de 2004, CAT/C/CR/33/1, 24 de noviembre de 2004, Original: Español.

buciones y facultades de los agentes y a favorecer el caos y el desorden.

Esta situación ocurre en el marco de un sistema militarizado, jerárquico, verticalista, con alta opacidad, debilidad de controles, contrario a la participación de actores ajenos al servicio y con una elevada burocratización y una creciente demanda en cuanto a carga de trabajo, que no se traduce en un correlativo aumento de los recursos asignados a tales fines.

## 5. Algunas ideas para el debate

*Si buscas resultados distintos, no hagas siempre lo mismo.*

Albert EINSTEIN

El primer punto para abordar una discusión seria sobre las cárceles consiste en asumir el contexto en el que deben operar, es decir una sociedad excluyente, desigualitaria, violenta y con abuso de poder. Estas circunstancias limitan las potencialidades del sistema de prisiones, el cual resulta inútil para generar transformaciones sociales.

Al mismo tiempo, la cuestión penitenciaria no es más que uno de los componentes de una política pública de gestión de la conflictividad que debe prever componentes de articulación entre prevención, represión, administración de justicia y asistencia post- penitenciaria. El funcionamiento individual e ineficiente de cada una de estas políticas, también, operan como un condicionante para las modestas posibilidades de la cárcel.

Por otra parte, el populismo punitivo, el aumento del uso del encarcelamiento, la inflación penal y, sobre todo, los déficits del sistema tradicional de gestión también reducen las posibilidades de éxito.

Es preciso relativizar la utilidad del uso intensivo de la cárcel desde sus costos, consecuencias y efectos y trabajar en el diseño e implementación de un sistema de gestión de la conflictividad integrado, respetuoso de los derechos y eficiente.

Un primer momento transita por terminar con la política de indiferencia hacia el sub sistema penitenciario y los pactos de autogobierno institucional y laissez faire entre autoridades políticas y penitenciarias a cambio de cárceles

"ordenadas" hacia fuera. También deben efectuarse definiciones sobre el uso del encarcelamiento, cantidad de prisioneros y condiciones de detención.

No es posible encarar fragmentariamente los problemas. La carga de trabajo del sistema de prisiones depende de los ingresos determinados por un sistema procesal que no respeta derechos fundamentales, es ineficiente, costoso y reclama una reforma rápida. No alcanza con levantar cárceles que prontamente los jueces en el marco del sistema inquisitivo se encargarán de sobrepoblar con procesados pobres.

### **El Servicio Penitenciario**

Ingresando específicamente en el ámbito de la agencia, procedemos a mencionar algunas propuestas para reconfigurarla. Es imperativo modificar la ley orgánica del servicio, no porque creamos en que la redacción de nuevas normas sea la respuesta a los problemas (fetichismo normativo), sino porque es necesario desencadenar un proceso que rompa el actual equilibrio de fuerzas a partir de nuevas reglas de juego.

En primer término resulta indispensable contar con una estrategia sistémica coherente, que asuma los problemas existentes y evidentes y determine un plan de acción que señale los fines, etapas, plazos, indicadores de éxito y mecanismos de supervisión del proceso de reforma del S.P.F.

Aquí la pregunta a responder no es qué servicio de prisiones queremos sino para que sociedad queremos un servicio de prisiones. Una de las improntas más fuertes debe estar dada por la desmilitarización a partir de un proceso de democratización de la agencia.

Al mismo tiempo, ello requiere la asunción de la responsabilidad por las autoridades políticas y la asignación de tareas claras, realizables y medibles, acompañadas de los recursos necesarios para ejecutarlas.

Un elemento a considerar es la transferencia a la Ciudad de Buenos Aires de las competencias y partidas presupuestarias, de acuerdo con la Constitución Nacional, a efectos de generar una real autonomía para el distrito. Recordemos que la gran mayoría de los privados de la libertad en el ámbito federal proviene de la justicia penal ordinaria de la capital.

Otra posibilidad es la regionalización de la prestación de los servicios de

prisiones<sup>19</sup>. Ello permitirá una mayor igualdad ante la ley, una gestión de los recursos más eficiente -evitando duplicaciones- y estableciendo economías en escala. También generará descentralización, acercará las cárceles a instancias gubernamentales locales y evitará los procesos de desarraigo a los que se someten a internos y trabajadores penitenciarios.

