

■ DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD

EXPOSICIONES DEL SEMINARIO REGIONAL SOBRE USO DE LA FUERZA, ROL DE LA JUSTICIA
Y POLÍTICAS DE SEGURIDAD. JUNIO 2018, CABA



@defensoriacaba



Publicación producida por:

Adjuntía Gabriel Fuks

Noviembre 2018

Defensor del Pueblo

Alejandro Amor

Defensores del Pueblo Adjuntos

María América González

José Palmiotti

Arturo Pozzali

Gabriel Fuks

Oscar Zago



Defensoría del Pueblo
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

ÍNDICE

PRÓLOGO	5
INTRODUCCIÓN	6
PANEL CENTRAL APERTURA: DD. HH y Seguridad. Estándares internacionales sobre uso de la fuerza	10
Exposición de Xavier Mena.....	10
Exposición León Arslanián.....	14
Exposición Juan Manuel Olmos.....	17
Exposición Marcela De Langhe	20
PANEL 1: Políticas de formación policial, producción de conocimiento sobre el uso racional de la fuerza y políticas de seguridad	23
Exposición de Gabriel Unrein.....	23
Exposición de Sabina Frederic	27
Exposición de Gustavo Palmieri	30
Exposición María Eugenia Carrasco.....	34
Exposición de Matías Barroetaveña	36
PANEL 2: Políticas de prevención de la violencia y el delito. Experiencias comparadas.....	41
Exposición Emelina Alonso.....	41
Exposición de Enrique Font	44
PANEL 3: Rol de la justicia: adecuación de los procedimientos judiciales a los estándares internacionales sobre el uso de la fuerza	50
Exposición de Luis Cevasco	51
Exposición de Daniel Presti	53
Exposición de Alicia Pierini	55
Exposición de Luis Duacastella	58
Exposición de José Luis Mandalunis	60
PANEL 4: Derecho a la protesta y resguardo de la actividad periodística durante manifestaciones públicas	63
Exposición de Santiago Magrone	63
Exposición de Daniel Vides.....	65
Exposición de Andrea Conde.....	66
Exposición de Roberto Baigorria.....	68
PANEL 5: Mecanismos de control y rol de la sociedad civil	71
Exposición de María Graciela García	71
Exposición de Carolina Arias	73
Exposición de Manuel Tufro.....	75
Exposición de Paola García Rey	79
Exposición de Paula Penacca.....	82
Exposición de Juan Pablo Arenaza	85
PANEL 6: Seguridad y género: mujeres y comunidad LGBTIQ.....	90
Exposición de Liliana Rubino	90
Exposición de Paula Arraigada	96

Exposición de Victoria Montenegro.....	100
PANEL 7: Seguridad y grupos en situación de vulnerabilidad: niños, niñas y adolescentes.....	105
Exposición de Gabriela Tozoroni	106
Exposición de Elena Liberatori.....	110
Exposición de Inés Mancini.....	113
Exposición de Mariángeles Misuraca.....	115
Exposición de Mario Coriolano	118
PANEL CENTRAL DE CIERRE: Derechos humanos, uso de la fuerza policial y empleo de armas de fuego: principales debates y desafíos	123
Exposición de Horacio Corti	123
Exposición de Silvia Ramos	127
Exposición de Sergio Torres	130
Exposición de Luis Novoa	131
Exposición de Marcelo D'Alessandro	134
PALABRAS DE CIERRE.....	137
Exposición de René Mauricio Valdés.....	137
Exposición de Alejandro Amor	138
ANEXO NORMATIVO	141

PRÓLOGO

Los derechos humanos como eje de nuestra gestión

Por Alejandro Amor, Defensor del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires

Esta publicación reúne las ponencias vertidas durante el Seminario Regional "Derechos Humanos y Seguridad" que, organizado por la Defensoría del Pueblo, el Sistema de las Naciones Unidas en Argentina y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de América del Sur, se desarrolló el 7 y 8 de junio en el salón auditorio de la institución, con la participación de destacados funcionarios y especialistas. Mi especial felicitación y agradecimiento al Defensor del Pueblo Adjunto Gabriel Fuks por el empeño en su organización.

La sociedad se construye superando las diferencias, con un horizonte en común. La heterogeneidad de expositores que participaron en este seminario hubiera sido imposible de sostener hace tiempo atrás, incluso en democracia, y responsablemente la hemos logrado. Los que participamos en él escuchamos y leemos a los intelectuales intentando tener un horizonte al cual alcanzar, pero todos los días estamos tratando de construir con la realidad a la que nos enfrentamos. En ello reside la importancia de dejar una publicación sobre el debate que se desarrolló durante esas jornadas, porque realmente aportaron a nuestro conocimiento y seguramente en la gestión de cada funcionario y funcionaria que participaron en ellas. Es sumamente importante que quede un documento que compile todo lo expuesto.

Nuestra Defensoría constituye una casa de defensa y promoción de derechos y garantías, en particular los derechos humanos. Este es un lugar neutral para las discusiones y las propuestas. Pero esa neutralidad se abandona cuando se incumplen derechos, principalmente de los sectores más vulnerables. La sociedad en su conjunto tiene que decir 'Nunca Más' a las violaciones de los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad. Y nuestra labor como institución es complementarnos entre los distintos organismos públicos con el objetivo de dar respuestas y soluciones a los vecinos de la Ciudad, fortalecer el rol del Estado, el valor de la democracia y su pleno ejercicio.

INTRODUCCIÓN

Uso de la fuerza y derechos humanos: un debate vigente y necesario

Por Gabriel Fuks, Defensor del Pueblo adjunto de la Ciudad de Buenos Aires

Los días 7 y 8 de junio de 2018 la Defensoría del Pueblo de la Ciudad abrió sus puertas para dar lugar a un debate necesario en nuestra ciudad: el derecho a la protesta, la actuación policial, el respeto por los derechos humanos y el rol de la justicia.

El evento, organizado en conjunto con la Oficina de Naciones Unidas en Argentina, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de América del Sur, resultó un momento de gran calidad de debate, pluralidad de voces y actores de relevancia. Con presencia de las principales autoridades del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad, del Ministerio Público de la Defensa, del Ministerio Público Fiscal, del Tribunal Superior de Justicia, del Consejo de la Magistratura; de instituciones académicas como el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), la Universidad de Quilmes, Universidad de Lanús, Universidad de Avellaneda; y organizaciones de la sociedad civil como Amnistía Internacional, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el Instituto Latinoamericano de Seguridad Democrática (ILSED), el Instituto I-Ciudad, entre otras personalidades destacadas como el Dr. León Arslanián, el juez federal Sergio Torres y el representante adjunto del Alto Comisionado de Naciones Unidas por los Derechos Humanos, Xavier Mena; los contrapuntos, reflexiones e ideas sobre las políticas de seguridad y el uso de la fuerza no fueron menores.

La alta convocatoria que se produjo durante todo el Seminario, en los paneles centrales y mesas simultáneas, no hizo más que ratificar una preocupación generalizada en torno a la relación entre el uso de la fuerza, a la protesta social, al resguardo de los derechos humanos y la seguridad en general, temas que no pueden minimizarse ni obviarse en un contexto de creciente movilización social producto de un empeoramiento de las condiciones de vida. Y esta situación no solo se da a nivel nacional, ya que en los últimos años el mundo viene asistiendo a una eclosión de los movimientos, reivindicaciones de grupos con derechos vulnerados que se expresan globalmente en manifestaciones espontáneas y multitudinarias.

Los estándares internacionales sobre derechos humanos aplicados a la actuación policial, particularmente el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley¹ y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley², establecen el marco jurídico y operativo (directrices o principios básicos) que ha de establecerse para garantizar la debida atención al estado de derecho y a los derechos humanos en el ejercicio de la facultad policial de hacer uso de la fuerza y de armas de fuego.

Se trata de criterios mínimos, que sirven como referencia y orientación fundamental, que deben ser tomados por las normas locales para que el uso de la fuerza respete los derechos humanos, prestando particular atención al resguardo del derecho a la vida y seguridad de las personas. Como sostuvo Mauricio René Valdés, coordinador residente de Naciones Unidas Argentina, en la apertura de este Seminario y retomando los objetivos de desarrollo sostenible (ODS): “Sin sociedades justas, pacíficas y con un debido acceso a la justicia, no es posible concebir un genuino desarrollo sostenible” (ODS #16).

Las manifestaciones y protestas sociales se han consagrado como instrumentos esenciales para la reivindicación, la protección y la promoción del más amplio abanico de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Muchos de los derechos fundamentales que actualmente la ciudadanía ejerce y disfruta libremente se obtuvieron a

¹ Aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1979 mediante la Resolución 34/169.
<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx>

² Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 45/121, de 14 de diciembre de 1990, celebrada en La Habana (Cuba). <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>

través de la expresión pública de estas demandas sociales. Surge así el reconocimiento del derecho a la manifestación como un mecanismo a través del cual las personas pueden disfrutar y ejercer una serie de otros derechos reconocidos. La historia nos demuestra que cuando la sociedad se organiza consigue grandes derechos. De aquí que el derecho a la protesta social no solo debe ser reconocido, sino que debe ser protegido, promovido y garantizado por el Estado, siendo un elemento esencial para el reconocimiento del resto de los derechos “el Derecho a tener derechos”.

En el caso del uso de la fuerza en ocasión de manifestaciones públicas se requiere que la policía, individual y colectivamente, actúe siempre de un modo profesional y disciplinado, acorde con la gran responsabilidad de su labor, y cumpla con su obligación de respetar y defender los derechos humanos de todas las personas, conforme a lo que establece el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires³ viene asumiendo un rol significativo en la gran mayoría de manifestaciones públicas a partir de la misión de observadores y mediadores de los conflictos para el ejercicio pleno de los derechos esenciales en cualquier forma de participación pública, enmarcado en las Directrices para la Observación de Manifestaciones y Protestas Sociales elaboradas por la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en conjunto con las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y Defensorías del Pueblo de la región.

Esta tarea permite que la Defensoría sea un lugar y espacio de referencia que habilite discusiones y propuestas con claro posicionamiento en la defensa y promoción de derechos humanos a partir de las recomendaciones y estándares internacionales. Por tal motivo, el Seminario contó con los máximos referentes regionales del sistema de Naciones Unidas. Se puede resaltar la exposición de Xavier Mena, el representante adjunto de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, quien afirmó: “es necesario que los Estados al regular los códigos de conducta y los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley lo hagan acorde a los estándares internacionales”, haciendo una clara alusión a los principios rectores de oportunidad, necesidad, proporcionalidad y responsabilidad, que se encuentran incorporados en la Ley 5688 de Seguridad Pública. De modo complementario, León Arslanián, ex ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, y quien llevó a cabo una reforma significativa en la policía bonaerense, sostuvo: “la única forma de incorporar los estándares y principios internacionales sobre el uso de la fuerza es a través de procesos de reformas internas de los cuerpos de seguridad. Ningún país que, como la Argentina, adscriba a los derechos humanos puede dejar estos principios de lado”.

Las discusiones respecto de los alcances en el cumplimiento de la Ley de Seguridad Pública alcanzaron también a la figura del Defensor Policial, cuya creación viene siendo postergada. Al respecto, Juan Manuel Olmos (presidente del Instituto I-Ciudad y ex presidente del Consejo de la Magistratura) alertó sobre la necesidad de “buscar las herramientas necesarias para lograr la paz social en Argentina y en particular en la Ciudad” ante el aumento de la conflictividad y pidió por la creación de la Defensoría del personal de la Policía de la Ciudad: “En la mesa con la Defensoría del Pueblo, la Defensoría policial y las organizaciones sociales vamos a encontrar la verdadera herramienta para garantizar la paz social”.