Resulta necesaria la modificación radical de la estructura del S.P.F., abocándolo a las funciones de gestión de unidades con base en el cumplimiento de las leyes y resoluciones judiciales y el trato humano a los internos.

Las cárceles no son instituciones externas a la sociedad o exentas del cumplimiento de las leyes, y los presos son sujetos de derecho. No resulta lógico que el S.P.F. tenga asignadas misiones que resultan de competencia de otros departamentos del Estado, tales como la salud, educación, desarrollo social, trabajo, entre otras.

Esta situación genera varias consecuencias negativas, entre las que figuran la duplicación injustificada de estructuras, recursos y esfuerzos públicos para misiones idénticas, fija la idea de que los presos se hallan fuera de la sociedad y que carecen de derechos de ciudadanía y, además, hace que ante la concurrencia de misiones tan numerosas y dispares, se opte por hacer operativa únicamente la producción de orden, muchas veces con base en la arbitrariedad y el abuso de poder, transformando a las otras actividades en secundarias o subsidiarias de la producción de seguridad.

De más esta mencionar que esta circunstancia convierte al sistema legal de ejecución de privaciones de libertad en una ficción.

Ingresando en el rediseño del S.P.F. es necesario fijar claramente principios de actuación democráticos a los siguientes ejes:

- § Legalidad, referido a la plena vigencia de la ley previa, estricta y escrita, que implica en un sentido que las penas sólo pueden ejecutarse en virtud de sentencia firme emanada de autoridad competente, y en otro, que la ejecución de la privación de la libertad no está librada a la discrecionalidad de los funcionarios penitenciarios, sino que se sujeta al contenido de la ley.

---

<sup>19</sup> Al respecto ver, GORGAL, Diego, Reforma del sistema penal y carcelario, Boletín de Políticas Públicas de la Fundación Atlas, N° 13, septiembre de 2002; también PETRONE, Daniel, Cárceles... , ob. cit.

- § Reserva de ley, indicando que el penado conserva todos los derechos no limitados por la sentencia o la ley, y que, en consecuencia, puede desarrollar toda actividad no restringida y no puede ser obligado a aquello no prescripto por las normas.
- § Humanidad y dignidad, atendiendo a que el interno se halla sujeto y sometido al más intenso de los poderes estatales, implica el respeto e inviolabilidad de la persona.
- § Igualdad y no discriminación, prescribiendo la evitación de todo manejo arbitrario.
- § Jurisdiccionalidad, atiende a la ejecución y control por parte de los magistrados del poder judicial, de todo el desarrollo de la privación de la libertad, a efectos de asegurar el respeto a la ley.
- § Defensa, implica una garantía a favor del interno a efectos de asegurar su defensa material y técnica en la etapa procesal de aplicación de pena.
- § No trascendencia de la pena, afirma que la sanción es personal e individual que no puede extenderse a terceras personas.
- § Prestaciones a cargo del Estado, colocando en cabeza de la organización la obligación y responsabilidad de proveer a las necesidades de las personas encarceladas.
- § Temporalidad del encierro, comprendiendo al fenómeno criminal como una cuestión no exclusivamente individual y asumiendo que una vez agotada la pena la persona debe reincorporarse al espacio social.
- § Pro homine e in dubio pro libertate, implica una garantía para el interno, estableciendo que ante la falta de certeza en una decisión, se estará a lo que resulte más favorable a su persona y libertad.

En la efectivización de estos principios el personal deberá respetar en todos los ámbitos a los internos, cuidando de no discriminarlos por su raza, color, religión, origen, sexo, orientación sexual, creencias religiosas, culturales, políticas o estado procesal.

No hará uso innecesario de la fuerza, y en ningún caso aplicará tratos inhumanos, golpes o torturas, debiendo estar preparado para facilitar el acceso a los defensores, familiares y visitas en general; haciendo especial hincapié en respetarlas y prestar colaboración a los organismos no gubernamentales y oficiales que así lo requieran cuando se vinculen con cuestiones carcelarias. Otro aspecto rele-

vante en lo atinente a la seguridad interna de las unidades de detención, resulta ser la prohibición del uso de armas de fuego o cualquier otra que sea letal para el personal en contacto con los internos, en aras de preservar tanto la integridad física de ellos como de los miembros del S.P.F.

La Naturaleza del Servicio Penitenciario será la de una institución civil, armada, jerarquizada, con carácter profesional y función social que tiene por misión el cumplimiento de la ley y la seguridad de las personas privadas de la libertad. Es auxiliar de la justicia, y en consecuencia, acepta y ejecuta las órdenes que esta le imparta.

Su función comprendería:

- § Asegurar un trato digno, atención y adecuadas condiciones de encierro a cada persona privada de la libertad.
- § Asistir al interno en el ejercicio de sus derechos.
- § Garantizar la seguridad de los internos.
- § Cumplir las resoluciones judiciales, sin que le corresponda cuestionarlas.
- § Cooperar con el organismo a cargo de la reintegración social de los penados.
- § Asesorar al Poder Ejecutivo en materia de política penitenciaria.
- § Cooperar con otros organismos en la elaboración de políticas de prevención del delito.
- § Llevar estadísticas penitenciarias y realizar investigaciones.
- § Colaborar con las personas u organismos que desarrollen actividades en el interior de las unidades.
- § Propiciar y mantener acuerdos de cooperación e intercambio informativo, técnico y científico con instituciones similares o afines.

El rediseño de la agencia también demandará un nuevo perfil de agente, para lo cual habrá que redefinir la política de reclutamiento, formación y capacitación. Aquí resulta imperativa una profunda apertura institucional hacia los ámbitos académicos que posibilite una actualización de la doctrina. Por otra parte, la participación de los agentes en ámbitos de formación externos al S.P.F. habilita un intercambio que reduce la tendencia de la agencia a la retracción y a la falta de contacto con la comunidad.

Dentro del nuevo perfil debe ocupar un espacio esencial la proactividad y,

al mismo tiempo, debe considerarse cuidadosamente la selección del personal, teniendo en cuenta su integridad y capacidad personal de acuerdo a las siguientes pautas:

- § Poseer vocación por la misión social a cumplir.
- § Tener educación media completa.
- § No haber sido cesanteado o exonerado de las fuerzas armadas o de seguridad nacionales, provinciales o municipales o condenado por delito doloso contra las personas o por violación a derechos humanos o estar beneficiado por las leyes de obediencia debida, punto final o indultos.
- § Haber aprobado los exámenes y cursos previos de capacitación.
- § Ser estable emocionalmente y poder tomar decisiones en momentos de emergencia.
- § Tener buenas relaciones humanas con los funcionarios y demás empleados y, especialmente, en el trato con los internos.

Con respecto a la carrera profesional debe establecerse una jerarquía única y ascensos por concurso con la posibilidad de obtener más de un grado en tanto se cumplan con los requisitos del caso. Deben reexaminarse las políticas salariales. En particular se debe generar un marco de incentivos que habilite premios por desempeño. El trabajo más duro no puede tener el peor sueldo.

Debe habilitarse la posibilidad de ejercer el derecho constitucional a la sindicalización, como idea fuerza que habilite y dispere al proceso de democratización institucional. En sentido similar debe darse amplia participación de los trabajadores.

Son centrales las políticas de asistencia al agente, a efectos de generar integración social y contención a partir de la tarea penosa que ejecutan.

En términos de gestión debe modificarse la mala organización y gestión de los recursos y la baja calidad institucional que deriva en ineficiencia y falta de transparencia. Para ello además de una reforma, resulta necesario incorporar buenas prácticas vinculadas a la rendición pública de cuentas. Es imperativa la construcción de indicadores tales como, el grado de satisfacción por el trato a abogados, familiares, presos y personal judicial; plazos empleados; niveles de acceso público a la información, e indicadores de gestión de acuerdo a objetivos, productividad, desempeño, entre otros. Medidas similares son necesarias con rela-

ción a la estandarización del trabajo a partir de protocolos de actuación claros y actualizados, el establecimiento de gestión por resultados y mecanismos de incentivos.