Entre las autoridades del Gobierno de la Ciudad, el Seminario contó con la presencia del propio ministro de Justicia y Seguridad Martín Ocampo, el Secretario de Seguridad Marcelo D’Alessandro, el subsecretario de vinculación ciudadana Juan Pablo Arenaza y la rectora del Instituto Superior de Seguridad Pública de la Ciudad Marcela de Langhe. En general, coincidieron en reivindicar el proceso de democratización y el cambio de paradigma del sistema de seguridad porteño. En este sentido, Marcela De Langhe se refirió a la conducción civil de la fuerza, la formación en derechos de los agentes de forma permanente y continua y la profesionalización de la Policía de la Ciudad como constructora de seguridad.

³ La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires es un organismo independiente de los tres poderes, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, que se encarga de difundir, tutelar y controlar que se respeten los derechos de los individuos y de la comunidad establecidos por los tratados internacionales y la Constitución Nacional, local y leyes correspondientes.

Además, promueve el respeto a los derechos humanos, los intereses colectivos e individuales y protege a la ciudadanía de las arbitrariedades, las desviaciones de poder y los errores que puedan cometer tanto las instituciones del Estado local y sus funcionarios como los abusos, negligencias e irregularidades cometidas por empresas privadas o estatales que prestan servicios públicos y las fuerzas que ejercen funciones de policía y seguridad local.

En las mesas simultáneas, teniendo como referencia los estándares internacionales sobre uso de la fuerza y derechos humanos se discutieron con multiplicidad de perspectivas cada uno de los temas, ofreciendo miradas integrales a la problemática de seguridad enfocando a la realidad de la Ciudad de Buenos Aires.

La transcripción de las ponencias que siguen en las siguientes páginas se ordena según los siguientes ejes:

- Formación, producción del conocimiento, y su incidencia en la actuación policial
- Las políticas de prevención del delito y la violencia
- El rol de la justicia
- El derecho a la protesta social y la actividad periodística en dicho contexto
- Los mecanismos de control y el rol de la sociedad civil
- Los grupos en situación de vulnerabilidad, niños, niñas y adolescentes, mujeres, LGBTIQ

La selección de los temas y la invitación a los distintos panelistas se orientó a considerar las actuales problemáticas en materia de seguridad pública, tanto en nuestro país como en otros de la región, y a establecer parámetros que, inscriptos en el respeto por los derechos humanos, orienten la dirección de las políticas públicas en la materia.

Así, se analizaron los límites y desafíos de la formación en la actuación policial, la importancia de un abordaje de la conflictividad social en la prevención del delito y las violencias; el avance de la violencia institucional contra la protesta social en la región y, en particular, sobre el accionar de los trabajadores de prensa; la necesidad de una política pública no punitiva, que proteja los derechos de los niños, niñas y adolescentes; y el punto de contacto entre las fuerzas de seguridad, las mujeres y la comunidad LGBTIQ haciendo hincapié en la formación del personal policial, entre otros temas cuya profundización podrá darse a partir de la lectura de las ponencias.

El cierre del Seminario contó con un panel central denominado “Derechos Humanos, Uso de la fuerza policial y empleo de armas de fuego: principales debates y desafíos”, integrado por Horacio Corti, defensor general del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires; Silvia Ramos, directora del Centro de Estudios de Seguridad y Ciudadanía (CESeC) de la Universidad Cândido Méndes, Río de Janeiro, Brasil; Sergio Torres, juez federal; Luis Novoa, coordinador del Equipo Seguridad Humana y Defensores de Derechos Humanos, Oficina del ACNUDH, Colombia; y Marcelo D’Alessandro, secretario de Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires.

Cada uno, desde la responsabilidad institucional que asume, abordó la cuestión de la actuación policial, de los protocolos de uso de la fuerza, de la construcción del rol y de la autoridad policial, del accionar judicial y administrativo, a partir de los estándares de derechos humanos.

En este sentido, Corti expresó que la Ciudad se encuentra en un proceso institucional particular, haciendo clara referencia al traspaso de una parte de la Policía Federal a la Ciudad, y enumeró una serie de conflictos relevantes que pasaron por alguna instancia del Poder Judicial, articulados a su vez con el sistema político, como por ejemplo, el uso de las armas eléctricas Táser, en las que la justicia no actuó necesariamente en concordancia con las recomendaciones internacionales.

Silvia Ramos presentó las cifras que arroja la intervención federal en Río de Janeiro y, en particular, sobre los casos de violencia y violencia policial en Brasil. Destacó que en Río de Janeiro, durante 2017, de 5.332 homicidios, el 21 por ciento (1.124) se trató de muertes por acción policial. La directora del CESeC se refirió a la cantidad de crímenes (muertes por policías, homicidios, robos de calle y robo de vehículos) en las distintas zonas o barrios de esa ciudad. “Los más pobres son las víctimas mayores de la violencia del Estado”, aseveró. E hizo una interesante reflexión sobre la construcción de la autoridad policial, sobre su rol y la necesidad de una política de seguridad inscripta en un modelo de políticas públicas integrales e inclusivas, para que la única referencia del Estado en numerosos barrios populares no sea la del ejercicio de la fuerza pública.

El juez Torres reafirmó la necesidad de un protocolo específico de actuación policial en manifestaciones públicas, al respecto señaló: “El Estado debe garantizar el derecho constitucional tanto de las personas que participan de las

manifestaciones como de los policías, en general los violentos son pocos y ajenos a la protesta, entonces, a mi entender, la tarea de la fuerza policial es aislar a esos pocos y no vulnerar los derechos de la inmensa mayoría”.

En tanto, el especialista de las Naciones Unidas con sede en Colombia, Luis Novoa, relató que se encuentran en tratativas para que las instituciones del Estado cumplan con los estándares de los derechos humanos al mismo tiempo que se está saliendo de un conflicto armado con las FARC, “en la búsqueda constante de buscar la paz”. Esbozó, además, diversos conceptos de debate más frecuentes que se plantean al cuerpo policial “quienes deben ser garantes de derechos”, al tiempo que hizo referencia a los mecanismos que prevé nuestra Ley de Seguridad Pública en cuanto al control externo e interno, en particular, a la Oficina de Control y Transparencia como instancia de relevancia por parte del Estado en “exigir responsabilidad disciplinaria y penal al ejercer el mando y control operativo y político”.

Por último, el secretario de Seguridad porteño declaró que su deber es empezar a ordenar desde la seguridad el reclamo constante de la ciudadanía, ya que “desde acá tenemos que mediar entre tres derechos, el de manifestar, el de transitar y nosotros agregamos el del policía, porque también se tiene que prestar a situaciones de extrema violencia”. Según D’Alessandro, ese tipo de circunstancias “se fueron subsanando con la mesa de diálogo que se efectúa en la Ciudad”.

Hay que resaltar el valor de este tipo de instancias de intercambio en las cuales la Defensoría del Pueblo se convierte en un lugar preponderante. Como señalara el Defensor del Pueblo Alejandro Amor: “El valor de este Seminario es que los que estamos acá escuchamos y leemos a los intelectuales intentando tener un horizonte al cual alcanzar, pero que todos los días estamos tratando de construir con la realidad a la que nos enfrentamos”, pronunció el Defensor del Pueblo, y agregó: “Esta mesa heterogénea hubiera sido imposible de sostener hace tiempo atrás, incluso en democracia, y responsablemente lo hemos logrado”.

La decisión de hacer la jornada tuvo un sentido, no solo académico, sino fundamentalmente de atender a una determinada coyuntura, de creciente conflictividad, de importantes demandas de diferentes sectores, lo que requiere elevar el nivel de debate sobre el uso de la fuerza y la seguridad democrática.

Entendemos que estas jornadas respetaron el criterio de pluralidad, el de amplitud en la participación de actores participantes, y el de garantizar un debate sólido, profundo, que elevara la vara, trascendiendo debates binarios e infructuosos que suelen simplificarse como discusiones entre garantistas y no garantistas, o en simplificaciones tales como “mi derecho termina donde empieza el del otro”.

Ha quedado claro que se trata de un tema complejo en el que hay recomendaciones internacionales que son claras, precisas, y a las que la Argentina ha suscripto, que se deben cumplir, y que la Ley 5688 recoge íntegramente.

Con este punto de partida, garantizando el derecho a la protesta, la participación democrática, así como una justicia y fuerzas de seguridad respetuosas de los derechos humanos y de estándares internacionales, no hay lugar para la mal llamada “doctrina Chocobar”. Finalmente, esperamos que éste sea un material de referencia para estos debates en la Ciudad de Buenos Aires.

PANEL CENTRAL APERTURA: Derechos Humanos y Seguridad. Estándares internacionales sobre uso de la fuerza

Este panel planteó como eje del debate un recorrido sobre los principales estándares internacionales sobre el uso de la fuerza y derechos humanos. A continuación, unas breves líneas de presentación de las ponencias de los distintos integrantes.

Xavier Mena, representante Regional adjunto de la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), expresó las definiciones conceptuales en cuanto al uso de la fuerza, los principales estándares internacionales que regulan su uso, los que han sido acordados en los Convenios internacionales de los que Argentina es signataria. Fundamentalmente recorre estos temas a partir de dos instrumentos: el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (CCFCL) de 1987 y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (PBUF), de 1990.

Por su parte, León Arslanián, abogado de una reconocida trayectoria profesional y académica, ex camarista y ex ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, aportó una mirada desde la complejidad que tiene el gobierno político de la seguridad, con una perspectiva de derechos humanos. En tal sentido, retomando los aportes de Xavier Mena, refirió a la importancia que tienen estas directivas en un país como el nuestro con el peso moral, político y jurídico que tienen los derechos humanos. Y avanzó no solo en la importancia en que dichos estándares internacionales sean adoptados a partir de procesos profundos de reforma en los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad, sino también en su adopción en la formación policial.

Desde la referencia a la actual Ley de Seguridad Pública de la Ciudad de Buenos Aires, Juan Manuel Olmos, presidente del Instituto I-Ciudad y ex presidente del Consejo de la Magistratura, abordó el debate atendiendo a la creciente conflictividad social que se va manifestando en la calle, relacionando los límites y alcances que tiene el rol de la justicia, poniendo por caso el conocido fallo de la jueza López Vergara en diciembre de 2017 ante las protestas por la reforma jubilatoria en el Congreso Nacional, el rol de la propia Defensoría del Pueblo en garantizar el derecho a la protesta, y el accionar de la Policía de la Ciudad acorde a la legislación vigente.

A modo de cierre, en la exposición de Marcela De Langhe, rectora del Instituto Superior de Seguridad Pública, se realiza una referencia a los desafíos de la incorporación de los estándares internacionales sobre uso de la fuerza y derechos humanos en las políticas de formación de cuadros de fuerzas de seguridad y su correlación en la práctica policial y política de seguridad.

La moderación estuvo a cargo de Valeria Guerra, asesora técnica en Derechos Humanos (Naciones Unidas Argentina y ACNUDH), quien luego de las exposiciones dio lugar al debate y preguntas de los expositores.

Exposición de Xavier Mena⁴

Antes que nada, primero agradecer esta invitación y, tal como lo mencionó Gabriel, en la Oficina nacional del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cuya oficina central está en Santiago, al recibir la invitación inmediatamente nos pusimos a disposición. Yo soy Javier Mena, soy de Ecuador, llevo 24 años trabajando en el sistema. Actualmente la Oficina se encuentra en Santiago de Chile y cubre todo el continente sudamericano, con la excepción de Colombia, en donde hay una oficina país establecida en ese lugar. Contamos con la presencia de Luis Novoa, que nos va a hablar de aquello mañana. Es un tema de mucha importancia para la oficina. Creo que, a lo largo de la existencia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su experiencia en varios países del mundo, es uno de los temas en que más experticia tiene, y estamos muy contentos de poder compartir algunos de los aspectos de esa experiencia que tiene la oficina.

⁴ Xavier Mena es Representante Regional adjunto de la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y representante adjunto y coordinador de la Unidad de Monitoreo de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Bolivia. Es Magister en Derecho Internacional Humanitario y Derecho Penal Internacional de la Universidad Abierta de Cataluña, España.

Como ustedes saben, los Estados miembros de las Naciones Unidas a través de la ratificación de los tratados internacionales se comprometen al respeto, promoción e investigación de graves violaciones a los Derechos Humanos. En ese sentido, Argentina es signatario de los 9 convenios internacionales, por lo tanto, Argentina tiene un compromiso muy fuerte y muy directo con el cumplimiento de los estándares de derecho internacional. Yo voy a referirme directamente al tema del estándar internacional en cuanto al uso de la fuerza.

Entonces vamos a empezar con unas breves reflexiones.

Si bien no existe una definición de uso de fuerza oficialmente acordada por todo el sistema de la ONU; la oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha definido el uso de la fuerza en sus manuales como «la cantidad de esfuerzo requerida por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley para obligar a una persona mediante el uso de medios físicos a cumplir una orden legítima y necesaria».

Los Estados han investido a sus fuerzas de orden y seguridad, a nivel constitucional y legal, del mandato necesario para que puedan hacer uso de la fuerza legítima. Considerando que las fuerzas de seguridad son los únicos ostentadores de esta función en la sociedad, y que su utilización por lo general significa, a lo menos, la restricción temporal o suspensión o incluso la vulneración del ejercicio de algún derecho de las personas, es necesario que los Estados, al regular el actuar policial, lo hagan bajo los estándares internacionales pertinentes.

Surge la pregunta entonces: ¿Qué miembros de la sociedad están investidos de la potestad para hacer uso de la fuerza? De conformidad con el artículo 1° del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, la expresión “funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” incluye a todos los agentes de la ley, ya sea nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención y que, en definitiva, están facultados para hacer uso de la fuerza. En los países en que ejercen las funciones de policía autoridades militares, ya sea uniformadas o no, o fuerzas de seguridad del Estado, se considerará que la definición de “funcionario encargado de hacer cumplir la ley” comprende también a los funcionarios de esos servicios.

¿Cuáles son los estándares involucrados en el uso de la fuerza? Los principales estándares internacionales que regulan el uso de la fuerza son: el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (CCFCL), 1987, y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (PBUF), 1990, los dos de Naciones Unidas. Si bien ambos instrumentos carecen de la fuerza obligatoria vinculante que tienen los tratados internacionales de Derechos Humanos, se constituyen como orientaciones universales que describen los estándares, principios y directrices mínimas dentro de las cuales debe enmarcarse el uso de la fuerza ejercida por los funcionarios de hacer cumplir la ley, regulando a su vez la forma en que pueden ejercerla legítimamente.

Tanto el CCFCL como el PBUF se encuentran incorporados al marco regulatorio sobre el uso de la fuerza de Argentina a través del reconocimiento en diversos instrumentos, como por ejemplo, la Resolución 933 que crea el Programa sobre Uso de la Fuerza y Empleo de Armas de Fuego, el Reglamento General de Armas y Tiro o los más recientes criterios mínimos para el desarrollo de protocolos de actuación de fuerzas de seguridad en manifestaciones públicas en Argentina.

De los instrumentos internacionales que regulan el uso de la fuerza se extraen 4 requisitos para su procedencia, requisitos que a su vez son principios mínimos sobre los cuales se debe fundar el uso de la fuerza y que deberán estar incorporados en cualquier regulación sobre el actuar policial. Nos referimos al principio de legalidad, necesidad, proporcionalidad y responsabilidad.

El principio de legalidad recogido por el artículo 1 del Código de Conducta y la Disposición primera de los Principios Básicos establece que el uso de la fuerza debe estar autorizado y regulado por el ordenamiento jurídico nacional. En otras palabras, los estándares establecen que el uso de la fuerza será legítimo únicamente cuando se cumplan los presupuestos establecidos por la ley y de conformidad con los reglamentos, instrucciones y capacitaciones que, a su vez, cumplan con las obligaciones internacionales pertinentes.

De acuerdo al artículo 3 del Código de Conducta, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden ser autorizados a usar la fuerza en la medida en que razonablemente sea necesario, ya sea para la prevención de un delito, para efectuar la detención legal de delincuentes o de presuntos delincuentes o para ayudar a efectuarla.

Sobre el uso de armas de fuego, la disposición 9 de los PBUF establece que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y solo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, solo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida, ésta es la regla de oro.

Un segundo requisito para el uso de la fuerza es el principio de necesidad, esto significa que las fuerzas de seguridad podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto, resultado que debe estar autorizado por la ley o ser legítimo.

El principio de necesidad se reduce a 3 máximas:

- El uso de la fuerza debe ser indispensable para lograr un objetivo legítimo y siempre se utiliza como último recurso.
- La cantidad de fuerza utilizada no debe exceder de la necesaria para lograr el objetivo, en caso contrario, se pueden vulnerar derechos como a la vida o integridad personal.
- El uso de la fuerza debe emplearse solamente en contra una persona que represente una amenaza inmediata y real.

Relacionado con el principio de necesidad encontramos un 3er requisito: el de proporcionalidad.

El uso de la fuerza debe ser empleado proporcionalmente, esto es, debe existir una proporcionalidad entre la gravedad de la amenaza y la cantidad de fuerza policial necesaria para neutralizarla.

De acuerdo a la disposición 5 de los principios básicos de uso de la fuerza, cuando el uso de la fuerza y el empleo de armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley la ejercerán con moderación, gradualidad y proporción, siempre en consideración a la amenaza real que se intenta disminuir o neutralizar. Mediante esta máxima, se reducirán los daños y lesiones personales al mínimo, siempre actuando con respeto a los derechos y la dignidad de las personas. Es necesario por tanto que los Estados, y en este caso Argentina, proporcione los medios necesarios y suficientes a las policías para que puedan hacer empleo de la fuerza proporcional y gradual, pero también, los medios defensivos necesarios para la protección de los funcionarios policiales.

Un último pilar en el que se debe fundar la regulación del uso de la fuerza dice: relación con el principio de responsabilidad o rendición de cuentas.

La disposición séptima y vigésima segunda y siguientes de los principios básicos señala que los Estados deberán establecer procedimientos eficaces de presentación de informes y recursos de reclamación a los funcionarios superiores para tratar los casos en que se haya producido un posible uso de la fuerza ilícito.

Las máximas de este principio se reducen a lo siguiente:

- Los funcionarios superiores serán responsables de las acciones de los funcionarios a sus órdenes si saben o debieran haber sabido que éstos han cometido abusos mediante el uso abusivo o arbitrario de la fuerza y no han adoptado medidas concretas al respecto.
- De acuerdo al artículo 8 del Código de Conducta, los funcionarios que se nieguen a ejecutar órdenes ilícitas o informen a los superiores jerárquicos de violaciones a los DDHH ocurridas en el contexto de uso de la fuerza no serán sancionados administrativamente o con otras medidas.
- Los funcionarios que cometan abusos de estas normas no podrán alegar obediencia de órdenes superiores si tenían conocimiento de que la orden de emplear la fuerza o armas de fuego, a raíz de la cual se ha

ocasionado la muerte o heridas graves a una persona, era manifiestamente ilícita y tuvieron una oportunidad razonable de negarse a cumplirla.

Cuando el uso de la fuerza es inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben prestar lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas, notificar lo sucedido a la menor brevedad posible a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas.

Y por último, es necesario saber cuáles son los derechos humanos relacionados con el uso de la fuerza. Porque como hemos mencionado, el uso de la fuerza por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley es potencialmente dañino o vulnerable de algunos derechos humanos contenidos en los distintos instrumentos de Derechos Humanos ratificados por los Estados y que se han comprometido a garantizar y proteger, tales como:

I.- Derecho a la vida

El uso de la fuerza y especialmente el uso de armas de fuego o potencialmente letales tienen el potencial para infringir el derecho a la vida, derecho que muchas veces se describe como el derecho sin el cual ninguno de los otros derechos tiene sentido. Si bien sabemos que el derecho a la vida no es absoluto, pues admite excepciones, ninguna persona podrá ser privada de su vida arbitrariamente. Por tanto, no ser privado arbitrariamente de la vida es un derecho absoluto que no admite excepción alguna. El derecho internacional de los DDHH es claro en señalar que el derecho a la vida incluye la protección en contra de la privación arbitraria de la vida por parte de las fuerzas de seguridad del Estado, así lo ha dicho el Comité de DDHH en su Observación General 6 HRI/GEN/1/Rev.7 at 143 (1982): "(...) los Estados partes no solo deben tomar medidas para evitar y castigar los actos criminales que entrañen la privación de la vida, sino también evitar que sus propias fuerzas de seguridad maten de forma arbitraria (...). Por consiguiente, la ley debe controlar y limitar estrictamente las circunstancias en que dichas autoridades pueden privar de la vida a una persona".

II.- Derecho a la integridad personal

Este derecho se refiere al derecho absoluto a no ser víctima de torturas u otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. Bajo ninguna circunstancia ni amenaza al orden público o la seguridad pública el uso de la fuerza podrá ser utilizado como forma de tortura u otra conducta definida por la Convención contra la Tortura. En este sentido, el artículo 5 del Código de Conducta establece que "Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes".

La Observación General 20 del Comité de DDHH señala que "El Estado Parte tiene el deber de brindar a toda persona, mediante medidas legislativas y de otra índole, la protección necesaria contra los actos prohibidos por el artículo 7 (integridad personal), sean infligidos por personas que actúen en el desempeño de sus funciones oficiales, al margen de dichas funciones o incluso a título privado".

III.- Derecho a la libertad y seguridades personales

El derecho a la libertad y seguridad personal también puede ser vulnerado mediante el uso ilegítimo o arbitrario de la fuerza. Este derecho ocupa un lugar especial en la normativa internacional de los derechos humanos, ya que la privación, restricción o vulneración de este derecho se convierte, con frecuencia, en un medio para atentar contra otros derechos fundamentales de la persona, como por ejemplo, la libertad de expresión o el derecho a la reunión pacífica o el de participación en los asuntos públicos. La mayoría de las vulneraciones a este derecho se dan en el contexto de las detenciones de personas mediante el uso de la fuerza, que muchas veces puede ser desproporcionada o innecesaria.

IV.- Derecho a la protesta

El derecho a la protesta está compuesto por un núcleo de otros derechos humanos, principalmente la libertad de expresión y de reunión pacífica. En el contexto de manifestaciones pacíficas, el uso de la fuerza es utilizado como

respuesta por parte de las autoridades policiales para dispersar a los manifestantes, ya sea porque no han dado cumplimiento a los procedimientos de notificación o autorización, o porque existen algunos manifestantes que no ejercen su derecho pacíficamente. Los estándares internacionales han sido claros en señalar que el uso de la fuerza y la disolución de las manifestaciones debe ser siempre el último recurso, y que el uso de armas de fuego en el contexto de manifestaciones se encuentra absolutamente prohibido. Recuerdan que las manifestaciones no requieren autorización y si existe un procedimiento de notificación establecido, la omisión en la notificación no habilita a las fuerzas de seguridad a proceder a la dispersión mediante el uso de la fuerza. También los mecanismos de protección de Naciones Unidas han recordado a los Estados y principalmente a sus fuerzas de orden de seguridad que el derecho a la protesta pacífica es un derecho que asiste individualmente a las personas, por tanto, frente a los elementos violentos en una manifestación, las policías tienen el deber de resguardar el derecho de los manifestantes pacíficos identificando y aislando de las protestas a estos elementos violentos; no procediendo con la dispersión de la protesta. Así, los funcionarios policiales están obligados a resguardar los derechos que confluyen en el contexto de manifestaciones y protestas.