En materia de controles es imperativo abandonar la mirada moralista o individual de los problemas de abuso de la fuerza o corrupción. Es central fortalecer los mecanismos de monitoreo externos tales como la Procuración Penitenciaria, las comisiones investigadoras parlamentarias o el monitoreo comunitario establecido por el Protocolo Opcional a la Convención contra la Tortura. A partir de la descentralización se podrá efectuar un seguimiento por parte de las autoridades gubernamentales más próximas.

Particular atención debe prestarse al control judicial. La judicialización debe ser seria, real y efectiva, cuestión que aún no se ha logrado, revistiendo el fuero de ejecución penal un modesto papel de ficción legitimadora. Por otra parte resulta imperioso asegurar un control presencial en las unidades penales antes que observaciones banales realizadas desde el confort y la distancia de los despachos judiciales. Aquí uno de los problemas a superar es el modelo judicial colonial de organización y asignación de competencias. De acuerdo al actual esquema un juez de ejecución con sede en la ciudad de Buenos Aires es competente por la causa de un interno prisionero en Esquel o Resistencia. No es posible ningún tipo de control, ni siquiera gastando mucho dinero en cámaras y ordenadores, si la persona privada de libertad se haya a varios cientos de kilómetros del juez.

Al mismo tiempo es necesario crear ámbitos de coordinación interinstitucional, primordialmente con el poder judicial. En la actualidad ambos espacios son universos paralelos con pocos puntos de contacto, baja comprensión recíproca, mutuo recelo y escasa preocupación o compromisos institucionales.

En términos de mecanismos de inspección interna frente a abusos funcionales, corrupción o tortura, es necesario generar oficinas que cuenten con un fuerte respaldo de las cúpulas, que posean independencia y recursos y una actitud preventiva y proactiva en los controles que permita superar los obstáculos, tales como la inexistencia de testigos; el espíritu corporativista; los códigos de silencio como normas implícitas que generan solidaridad de cuerpo; la visión de "nosotros versus ellos"; la erosión de valores, la aparente imposibilidad o el carácter inaceptable de la denuncia contra un superior y la protección contra las eventuales represalias.

Las áreas de control disciplinario deben receptor los mandatos constitu-

cionales, adaptar los controles a las misiones institucionales e incorporar la publicidad y la participación ciudadana a los procedimientos de juzgamiento.

Finalmente es necesario redefinir el perfil de los sujetos destinatarios de la política pública: las personas privadas de la libertad. En una política de corte humanista el interno es la medida de la cárcel. Así, deben abandonarse las perspectivas moralistas, curativistas, correccionalistas, positivistas o desviacionistas. Un primer punto a considerar pasa por abandonar la visión del condenado como sujeto con capacidad disminuida pasible de intervenciones coactivas para su mejoramiento o curación. La persona privada de la libertad es un sujeto de derecho que posee restringida su libertad ambulatoria y que conserva todo el elenco de derechos no limitados por la sentencia y la ley.

Un segundo componente, derivado del anterior, está dado por el carácter eminentemente voluntario del sometimiento a tratamiento. Este último pasa a convertirse en un derecho del interno y una obligación para el Estado a través de las agencias específicas destinadas a tal actividad. El Estado de Democrático de Derecho carece de atribuciones para intervenir coactivamente ante la conciencia de sus ciudadanos, cuestión que, por otra parte, ha mostrado ser altamente ineficiente (intervenciones coactivas).

Una tercera consideración, que releva directamente la composición de la población encarcelada, es la que manda a percibir al individuo sometido a pena privativa de la libertad como a una persona adulta y capaz, caracterizada por poseer demandas y potencialidades. En este punto adquiere central importancia la calidad de Estado Constitucional y Social de Derecho, en tanto implica un mandato que significa dotar y facilitar de todos los elementos útiles y necesarios para lograr la promoción y el pleno desarrollo de las personas. Las principales investigaciones criminológicas de las últimas décadas se han encargado de señalar que la principal causa de prisionización no es la estricta comisión de conductas tipificadas. De hecho ha quedado demostrado que todos los estratos sociales cometen diversas conductas criminalizadas primariamente y sólo una baja porción de estas son captadas y llevadas adelante por el sistema penal (tasa de sub denuncia, cifra "negra" del delito, efecto "cuello de botella"). Lo que si se hace patente es el elevado índice de selectividad que despliega el sistema penal, que hace que sólo se capte a determinados infractores, cuya característica central está dada por su condición masculina, joven, bajo nivel de ingreso o nulo acceso al mercado laboral, poca educación formal y mayoritariamente detenido por causas

relacionadas con ataques a la propiedad (robos, hurtos), comercio de pequeñas cantidades de sustancias ilegales (tráfico ilícito de drogas) o ataques a las personas en ocasión de atentados contra la propiedad.