Por tanto, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no solo tienen la obligación de respetar los Derechos Humanos, sino la importante responsabilidad de erigirse como garantes de los mismos y proteger a las personas frente a cualquier posible violación. Hasta aquí es la presentación que hemos preparado en nuestra oficina en Santiago, espero que sea de utilidad. Muchísimas gracias.

Exposición León Arslanián⁵

Ante todo, quiero agradecer al Defensor del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires el haberme convocado a tomar parte en este encuentro. Me congratula que esto se haga en un marco de jerarquía en la medida en que quienes están participando en este evento son funcionarios internacionales, funcionarios judiciales, funcionarios del Poder Ejecutivo, a lo que debo agregar la calificada concurrencia a quienes saludo cálidamente.

Después de la introducción o intervención de Xavier Mena no voy a repetir cuáles son los estándares aplicables en materia de limitación para el uso de la fuerza en el ámbito de la seguridad, pero sin embargo, el tema por su vastedad, complejidad, delicadeza, remite a una serie de cuestiones de las que sí me interesaría brevemente ocuparme en este tiempo.

En primer lugar, cabe señalar que la construcción de estándares internacionales para el uso de la fuerza policial, ha sido el fruto de un cambio histórico generado en forma progresiva al compás de una lenta transformación operada en el discurso penal. A su vez dicha circunstancia incidió en los modelos de organización y operatividad policial que de un modelo de organización militarizada de tipo prusiano, con mando concentrado totalmente divorciado de la comunidad e inepto para captar las necesidades y la demanda social, pasó a otro descentralizado, gobernado estratégicamente por actores políticos, preparado para relacionarse con la comunidad y para la resolución de conflictos.

Consecuentemente con ello, la única manera de poder conseguir un afianzamiento de tales estándares y de las garantías que nos conectan con el tema de los Derechos Humanos es haciéndolo a partir de procesos intensos de reforma en los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad, en la medida en que solo desde la perspectiva de una reforma importante es posible el logro de tales objetivos.

Ustedes saben que para la República Argentina el problema es particularmente complejo porque nuestras policías atravesaron como tantas otras de los países latinoamericanos situaciones hiper críticas porque estuvieron al servicio y fueron instrumentos de dictaduras militares. En la República Argentina, tras el golpe militar de 1976, habida cuenta

⁵ El Dr. León Arslanián es Abogado egresado de la Facultad de Derecho de la UBA, donde también realizó un Posgrado en Ciencias Jurídicas. Se desempeñó como Secretario de la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires y fue Juez en distintas Cámaras, destacándose su labor como presidente en el Juicio Oral y Público a las Juntas Militares por violación a los derechos humanos durante la última dictadura cívico-militar. Desempeñó numerosos cargos en la función pública. En el año 1991 fue designado Ministro de Justicia de la Nación; en el año 1998 fue designado Presidente del Instituto de Política Criminal y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Fue designado como Ministro de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires 1998/1999 y 2004/2007. Fue Profesor Adjunto de Derecho Penal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires desde 1977 a 1999. Fue Veedor Internacional en el juicio llevado a cabo para juzgar la responsabilidad del ex Presidente de Perú, Alberto Fujimori (2008). Coordinó la Comisión Asesora para la Reforma Penal (2001-2004). Fue miembro de la Comisión Redactora del Anteproyecto de Reforma del Código Penal (2014). Fue designado Conjuez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (desde el año 2002 hasta el presente). Es miembro de la Asociación Internacional de Derecho Penal, y de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, entre otros.

que se trata de un país federal, la totalidad de los cuerpos nacionales y provinciales estuvieron subordinados a comandos operacionales de las fuerzas armadas y empeñados en la lucha en contra de la insurgencia armada.

Las comisarías sirvieron como lugares de dependencia para la detención de personas secuestradas, privadas de la libertad, atormentadas, y los policías bajo ese comando tomaron una intervención en los sucesos. Es más, el país en el que con más intensidad se vio esto es la República Argentina, quedando debidamente expuesto en los juicios y las persecuciones penales de los máximos responsables de la desaparición forzada de personas en ese contexto.

En esta tarea, el proceso de cambios que se dio en la República Argentina comenzó cumpliendo de la mejor manera posible con las exigencias y los postulados de recepción interna de estas resoluciones del derecho internacional de los derechos humanos que, como señalaba recién Xavier Mena, si bien no son ley obligatoria, para nosotros tienen un peso específico por varias razones: primero, porque forman parte –por más que sean en muchos casos protocolos– del paquete de Derechos Humanos incorporados en el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional; y después porque, a decir verdad, es una referencia de valor ético y moral que ningún país que adscribe como la República Argentina con tanto énfasis a los Derechos Humanos, puede evitar. Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires dictamos un verdadero código deontológico a través de la ley orgánica de las Policías de la provincia de Buenos Aires (12.154) y de Personal Policial (12.155), y las cuales recogieron la mayoría de estos principios. A su vez, también incorporamos los protocolos adicionales para el uso de la fuerza, acerca de las distintas hipótesis en las que es dable la utilización de la fuerza etc.) sobre una persona, esto es, la flagrancia, el cumplimiento de órdenes judiciales o el mantenimiento de personas detenidas durante los primeros pasos del proceso, etc. Tales reglas se están observando: en el año 2012, el Gobierno nacional produjo un documento bastante importante sobre el tema del empleo de la fuerza y las circunstancias en que ésta puede ser hecha. Pero no se agota el tema en el reconocimiento de las reglas. La cuestión es cómo se logra dar eficacia a las sabias reglas de ejercicio limitado de la fuerza policial.

Aquí es donde la academia policial pasa a cumplir una misión esencial.

En efecto, academia tiene que proporcionar las bases suficientes como para que quienes ejercen la fuerza puedan identificar con claridad las circunstancias de hecho y oportunidades en las que pueden hacer uso de ella sin traspasar los límites constitucionales o legales impuestos

Así, el derecho-deber se encuentra subordinado a la necesidad, la proporcionalidad, la oportunidad, la racionalidad y esto hay que llevarlo al plano de los hechos. Llevarlo al plano de los hechos significa que el policía en esas acciones, las más de las veces repentinas, que se desenvuelven a veces en unos pocos segundos, sepa claramente si puede con su arma de fuego repeler una agresión, si puede disparar sobre una persona incluso con voluntad homicida o para rechazar una agresión de la misma entidad. Esto es uno de los aspectos más complejos que solamente una academia muy afianzada, muy aceiteada puede resolver.

De ahí que la academia no pueda ser concebida tan sólo para la formación inicial del hombre policía, sino que ésta debe acompañarlo durante toda su trayectoria en la institución. Toda intervención policial forzada deja un saldo: heridos, muertes, daños colaterales, daño en recurso humano policial. Un comité de evaluación debe examinar el caso y cotejar la intervención bajo análisis con los baremos provistos por las normas impuestas. De allí se disparan acciones en tres direcciones: la intervención de la oficina de asuntos internos (si cupiera), la academia en la cual se someterá el caso a análisis y discusión (de ahí la importancia del funcionamiento permanente de ésta) y el control judicial, junto con sus conclusiones.

Estas instancias son fundamentales para rectificar prácticas indeseables y concepciones erráticas acerca del uso de la fuerza, al par que poner al descubierto actuaciones ilegales de la corporación policial en la medida en que apañen, consientan o disculpen extralimitaciones que tornan ilegal el desempeño de sus agentes.

Imponer pautas de intervención policial acordes a los límites impuestos por la ley es un trabajo extraordinariamente arduo y debe ser permanente.

En tal sentido, la reforma llevada a cabo en la Provincia de Buenos Aires entre los años 2004 y 2007, con el propósito de establecer un nuevo paradigma y eliminar prácticas ilegales resulta un ejemplo digno de ser tenido en consideración.

La complejidad de llevar adelante reformas de tal naturaleza, está dada porque la cultura de la institución policial se conforma por varias capas geológicas del sedimento que van dejándolas cotidianas prácticas en el desempeño de la tarea. Dichas prácticas usos y costumbres poco tienen que ver con la academia sino que, antes bien se presentan contradictorias con esta última al punto que refieren, en todo caso, una institucionalidad totalmente diversa.

Es así que la observación empírica develó un quehacer profesional fundado en normas y valores paralelos y contradictorios a los que informa la enseñanza académica. Descubrir el origen de dicha discrepancia supone un examen cuidadoso de las prácticas, creencias y valores colectivos y su cotejo con la institucionalidad que el sistema formal preconiza e intenta imponer en forma frustránea.

El sistema forma procura operar sobre la base de paradigmas construidos en consideración a un “deber ser” y de ciertos imperativos ético-sociales que es dable esperar estén presentes en la conducta de los miembros de la institución.

A despecho de ello, el sistema informal se asienta en un apartamiento de las normas y de las expectativas sociales que se expresa a través de prácticas y comportamientos cotidianos mediante los que se construyendo un “orden” diferente.

En suma, la cuidadosa regulación de los principios a que debe estar sometido el uso de la fuerza por parte de los funcionarios policiales, dan sentido y contribuyen a la conformación de un nuevo paradigma que atiende a imperativos ético-sociales a que deben sujetar su desempeño aquéllos., lo cual supone que el uso de la fuerza debe estar siempre justificado.

Es claro que cuando hablamos de la justificación y los supuestos en que puede aceptarse el uso de la fuerza estamos remitiéndonos al supuesto de cumplimiento de la ley. El supuesto de cumplimiento de la ley es una causa de justificación que opera sobre la antijuricidad de una conducta y que permite, eventualmente, exonerar toda responsabilidad si es que se actuó dentro de los límites del permiso o si acaso se trataría de una responsabilidad menor.

Hace poco tiempo nosotros vimos un caso muy concreto de la vida cotidiana, un tema que tuvo un fuerte impacto en la opinión pública y generó una estridente discusión. Me refiero al caso Chocobar ocurrido el 8 de diciembre en el barrio de La Boca donde un turista extranjero, norteamericano, fue asaltado por dos jóvenes, uno de ellos menor de edad y apuñalado a los fines de arrebatarle la cámara fotográfica. Luego de culminar esta acción, de vencer la resistencia de la víctima, se dieron a la fuga y fueron seguidos algunas cuadras por algunos vecinos que habían presenciado la escena. Los prófugos huyeron a pie, la agresión se había producido con un puñal. Un policía que transitaba por el lugar, sin experiencia, sin práctica suficiente sobre el particular, comenzó a disparar, hizo unos disparos previos al aire y después sobre la persona, para evitar la fuga. Recién Xavier Mena nos hablaba de las condiciones exigidas por el artículo 9 del Convenio de La Habana sobre el uso de la fuerza y uno de sus supuestos es la permisión para evitar la fuga de quien acaba de cometer un hecho extremadamente grave como éste, pero también habló de la condición que se impone en el sentido de que esa que esa fuga implique, a su vez, un nuevo riesgo o peligro para la vida o integridad de otras personas.

Se produjo un debate de lo más interesante. El Poder Ejecutivo nacional salió en defensa del policía diciendo que era un hombre al que había que considerar y que había tenido un acto heroico al haber actuado de esa manera, obviamente esta defensa tenía que ver con darle una mano al policía en la emergencia que se encontraba, sometido a un proceso como corresponde. Y ahí hubo un debate judicial interesante de dos instancias judiciales: en una primera instancia, el juez consideró que el policía había actuado en ejercicio de la legítima defensa de terceros, dado que en la huida suponía, en las condiciones que se dio- portando el agresor un arma blanca- y forcejeando con vecinos que lo querían detener. El magistrado interpretó que ello implicaba un peligro de muerte o de lesión corporal grave respecto

de ellos y calificó el hecho como un exceso en la legítima defensa. Los disparos primero fueron de advertencia, luego fueron dirigidas al cuerpo, de la cintura para abajo, pero estos fueron letales y la persona murió. La calificación fue la de homicidio agravado en exceso de la legítima defensa. Cuando va a la Cámara, la Sala interviniente decidió que se trataba de un caso de exceso en el cumplimiento del deber (art.35 del Cód. Penal) hipótesis que se castiga con la pena de la figura culposa del homicidio. Es de hacer notar que esta última calificación resulta beneficiosa para el policía por cuanto la del exceso en la legítima defensa (art. 34, inc. 6° Cód. Penal) supone el examen de la concurrencia de los requisitos que exige dicha norma, entre los que cabe mencionar al contenido en el inc. b) “necesidad racional del medio empleado para impedirla o repelerla”, toda vez que la agresión a las víctimas había concluido.

Claro está que todo esto tiene un valor provisorio porque será el Tribunal del juicio el que decidirá la suerte que deberá correr el policía imputado.

Hablábamos hace un momento que el uso de la fuerza implica tanto la fuerza física ejercida con algún elemento no ofensivo, no letal- puede ser la tonfa, un machete, golpes de puño, fuerza física ejercida sobre el sujeto- cuanto la utilización del arma de fuego.

A propósito de la utilización de medios no letales, es pertinente traer a colación la cuestión polémica que ha suscitado la compra por parte del Gobierno de la Ciudad de las pistolas Táser X-26. No es una novedad, la pistola Táser tiene una antigüedad importante, de 10 o 20 años y son varios los países que hacen uso de ella: la tiene incorporada Estados Unidos, no todos los Estados pero buena parte de ellos, la tiene incorporada Brasil, Reino Unido, Francia, tal vez algún país más que no recuerde en este momento. Cuando se plantea en la Ciudad de Buenos Aires se produce una gran polémica, en primer lugar, a partir de organizaciones no gubernamentales y sectores de opinión hubo una acción en primera instancia en donde se prohibió el uso del arma. Es una pistola eléctrica –para quien no la conozca– que puede utilizarse a cierta distancia hasta unos 10 a 14 cm, despiden como unos dardos cargados de energía eléctrica o bien se la utiliza sobre la persona con apoyo, y que tiene como finalidad inmovilizarla y derribarla y, por unos instantes, dejarla en condiciones inofensivas.

Sin embargo, la experiencia internacional no ha sido muy grata sobre este tema porque se han registrado desde 2001 al año 2015, al menos 67 casos de muerte por el uso de esta arma. No obstante lo cual, el Gobierno de la Ciudad interpuso un recurso extraordinario, llegó al tribunal supremo de la Ciudad. En el Tribunal Supremo de la Ciudad ganó, autorizó la utilización de este instrumento, pero la cosa no quedó allí. Organizaciones no gubernamentales con Pérez Esquivel a la cabeza se fueron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a hacer un planteo sobre la violación de derechos humanos fundamentales a través del uso de este instrumento. La CIDH aceptó la denuncia, ustedes saben que es un órgano intermediario, y la cuestión fue remitida a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, un tribunal que, hasta donde yo sé, todavía no se ha pronunciado sobre el particular.

Pues bien. Se ha agotado el tiempo acordado para mi exposición, sólo me resta decir que la cuestión referente al uso de la fuerza por parte de los funcionarios policiales es un tema central y que la estricta observación de las regulaciones legales. acerca de su uso, imponen un cambio cultural en la formación de aquéllos del que deberá hacerse cargo la academia policial y las demás instancias de control -internas y externas-, para bien de toda la comunidad y de la propia institución policial.

Exposición Juan Manuel Olmos⁶

Muchas gracias a todos y a todas por estar acá, especialmente a la Defensoría del Pueblo, al Defensor Alejandro Amor por la invitación. La verdad que para mí es un orgullo estar compartiendo panel con el admirado Doctor León Arslanián, referente de todos los que trabajamos en derecho y, por supuesto, con el representante de ACNUDH, la doctora Marcela De Langhe, que también lleva adelante hace años el Instituto de la Policía, que empezó como

⁶ Juan Manuel Olmos es abogado egresado de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y actualmente se desempeña como Presidente del Instituto I-Ciudad y como consejero académico del Centro de Formación Judicial. Entre 2011 y 2015 fue presidente del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cargo al que accedió en representación del estamento legislativo. Fue legislador de la Ciudad durante el periodo 2005 – 2009. Presidió el Foro Federal de Consejos de la Magistratura y Jurados de Enjuiciamiento de la República Argentina y formó parte del Directorio de la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. También posee trayectoria como Profesor adjunto del Ciclo Básico Común de la carrera de Abogacía de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

Metropolitana y hoy es el instituto para todas las fuerzas de la Policía de la Ciudad. Destacar la oportunidad y el mérito del Defensor adjunto, Gabriel Fuks, quien propuso este tema, que lo empezó a trabajar hace bastante tiempo como idea, que me lo comentó, pero que hoy tiene una significación mucho más importante quizás de la que se pensó cuando se empezó a diagramar este seminario. Y lo digo apelando a la situación de ex presidente de la Magistratura, que me permite tener mayor libertad para decir muchas cosas y ser disruptivo, que ahora se dice así, en palabras del Papa Francisco “hacer lío”. Así que vamos a hacer un poquito de lío.

Tan actual es la temática que estamos tratando que en los próximos meses va a ser todavía mucho más acuciante la realidad política, económica y social que va a vivir la Argentina y que va a tener invariablemente una conflictividad en la calle, que vamos a tener que buscar las herramientas necesarias para el sostenimiento de la paz social con mucha más agudeza de lo que se vino haciendo hasta el momento. Gabriel Fuks me pidió que haga una visión desde el punto de vista de la justicia, pero antes debemos ver el contexto: las noticias no nos están ayudando como para analizar esta situación del uso de la fuerza en el mantenimiento de la paz social, no nos va a ayudar a hacerlo desde un punto de vista académico y de observación sino que más bien vamos a tener que prepararnos todos para la acción de mantener esa paz social.

Lo digo porque si leemos las noticias vemos que se está por anunciar un acuerdo con el FMI donde la Argentina se comprometería voluntariamente, sin ningún tipo de condiciones, a reducir su déficit fiscal al 1% para el año 2019 y eso tiene una consecuencia directa. No creamos que va a ser lo que se está anunciando y con apoyatura mediática: que esa reducción va a pasar por descontar las horas extra a los chóferes del Banco Central que ganan más de 100 mil pesos, lo cual suena como una cosa incongruente con la realidad, pero deben ser 10 chóferes, por 100 mil pesos por 12 meses. Eso es un ahorro de 9 millones de pesos. O por ejemplo, que los funcionarios que no sean ministros y secretarios de Estado van a hacer los viajes internacionales en clase turista en lugar de en *business*. Supongamos que sean 300 funcionarios que viajan 4 veces al año y que se ahorren una diferencia de 3 mil dólares entre un pasaje y otro, son 90 millones de pesos al año. Estamos hablando de un ajuste superior a 200 mil millones de pesos.

Si escuchamos a uno de los voceros de la ortodoxia neoliberal económica en la Argentina, que acaba de decir “y bueno, abran comedores las 24 horas del día los 365 días del año”, sabemos que en este marco es que se va a dar la discusión de la paz social en la Argentina, especialmente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde tiene asiento el Gobierno federal y donde las protestas y las manifestaciones se van a dar en las dos plazas emblemáticas de nuestra ciudad, que son la Plaza de Mayo y la Plaza de los Dos Congresos. Decisiones que van a tomar tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo. Alguna vez, una marcha terminará haciéndose en la Plaza de Tribunales, porque obviamente ahí también se van definiendo muchas de las cosas que tienen que ver con la paz social.

En este marco tenemos que debatir el uso de la fuerza, no en otro, ideal, como puede ser el de los cantones suizos. Hay movilizaciones antiglobalización en Europa, no es ninguna novedad en el mundo lo que estamos hablando, pero nosotros, especialmente, estamos entrando en un momento de conflictividad donde estos debates se mezclan, no creo yo inocentemente, con la utilización de las fuerzas armadas o con la incorporación de las fuerzas armadas a la seguridad interior. Este debate lo creíamos saldado a partir del año 83, pero pareciera que vuelve. La Argentina siempre vuelve sobre las discusiones que parecían terminadas o consensuadas, y esto se me hace a la idea de estar siempre discutiendo el pacto social.

Ahora, en este marco, ¿cómo actúa la justicia o cómo interviene la justicia, si tiene que intervenir, tanto por el accionar de la fuerza como de las órdenes que emana el poder político a las fuerzas? Entonces en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tuvimos un caso recientemente que se hizo famoso, que fue el fallo contra la jueza López Vergara, en cuanto a su resolución sobre una medida auto-satisfactiva de quienes habían pedido que intervenga previamente a la actuación policial, teniendo como antecedente el día de las manifestaciones de la frustrada reforma previsional. La primera sesión, la que no se realizó. Ese día vimos un despliegue de las fuerzas federales de seguridad actuando de una manera “poco decorosa” sería muy generoso el término, pero lo vimos todos –la Defensoría estuvo en la calle en ese momento– y en realidad su actuación fue de una dureza que hizo, entre otras cosas, caer la sesión. Entonces, ahí el primer debate: ¿debemos pedirle a la justicia que arbitre *ex-ante*, o sea, preventivamente, antes de que ocurran las manifestaciones?

Entonces el fallo López Vergara le dice a las fuerzas de seguridad lo que tienen que hacer. Y de ahí viene una crítica feroz, por el resultado posterior, porque el poder político utilizó esa resolución ratificada en la reposición por el juez Sendón, donde después la Cámara actúa cuando podría haber actuado concomitantemente, porque cuando le llega la apelación a la Sala 1 de la Cámara en lo Contencioso Administrativo, se estaban desarrollando los hechos. O sea, López Vergara actuó antes, la Cámara estaba actuando, debía actuar durante, y después está la justicia penal que actúa posteriormente a los hechos, o sea, juzgando si hubo o no una correcta actuación y si hubo exceso de la fuerza de seguridad en el ejercicio del poder de policía. Esto es un debate interesante. Pareciera que hay muchos aspectos a tener en cuenta, porque la jueza López Vergara terminó con una denuncia en la comisión de disciplina del Consejo de la Magistratura, y la verdad es que no hizo más que recordarle a la Policía de la Ciudad, que es sobre quien tiene competencia, no a las fuerzas federales, cuáles eran sus responsabilidades atento al cumplimiento de la Ley 5688 en la actuación que tendría en la manifestación pública que se iba a desarrollar en la segunda sesión en el Congreso.

Yo creo, en una apreciación absolutamente personal, creo que ustedes van a coincidir, pero la forma en que actuó la Policía de la Ciudad permitió que se sancionara la reforma, porque si hubiese habido una segunda jornada represiva sobre la manifestación que se daba en la Plaza de los Dos Congresos, que no avala la forma violenta en la que parte de esa manifestación se llevó a cabo –solo esa parte, no toda la manifestación–, seguramente no hubiera habido las condiciones necesarias para que se forme quórum ese día en el Congreso. De hecho, no lo hubo en la anterior cuando sí hubo una represión a la manifestación.