Dichos rasgos bien pueden ser englobados bajo el concepto de vulnerabilidad. Por este entendemos el grado de fragilidad que tiene la persona por haber sido desatendida en sus necesidades básicas y contención, circunstancias que acrecientan la chance de una efectiva criminalización secundaria, reincidencias y reiteración en los delitos, conocidas usualmente como carreras criminales.

La reintegración social aquí formulada parte del respeto a la dignidad e integridad del privado de la libertad y de la premisa que marca la calidad de adulto de la persona reclusa, con necesidades, potencialidades y carencias.

El otro eje sobre el que se asienta el presente concepto es la temporalidad de la permanencia en el medio cerrado, y en consecuencia, la certeza de que en determinado momento la persona deberá desarrollar su vida en el ámbito abierto.

En atención a las cuestiones previamente mencionadas es que se fijan como contenidos de la reintegración, a partir del tratamiento, a la asistencia para el desarrollo personal del interno en lo que respecta a sus capacidades y talentos y a la reducción de su vulnerabilidad.

En sentido similar a los anteriores, otra base propuesta para constituir la reintegración pasa por la construcción de ciudadanía democrática, entendida como la condición que posibilita el despliegue de la autonomía, responsabilidad, participación, sentido crítico y pleno ejercicio de los derechos. La minimización de las consecuencias negativas que genera el encierro es el último elemento contenido en el concepto de reintegración y está referida al principio de reducción de daños que genera el encierro y de la minimización de las consecuencias negativas que genera la cárcel, a nivel físico (vgr. alteraciones sensoriales), psicológico (vgr. stress, ansiedad), familiar (vgr. desarticulación, pérdida), cultural (vgr. infantilización, lenguaje) y social (vgr. estigmatización, fijación de rol).

Como se desprende de los enunciados anteriores, las posibles intervenciones, atentas a que deben cobrar real utilidad al momento del egreso, no necesariamente deben ser de tipo tecnicado o profesional y, antes bien, deben ser flexibles, dinámicas y adecuadas a las demandas de los internos. Deben procurar el contacto del recluso con personas e instituciones del medio abierto. El eje de cualquier intervención, profesional o no, debe estar dado por el tiempo de reintegración al medio abierto y por la dotación de herramientas útiles para poder lle-

var adelante una vida respetuosa de la legalidad y autosuficiente. De este modo, además, se mitigan los efectos des-socializadores del encarcelamiento, se fomentan la participación comunitaria y la publicidad de la realidad de la prisión y se busca concretar la recomendación internacional que aconseja asemejar la vida en la cárcel a la desarrollada en el medio abierto (conf. artículos 60.2 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de la O.N.U., 59 de las Reglas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad de la O.N.U., 65.b de las Reglas Penitenciarias Europeas).

Una minoría, que particularmente debe ser atendida al tiempo de diseñar y ejecutar cambios en la política penitenciaria es la población femenina. Debe incorporarse la perspectiva de género en la ejecución penal.

Accesoriamente, y a partir de la presente propuesta, se establece un principio fuerte en contra de las visiones que pretenden una utilización del encierro como mera estrategia punitiva o incapacitadora destinada a sacar de circulación a ciertos sujetos "indeseables" y de aquellas posturas que perciben al delito con una causa exclusivamente individual asemejado a una patología, al condenado como a un enfermo o disminuido y a la actividad intracarcelaria como a una curación compulsiva, hermética y secreta.

Es una obligación en un Estado Constitucional, Democrático y Social de Derecho realizar todos los esfuerzos necesarios a efectos de que los postulados contenidos en las normas sean una realidad material. El eje regulador debe ser la persona del ser humano y su conducta, necesidades, potencialidades y capacidades para ser un miembro útil para la sociedad, con derechos y obligaciones derivados de su condición de recluso. Así, resulta de central importancia un manejo de las prisiones organizado, eficiente y transparente que involucre a la comunidad en la realidad del problema social que constituye la cárcel, procurando prevenir el delito, evitar su reiteración y lograr la plena reintegración del detenido. En resumidas cuentas ello no implica otra cosa que un aporte para limitar la violencia estatal en el contexto de nuestro demorado proyecto republicano y democrático.