Ese accionar también lo permitió el fallo, lamentablemente ahí tenemos que tener alguna previsión, porque buscó un sentido preventivo y tuvo un efecto que terminó poniendo a la fuerza policial casi en una situación de indefensión. Si ustedes recuerdan la imagen de la policía defendiéndose de la lluvia de cascotazos, 10 minutos, 20 minutos, media hora, una hora consecutiva de recibir y no actuar. Durante esa hora todos los medios de comunicación en cadena nacional pidiendo la actuación de la policía, o sea, legitimando “ahora sí tiene que actuar”. Entonces, pareciera que es inevitable –a partir de las presentaciones y del derecho que tienen de pedir todos los ciudadanos y todas las organizaciones– que la justicia intervenga previamente. Del estado o de la lógica jurisdiccional que intervenga “a la alzada”, puesto que los hechos de descontrol y represión sucedían en el preciso momento en que estaba reunida la Sala 1, tampoco se tomó la decisión de no intervenir, puesto que cualquier resolución en caliente, en ese momento, hubiese sido mal interpretada. Si la Sala hubiese revocado el fallo de la jueza López Vergara, habría habilitado la actuación represiva sin los límites que había establecido el propio fallo que, por otra parte, eran precisamente los que establece la ley 5688.

Por otro lado, si hubiese ratificado, hubiese puesto en una situación aún más de indefensión la actuación policial, porque habría sido ratificada la medida que estaba siendo cuestionada *in situ* en el momento que estaba sucediendo, entonces no sé si la justicia es el instrumento más conveniente para regular la paz social.

Yo apelo a que el Ministerio de Justicia y Seguridad ponga en práctica lo previsto por la ley en el artículo 41° y 43° y llame al concurso para cubrir el cargo de Defensor del Personal Policial en esa mesa convocada por el Defensor del Pueblo. Es decir, estas dos instituciones de garantías, que son la Defensoría del Pueblo, la institución por antonomasia de garantías que tiene nuestra Constitución, y la que se crea por ley en defensa del accionar de la policía, del personal policial. En esa mesa junto con la mesa previa de trabajo con las organizaciones sociales que genera la Defensoría del Pueblo vamos a encontrar la verdadera herramienta para transitar los meses que vienen, que van a ser meses para que no nos involucremos, para que lo analicemos después de que sucede, para que hagamos de esto muchos más seminarios. Hay que pasar a la acción, confío mucho en la Defensoría del Pueblo en esto y también insto al Ministerio de Justicia que ponga en práctica la Defensoría del Personal Policial para que juntos y con las organizaciones sociales encauce verdaderamente lo que va a ser un año muy conflictivo, pero que los argentinos tenemos que tratar de pasar manteniendo como objetivo primario la paz social entre todos los hermanos y hermanas de esta tierra. Muchas gracias.

Exposición Marcela De Langhe⁷

Antes de hablar de la formación específica del personal policial voy a partir de un eje que para mí ha cambiado el sistema de seguridad, y que ha sido fruto de un consenso mayoritario en la Legislatura, y es la Ley 5688, que crea el Sistema Integral de Seguridad Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es una forma de concebir la seguridad desde paradigmas que son completamente distintos a los que se manejaban hasta ahora.

En primer lugar, el gobierno civil de la policía cambia al sistema de seguridad. El Ministro dijo esta mañana que este gobierno además se manifiesta en tres áreas: primero, en la conducción civil; segundo, en la capacitación de la fuerza que tengo a cargo y tercero, en la administración de los recursos de la fuerza. Yo le agrego un cuarto, que es: una oficina civil, una oficina de control de la fuerza que está a cargo de civiles. Esto ya habla de una policía diferente. Refiere una policía que ha abandonado el proceso de militarización para iniciar el camino hacia la democratización. Para eso se requieren estos cuatro pilares.

Desde ese lugar, la finalidad del sistema que genera la Ley 5688 es la de formulación e implementación y control de las políticas públicas de seguridad, y el eje que la anima es la interacción permanente entre los componentes del sistema de seguridad. Entre todos estos actores está el Instituto Superior de Seguridad Pública, que se constituye como una instancia de apoyo a la conducción política; por un lado, para el diseño e implementación, a través de la investigación y el análisis estadístico de las políticas públicas de seguridad. En segundo lugar, también como un órgano rector de la formación y capacitación permanente y continua no solo de los ingresantes como futuros oficiales sino de toda la fuerza en un continuo proceso de evaluación anual.

Hay una cosa que para mí es fundamental y acá sí le respondo a los Dres. León Arslanián y Juan Manuel Olmos: es la primera vez –siempre se habla de protocolos de actuación de uso de la fuerza, de uso racional de la fuerza, de manifestaciones, etc.– que en este país tenemos un estándar normativo que recepta los principios de los tratados internacionales y los convierte en una ley. Estos están totalmente incorporados, es decir, ya no es una orden de servicio, ni una guía para la elaboración de un protocolo de actuación al que se deba adecuar el procedimiento donde después se tenga que discutir el estándar normativo. Es ley. Entonces el Estado ha cumplido porque tiene como parte integrante de su legislación todos los principios que acaba de enunciar el doctor Xavier Mena.

Así, y a modo de ejemplo, sin que sea mi tema específico, en la actuación policial, a partir del artículo 83, tienen plena vigencia los siguientes principios: el de sujeción a la ley, por medio del cual el personal debe adecuar sus conductas y prácticas a normas constitucionales legales, reglamentarias, etc.; el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley; los principios de las Naciones Unidas sobre el uso de la fuerza y armas de fuego, inciso segundo: principio de oportunidad, según el cual el personal policial cuenta con discrecionalidad, conforme a deber para prescindir de la actuación funcional cuando de acuerdo con las circunstancias del caso la injerencia resulte inapropiada o inidónea para un fin. La discrecionalidad lleva implícito el deber de evaluar previamente el riesgo bajo la propia responsabilidad del funcionario.

El principio de proporcionalidad, según el cual toda injerencia en los derechos de las personas debe ser idónea y necesaria para evitar el peligro que se pretende repeler y no puede ser excesiva. Por “idónea” se entiende aquella que sea apta para evitar el peligro o necesaria: aquella que entre las medidas idóneas sea la menos lesiva para el individuo y para la generalidad. Por “no excesiva”: aquella que no implique una lesión desproporcionada respecto del resultado perseguido.

El principio de gradualidad por medio del cual el personal debe privilegiar las tareas y el proceder preventivo y disuasivo antes que el uso efectivo de la fuerza, procurando siempre preservar la vida y la libertad de las personas en resguardo de la seguridad pública. En el uso de armas serán de preferencia las incapacitantes no letales, siempre que fuera apropiado con miras a restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes.

⁷ La Dra. Marcela De Langhe es Abogada, especialista en Derecho Penal y en Políticas Públicas de Seguridad de la Universidad de Buenos Aires. Realizó su Doctorado en Ciencias Penales en la Universidad del Salvador. Es profesora adjunta regular en la carrera de grado y posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UBA. En el año 1994 ingresó a trabajar en el Poder Judicial de la Nación y desde el año 2003 ejerce el cargo de jueza en la Sala II de la Cámara de Apelaciones Penal Contravencional y de Faltas de la CABA. Actualmente es directora del Instituto Superior de Seguridad Pública del Gobierno de la CABA.

El principio de responsabilidad, según el cual el personal de policía responde, personal y directamente por los hechos que en su actuación profesional realizare en infracción a las disposiciones de esta ley. Esto no es un protocolo, acá no discutimos los estándares normativos, no discutimos si es obligatorio o no, esto es la ley. Es decir, la Policía de la Ciudad cuenta con mayores herramientas para adecuar el procedimiento, y esto es desde el 1 de enero de 2017 que entró en vigencia. Así que, si fuera necesario afrontar alguna conflictividad social, la policía tiene el deber legal de actuar conforme a lo que les he leído.

Luego, tiene otro capítulo muy interesante que se llama “uso de la fuerza directa”. No los voy a distraer con esto, seguro lo van a ver en otros paneles, pero a partir del artículo 95 y después del uso de la fuerza directa en concentraciones públicas se regula el uso de las armas de fuego sujeto también a los principios básicos y al código de conducta. Con cada uno de los pasos –no es un protocolo, repito, es ley– exactamente establece que se usa gradual, necesaria y preventivamente, así que yo espero que no haga falta usarlo, pero que en caso de que así suceda les puedo asegurar que estamos mejor posicionados con nuestra policía que lo que estábamos años anteriores.

Ahora sí les quiero contar que nosotros en el Instituto Superior de Seguridad Pública, que integra el libro cuarto de la Ley 5688, tenemos dos áreas que son bastante fuertes. Primero, el Instituto debe tener -art. 360 de la misma ley- una formación abierta promoviendo la formación y capacitación como herramientas esenciales para la superación de desigualdades y el crecimiento personal y profesional. En tal sentido, apostamos al desarrollo permanente en la oferta académica; formación en derechos: estamos hablando de nuestros policías generando conciencia sobre la importancia de la protección de los derechos y garantías fundamentales de las personas, tanto en declaraciones, constituciones, como el sustrato básico del significado de la seguridad íntimamente ligada al de la libertad. Una capacitación de excelencia conforma un espacio para la capacitación profesional de actores involucrados en implementación estratégica, formación en valores, participación ciudadana, etc. Se nos impone como deber legal los contenidos necesarios para la formación y capacitación de los oficiales. Diciendo (Art. 371): deben incluir el Código de Conducta para los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego (Art. 372). La formación y capacitación de oficiales debe abordar un contenido legal y jurisprudencial que inculque el estricto respecto del reordenamiento jurídico vigente a los fines de desarrollar en ellos la comprensión de las actitudes exigidas para responder de manera profesional a las necesidades de la acción policial y, como destacaba Alejandro Amor al principio, en una sociedad culturalmente pluralista y en el marco de respeto a las libertades y a los derechos individuales.

Por último, la formación en el uso y manejo de armas se basa en principios de proporcionalidad, necesidad, legalidad y gradualidad. Debe prestar especial atención a las alternativas al uso de la fuerza y de armas de fuego, incluida la resolución pacífica del conflicto, la comprensión del comportamiento de las muchedumbres y mecanismos de persuasión; así como medidas técnicas con el fin de limitar el uso de la fuerza y de las armas de fuego. ¿Qué es lo que nosotros pensamos al capacitar, al idear un plan de desarrollo para una nueva policía? En primer lugar, se necesitaba restablecer la confianza en la institución, es decir, los lazos de confianza con la sociedad, llegar a ser una fuerza respetada. El único mecanismo de inclusión de la policía en la sociedad es a través de la educación, porque la educación es la única herramienta que nos convierte a todos en iguales. De esta forma, pensamos que era necesario profesionalizar la fuerza policial y sometimos nuestros planes de estudio que, básicamente para la Policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sin perjuicio de otros actores de la sociedad, es una Tecnicatura en Seguridad Pública del Ministerio de Educación. Con esto nosotros hicimos una apertura de la capacitación policial, que ya está mostrando el cambio de paradigma en lo que significa una formación profesional.

Por otra parte, si hablamos de profesionales estamos cambiando el modelo policial, pasamos de una policía represiva donde solo necesitaba herramientas para reprimir, detener, allanar, esposar, etc., a una policía comunitaria que es policía preventiva que requiere de muchas más herramientas y de mucha más capacitación para poder afrontar un modelo de seguridad que no es destructivo sino constructor de la seguridad. Por eso se suma a todos los actores de la sociedad. También participando para construir una seguridad diferente.

Existen en primer lugar los aspirantes a futuros oficiales, que se están formando en el ISSP. Agradezco la visita de ayer (al Instituto Superior de Seguridad Pública en el marco de este seminario), estoy segura de que muchos de los que han ido me pueden seguir en esto, para los otros quedo a disposición para preguntas luego. Los aspirantes se forman durante 1 año. Las materias son abordadas de manera transversal, con una enseñanza modular. En lo que hace a DDHH, que es motivo de este seminario, esto significa que nosotros identificamos en las distintas materias –a través de un área específica que hace análisis de los programas– los contenidos que son comunes por ejemplo a

DDHH, y con eso se forma un protocolo que se basa en el juego de roles donde todos los contenidos de las materias son puestos en escena.

Tomemos el caso más sencillo: el control vehicular que puede generar simplemente un procedimiento de exhibición de documentos, pero que también permite visualizar la existencia de armas de fuego, la resistencia del conductor, la falta de documentación. Esto, que es el primer ejercicio, el más básico, requiere de la interacción de distintos profesores con contenidos de materias desde penal, técnicas y tácticas de intervención policial, constitucional, defensa policial para la neutralización en caso de una resistencia, entre otros. Entonces, todos nuestros alumnos que son futuros oficiales, actualmente hay 1.887, viven en un régimen de internado de lunes a viernes. Todos los profesores tienen experiencia docente previa. Concursamos nuestras cátedras y hay muchos actores de la sociedad, como jueces, fiscales, defensores, distintos asesores, miembros de los Poderes Legislativo y Ejecutivo que dictan clase. Esto ha generado también nuevos compromisos y ha reconstruido el diálogo entre el Poder Judicial y la policía, que ustedes saben que estaba roto por la mutua desconfianza y un círculo vicioso que se retroalimentaba. A través de este respeto institucional estamos logrando el respeto social.

Sin embargo, como dice en el informe la Comisión Interamericana sobre Seguridad Ciudadana y DDHH: no basta con formar a nuestros policías, es decir, a nuestros nuevos ingresantes. La capacitación, sobre todo en lo que es el tema de respuesta gradual proporcional y necesaria a la amenaza, es un tema de capacitación continua y permanente y no es solo el deber que tenemos de formarlos, sino que es el derecho profesional de los integrantes de la fuerza a recibir esta capacitación constante, continua y permanente.

Nosotros la abordamos a través de dos momentos: uno que es el plan de evaluación permanente, donde toda la fuerza pasa para ser evaluada en su condición de tiro, en su condición física y en el uso de protocolos, el uso racional de la fuerza y así lo vamos adecuando a problemáticas que ustedes saben son mutantes, variables, constantemente más en un ámbito como la Ciudad que tiene 3.500.000 habitantes y 3 millones que todos los días entran y salen, lo cual hace que la movilidad criminal sea incesante, sea constante y muy dinámica.

Retomando, es importante trabajar no solo en la capacitación, cambiamos el concepto de capacitación mediante el desarrollo de las capacidades y habilidades aprendiendo a hacer. Nuestras clases se basan fundamentalmente en resolución y ejercitación permanente en escenarios reales. Nuestros profesores tienen que salir de las aulas para capacitar a los futuros oficiales y a las fuerzas. Es lo único que les va a permitir discernir la gravedad de la amenaza y evaluar alternativas de respuesta. El uso racional es esto: es poder enseñar no solo tiro, que es lo que se venía enseñando, no sólo esposamiento, requisas, secuestro, etc. Es verbalizar, es darle herramientas de resolución alternativas de conflicto. Es mostrarles que hay distintas alternativas y eso requiere que ellos sientan la seguridad de una formación que les va a permitir tener las herramientas necesarias para resolver cualquiera de las situaciones, porque si se sienten inseguros en su actuar es natural que lo primero que ellos tengan como respuesta sea su arma.

Entonces en lo que nosotros tenemos que trabajar es en la automatización de toda una serie de alternativas anteriores para llegar a esto, y empieza con la palabra, con manejar la situación desde el contacto visual y oral para poder disuadir y bajar el nivel del conflicto. Luego, enseñarles el uso racional de las distintas alternativas.

Yo les quiero contar que esto se hace a nivel de la evaluación anual de la fuerza, pero también en todos los cursos de ascenso que son según las jerarquías, según los grados, y según los destinos, y que no damos abasto en el Instituto Superior de Seguridad Pública, porque de 7 mil efectivos de la Metropolitana pasamos a tener una fuerza de 25 mil efectivos con la transferencia de la (Policía) federal, y esto nos ha hecho firmar convenios a partir de los cuales hoy están cursando, igual que el año pasado, sus cursos de ascenso en las universidades UADE y UCA, en cursos y programas suyos; lo cual ya está situando al policía en una universidad y están siendo evaluados por profesores propios, no son programas ni intervenimos nosotros; es decir, nosotros contratamos los cursos de gerenciamiento de la seguridad para comisarios y subcomisarios, que es un curso de posgrado UADE, que es exactamente igual para cualquier ciudadano que quiera tomar ese posgrado y lo evalúan. Esto es lo que sirve para el ascenso. Lo mismo pasa en UCA, con tres jerarquías, la de inspectores principales, comisionados generales y mayores, que tienen 2 posgrados, uno de planeamiento estratégico y otro de análisis criminal. Lo están cursando en UCA. La Policía de la Ciudad accede a las universidades y esto es el cambio de paradigma. Esto es lo que está demostrando que tenemos que tener esperanza y mucho trabajo, porque vamos a lograr una policía más capacitada, una policía profesional, una policía confiable y que cuente con herramientas para resolver la problemática de la que nos hablaba Juan Manuel Olmos. Muchas gracias.

PANEL 1: Políticas de formación policial, producción de conocimiento sobre el uso racional de la fuerza y políticas de seguridad

Este panel se ocupó de abordar las políticas de formación en general y, particularmente, la propuesta formativa del Instituto de Seguridad Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sus principales contenidos, abordajes, propuestas de formación continua, y reentrenamientos, entre otras.

Gabriel Unrein, actual secretario académico del Instituto Superior de Seguridad Pública de la Ciudad de Buenos Aires (ISSP), realizó un recorrido por el Sistema Integral de Seguridad, definido por la Ley 5688, haciendo referencia al concepto de un perfil policial de proximidad y sus implicancias en la capacitación.

Por su parte, Sabina Frederic, integrante del grupo de trabajo “Policía y Seguridad en regímenes democráticos” del CLACSO, se refirió a la construcción del rol policial desde lo institucional y lo simbólico, el modelo de la autoridad, y el bienestar de los agentes policiales, tomando en cuenta la historia de los modelos formativos y las necesidades del presente.

Retomando estos aportes, Gustavo Palmieri, desde su rol de director del Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad de Lanús, centró su exposición en el uso de la fuerza, al cual entiende necesario dotar de racionalidad y de límites para orientarlo a la protección de derechos. Al respecto, entiende imprescindible trabajar en el modelo de formación para cambiar la óptica histórica de conceptualización de los que protestan como enemigos. Así, rescata la importancia trascendental de la capacitación en el uso de la fuerza y el reentrenamiento.

La exposición de Matías Barroetaveña, director del Centro de Estudios Metropolitanos, se centró en resaltar la importancia de que la formación policial y el propio uso de la fuerza tienen que responder, en su modelo conceptual, a una sociedad pluralista, participativa y democrática. En tal sentido, también destacó los aspectos importantes a tener en cuenta, a modo de formas de cuidado, resaltando la cuestión salarial, el estado emocional y la posibilidad de revisión crítica de los modelos de formación históricos de las fuerzas de seguridad.

Por último, María Eugenia Carrasco, directora ejecutiva del Instituto Latinoamericano de Seguridad Democrática y Coordinadora de la Red de Observatorios locales sobre Violencias y Delitos, incorporó al debate la importancia de la producción de conocimiento, la sistematización de datos e información y la experiencia de la red de observatorios locales, atendiendo a la promoción de instancias de cooperación con acento en la revisión de experiencias, el contacto interinstitucional y la capitalización de buenas prácticas.

La coordinación del panel estuvo a cargo de Silvia La Ruffa, politóloga y doctora en Ciencia Política, vicepresidenta de I-Ciudad, directora del área de investigación en seguridad y asesora del Defensor General de la Ciudad de Buenos Aires.

Exposición de Gabriel Unrein⁸

Buenas tardes, les voy a hablar de política de formación en seguridad, a partir de algunos tips de cómo creemos que hay que formular una política. Seguramente los 15 minutos no alcanzan y después en las preguntas relacionadas con mi actividad como Secretario Académico y con las prácticas cotidianas de la formación policial, estoy abierto a cualquiera de las inquietudes.

⁸ El Dr. Gabriel Unrein es Abogado graduado en la Universidad de Buenos Aires (UBA), especialista en Derecho Penal y Ciencias Penales (USAL), y actualmente ocupa el cargo de Secretario Académico del Instituto Superior de Seguridad Pública de la Ciudad de Buenos Aires – ISSP. Fue Fiscal ante la Cámara de Apelaciones en lo Penal, Contravencional y de Faltas de la Ciudad de Buenos Aires y ex Presidente del Colegio de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Ciudad. Se ha desempeñado como profesor de Derecho Penal en distintas universidades, entre las cuales se destacan la Universidad Católica Argentina, la Universidad del Salvador y la Universidad de Buenos Aires (UBA).

En primer lugar, me parece que hay que plantear los interrogantes para saber qué política de formación tenemos que tener para la policía, básicamente, tenemos que saber qué tipo de seguridad es la que queremos.

Nuestros países desde las décadas del 80 y 90 han sufrido un proceso de revolución y cambio en las políticas de seguridad y fundamentalmente en el concepto de seguridad, entonces tenemos que saber cuál es el marco normativo que tenemos hoy en el que nos movemos, cuál es la seguridad, de qué seguridad estamos hablando, para saber con qué perfil policial podemos alcanzar ese tipo de seguridad, cuáles son los principios que gobiernan la actuación de esa policía, qué formación necesitamos para alcanzar esa seguridad con esa policía, y qué tipo de institutos o qué trabajo en los institutos de formación hay que hacer, cuál es la modalidad, cuáles son los desafíos de esos institutos para generar una policía que pueda alcanzar nuestro estándar de seguridad.

Con respecto al primer interrogante, del marco normativo nosotros tenemos básicamente la autonomía provincial en materia de seguridad que regula la Constitución. Es una facultad no delegada y cada una de las provincias puede establecer sus diferentes políticas de seguridad, sus diferentes policías y sus diferentes perfiles policiales. Más allá de que como todo país federal hay un desafío aparte luego de coordinación. Si generamos perfiles muy distintos de policías y de trabajo policial, como hoy el delito y los delitos complejos internacionales no tienen límites ni fronteras, y si esos perfiles son muy distintos, seguramente vamos a tener problemas en la actuación y en la coordinación de las policías. Pero básicamente la autonomía es la que rige.

En la Ciudad de Buenos Aires particularmente, el artículo 34 de la Constitución lo genera como un deber propio e irrenunciable del Estado de la Ciudad, y refiere también en el mismo artículo algunos conceptos de seguridad ciudadana y participación comunitaria. La Ciudad inscribe desde su propia Constitución a una seguridad ciudadana, que como vamos a ver, es un concepto más moderno, que se diferencia del concepto tradicional de seguridad interior o seguridad de estado o seguridad nacional, y que requiere obviamente— también lo menciona la misma Constitución— de una mayor participación de la ciudadanía en las políticas de seguridad.