## CV DE LOS PARTICANTES



**Marcelo Fabián Sain**

Doctor en Ciencias Sociales, UNICAMP, Brasil (1999). Profesor del Área de Sociología, Universidad Nacional de Quilmes, Profesor titular de la Maestría de Defensa Nacional, Escuela de Defensa Nacional y de la Maestría de Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella.

Se desempeñó como Comisionado de Prevención y Control de Lavado de Dinero de la Secretaría de Lucha contra el Narcotráfico de la Presidencia de la Nación y Subsecretario de Planificación y Logística de la Seguridad del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Asimismo, fue Director de la Unidad de Información Financiera (UIF) en representación de la Secretaría de Lucha contra el Narcotráfico de la Presidencia de la Nación. Actualmente, se desempeña como interventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, dependiente del Ministerio del Interior (desde Febrero de 2005).

Tiene numerosas publicaciones especializadas y ponencias en eventos nacionales e internacionales referidos a las problemáticas de la seguridad pública y las agencias policiales así como también a la defensa nacional, las relaciones civil-militares y los asuntos de seguridad internacional.

**Ileana Arduino**

Abogada con orientación en derecho penal. Trabaja en el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) desde el año 1997. Actualmente dirige el Programa de Reforma de Justicia Penal. Egresada del Programa de Formación de Capacitadores para la Reforma Procesal Penal del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA - OEA). Es docente de Derecho Penal de la Universidad Nacional de Lanús y Auxiliar Docente en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

**Diego Freedman**

Abogado, orientaciones en derecho penal y tributario, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires; Becario del CEJA (Centro de Estudios de

Justicia de las Américas), Programa de Capacitadores para la Reforma Procesal Penal; Auxiliar docente, Departamentos de Derecho Penal y de Derecho Económico (Tributario), Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. Se desempeñó como asesor de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación y de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación; Consultor de la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación; Departamento de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires; Investigador del CESID (Centro de estudios sobre la internacionalización del derecho), INECIP (Instituto de estudios comparados en ciencias penales y sociales).

### **Darío Kosovsky**

Abogado, orientación en derecho penal, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires; Auxiliar docente, Posgrado, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires; Auxiliar docente, Licenciatura de Seguridad Pública, Universidad de Lanús; Coordinador General y Coordinador del Centro de Estudios sobre Política Criminal y Seguridad, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP); Coordinador de Proyectos, Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED); Miembro fundador, Red Argentina para el Desarme.

### **Esteban Germán Montenegro**

Licenciado en Ciencia Política (UB 1994). MA en Ciencias Sociales, con mención en Relaciones Internacionales (FLACSO Argentina). Investigador en el Programa de Investigaciones sobre Fuerzas Armadas, Seguridad y Sociedad (PIFAS) de la Universidad Nacional de Quilmes –UNQ (1996-2004). Subsecretario de Planificación de Seguridad, Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (2003). Asesor de la Comisión Bicameral de Fiscalización de Actividades y Organismos de Inteligencia (2004). Consultor del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (OEA) para el proyecto de Modernización Institucional de la Policía Nacional de la República Dominicana (2003-2005).

Coordinador del Área de Fuerzas de Seguridad en el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED). Consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para asuntos de seguridad pública en América latina. (2004-2005). Se desempeña actualmente como Subinterventor de Seguridad Aeroportuaria Preventiva en la Policía de Seguridad Aeroportuaria.

### **Raúl Osvaldo Salinas**

Abogado, orientación en derecho penal, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires; Becario del CEJA (Centro de Estudios de Justicia de las Américas), Programa de Capacitadores para la Reforma Procesal Penal; Auxiliar docente, Departamento de Derecho Penal, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. Actualmente es asesor de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Coordinador del Centro de Política Criminal y Seguridad y Miembro del Programa Nacional del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y Miembro e investigador del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED) y Asesor de la Procuración Penitenciaria de la Nación.