Luego viene la Ley del Sistema Integral de Seguridad, la Ley 5688, que es de reciente sanción en la Ciudad, pero también la anterior ley de seguridad pública de la Ciudad fijaba conceptos que marcaban la tendencia de una seguridad de tipo ciudadana y que nos van a referir después, como vamos a ver, a una policía también con otro perfil distinto de aquella que actuaba bajo el concepto de seguridad interior o seguridad nacional.

En cuanto a este nuevo enfoque de la seguridad, desde el punto de vista de lo que se entiende por seguridad humana, es decir, la seguridad ciudadana dentro del concepto general de seguridad humana, ya se percibe como una garantía o un derecho de los individuos y también una responsabilidad de los Estados para garantizar esa seguridad, pero empieza a aparecer la seguridad como una plataforma que permite el ejercicio del resto de los derechos. Es decir, el concepto de seguridad como garantía del normal ejercicio de los demás derechos.

Todos entendemos claramente hoy que si no tenemos seguridad difícilmente podamos garantizarnos el derecho a circular, el derecho a la salud y eventualmente podamos perder el derecho a la vida si no contamos con un derecho básico que es la plataforma de ejercicio de esos derechos, que es la seguridad. Este nuevo concepto de seguridad implica toda una redefinición del lugar del Estado en esa seguridad, del lugar de los ciudadanos y del lugar de las fuerzas policiales. Es decir, partiendo de este nuevo concepto hay que redefinir cuál es la participación del Estado. Siempre va a seguir siendo prioritaria, pero el rol de la ciudadanía es cada vez mayor en la construcción de ese tipo de seguridad ciudadana, de seguridad como garantía de otros derechos, como plataforma del ejercicio de los demás derechos.

Comparativamente, podemos decir lo que es el concepto tradicional de seguridad y cuáles son las diferencias desde el enfoque de la seguridad humana, donde se destaca que en el concepto tradicional la seguridad está vista como la seguridad en sí misma, como un fin en sí mismo. En cambio, desde el enfoque de la seguridad humana, la seguridad es la garantía del ejercicio de esos derechos y el logro del bien común. Es decir, se diferencian completamente. Una es vista hacia dentro como una garantía de la tranquilidad del Estado y la otra es vista hacia afuera y hacia la sociedad como una garantía del bien común de la ciudadanía.

Por otro lado, en el concepto tradicional se enfatiza la responsabilidad del Estado y los servicios policiales, en función de la defensa del Estado y la Nación; y del otro lado se alude más a la responsabilidad del Estado compartida con la ciudadanía. El fin en un caso, en el ejemplo tradicional, es la tranquilidad y la paz, más allá de la naturaleza

democrática o no del gobierno, digamos, ese es el fin único. Y en el otro caso está asociado a la seguridad del individuo, a los Derechos Humanos, a la gobernabilidad democrática y la convivencia social. El objetivo en el concepto tradicional de seguridad es la eliminación del conflicto, en cambio en el concepto moderno de seguridad ciudadana recurre a la idea del encauzamiento, la canalización del conflicto, porque el conflicto siempre va a estar en una sociedad, siempre vamos a tener diferencias, lo importante es poder convivir en las diferencias, entonces este nuevo concepto de seguridad apunta al encauzamiento del conflicto.

Teniendo ya entonces cuál es la seguridad a la que apuntamos, por eso decía al principio la pregunta es qué seguridad buscamos, con qué policía, porque si no tenemos el objetivo de cuál es la seguridad que queremos nos va a pasar como a los abogados, yo soy abogado y la facultad nos prepara para un entorno de trabajo escrito cuando todo indica que vamos hacia un entorno de trabajo cada vez más oral; es decir, estamos estudiando y preparándonos para un contexto de trabajo que no es el que vamos a tener cuando tengamos que trabajar. Entonces acá pasa lo mismo, si nos preparamos para un entorno de concepto de seguridad tradicional, seguramente nos vamos a equivocar en el trabajo cuando tengamos que trabajar en un entorno distinto. Entonces, ¿cuál es el perfil ahora de la policía en función de este nuevo concepto? El perfil de seguridad ciudadana reenvía directamente a un concepto o a un perfil policial de comunidad, de comunitaria o de proximidad o como se llame, no voy a profundizar en estos conceptos, pero cambia radicalmente el concepto de seguridad, mejor dicho, el perfil de la policía y pasa a ser un perfil de policía de cercanía, de proximidad, más enfocada en la prevención que en la represión o en la conjuración de los conflictos; es decir, trata de anticiparse.

Hoy en día, incluso, hay todo un desarrollo a través de los mecanismos de información de trabajar mucho el concepto de policía predictiva, es decir, que sepa analizar la información, los mapas y tratar de anticiparse a que los hechos sucedan o a desplazar los recursos necesarios a los lugares donde se estima que van a suceder más hechos delictivos o hechos delictivos de mayor gravedad o problemas o conflictos que la policía tiene que solucionar. Este perfil de policía de proximidad enfocada en la prevención y en un mayor vínculo con la comunidad es un vínculo que es pluridimensional, porque en realidad, en nuestro caso en particular, la policía necesita mejorar cada vez más los vínculos con la comunidad para fortalecer su prestigio, su imagen, su trabajo, su profesionalismo; y a la vez necesita trabajar conjuntamente de acuerdo al nuevo concepto de seguridad en la prevención de los delitos conjuntamente con la ciudadanía, a través de reuniones, generando mecanismos de participación comunitaria en la gestión de la seguridad. Claramente es una policía que tiene que estar más enfocada en la solución de los conflictos, en la revalorización de estos lazos con la comunidad y eso nos conduce directamente a la modernización e innovación en los perfiles profesionales de las fuerzas de seguridad, que es de lo que vamos a seguir hablando.

En cuanto a los principios sobre los que hice este resumen, la nueva Ley de Sistema Integral de Seguridad de la Ciudad, en su artículo 75 menciona varios principios que deberían regir la gestión de la policía y que son conducentes con el concepto de seguridad ciudadana y el concepto de policía de proximidad. Básicamente, el gobierno civil, la desconcentración de la fuerza en el territorio, que conduce necesariamente también a la proximidad con el vecino y al trabajo conjunto en este nuevo rol de esfuerzo compartido. Es decir, necesitamos que la policía esté más cerca del vecino y que el vecino esté más cerca de la policía, que comprenda y respete también el trabajo policial. Este nuevo concepto de seguridad que nos lleva a una idea de que la seguridad ya no es solamente un rol del Estado sino también de la ciudadanía, preponderantemente del Estado, pero también de la ciudadanía, habla de una suerte de trabajo en equipo. Es decir, si no trabajamos entre todos difícilmente podemos construir seguridad. Para eso hay que generar vínculos y lazos que también la ley en otra parte los establece cuando habla de los canales de participación, el mapa del delito, de los foros de seguridad pública, etcétera. Genera un montón de mecanismos para la aplicación de estos principios, que permiten cada vez más una mayor participación de la ciudadanía en las cuestiones vinculadas a la seguridad, tanto desde el punto de vista del control de la actuación policial, como desde el punto de vista de la cooperación con la policía en las distintas políticas de seguridad que se implementan en el barrio o en la zona determinada.

El resto de los principios se relacionan también con el bienestar policial, con una policía que tenga los recursos necesarios, el salario suficiente, la cobertura médica, digamos el apoyo del Estado, seguramente va a ser una policía menos corrupta, mejor capacitada, más descansada para poder trabajar, bueno un montón de situaciones que la ley también establece sobre la base de este principio; pero básicamente los que se relacionan con lo que estamos viendo hoy son los principios de desconcentración, proximidad, participación ciudadana, prevención y proactividad, innovación tecnológica, investigación criminal y los últimos dos: información estadística confiable, es decir que la policía está obligada a generar información estadística confiable basada en los casos concretos, y también que sea

una policía transparente y que esté obligada a rendir cuentas como cualquier otro funcionario público del Estado. Eso hace también a la imagen de la policía y seguramente va a permitir un mayor diálogo con la comunidad.

Esta fue una introducción brevemente para ir al tema que nos convoca, que es la formación en función de este concepto de seguridad y de este perfil de policía, donde uno tiene que pensar que si tenemos un nuevo perfil de la policía, vamos a tener necesariamente una nueva capacitación, y si tenemos un nuevo tipo de capacitación vamos a tener que trabajar en nuevos contenidos, y si tenemos nuevos contenidos todo el perfil de la institución de formación tiene que cambiar radicalmente. Es decir, un nuevo perfil de policía de cercanía, de proximidad, comunitario; ya no nos alcanza con un efectivo que esté en una esquina y que tenga la solución para los 10 problemas potenciales y luego sepa modular al móvil cien, en el caso de la Ciudad, para requerir apoyo, sino que tenga recursos y herramientas para intervenir en algún eventual conflicto, buscar una solución rápida y temprana, conjurar alguna situación; pero también vamos a ver que necesitamos un policía que por más que sea más cercano al vecino y más amigable, por decirlo de alguna manera, no por eso puede perder profesionalismo y no estar preparado para atender alguna situación complicada.

Hoy a veces se confunde esto de que el policía comunitario es el que ayuda a la señora a cruzar la senda peatonal, que está bien que lo haga, pero no por eso tiene que dejar de saber resolver una situación complicada táctica o técnica desde el punto de vista policial; porque todo eso amigable que pueda generar con este nuevo perfil lo pierde automáticamente cuando no puede resolver una de estas situaciones. O sea que tiene que estar preparado, tiene que ser profesional en lo técnico y táctico policial, pero también tener otras herramientas para trabajar en los nuevos tipos de conflictos.

En lo que hace al nuevo perfil de la capacitación, la formación tradicional, más enfocada en el concepto tradicional de seguridad y que re conducía a una formación más militar, de donde provienen los institutos de formación policial tienen esa raigambre, el orden cerrado, el desfile, mucho tiempo perdido en estas cuestiones –alguno se puede ofender porque digo perdido, pero en realidad son cuestiones que hacen más a la forma y al orden pero no al fondo de las herramientas que un policía tiene que tener–; hoy en día, cada vez se apunta a enfocar estas cuestiones en la formación y más a ocupar el poco tiempo que normalmente tenemos en la capacitación de un policía en las cuestiones vinculadas a derechos humanos, atención a víctimas, perspectiva de género, identificación de situaciones de vulnerabilidad, evitar y prevenir conflictos, resolver eventualmente pequeñas disputas que se le presenten, y trabajar también con la información del barrio, obtener información y aportar información que permita trabajar luego conjuntamente con el vecino en la prevención.

Tiro algunos tips, después me preguntan, es mucho más en lo que hay que trabajar. Un policía tiene que estar preparado para atender una eventual emergencia, saber si hay una situación que pueda generar un impacto ambiental, una contaminación, cómo trabajar como primer interventor en este tipo de situaciones o algún accidente, atender a alguna víctima, hacer un RCP, nociones básicas de primeros auxilios. Hay un montón de cuestiones que ya están por fuera de lo que tradicionalmente se entendía como las capacidades policiales y que hacen que un policía esté preparado para intervenir en conflictos distintos para los que normalmente estaba preparado.

En lo que hace a los institutos de formación yo creo que hay que cambiar, el primer punto que hay que tener en cuenta es el gobierno de la institución. Normalmente fueron institutos que estaban a cargo de la propia fuerza y que les costaba a partir de eso transformarse hacia el nuevo concepto de seguridad, hacia el nuevo perfil del policía, y era como mirarse siempre al ombligo y trabajar la formación en función de un concepto tradicional distinto y que nunca iba a salir de ahí. Hoy en día la tendencia es que el gobierno de la institución sea civil, en nuestro caso particular del Instituto, la directora es civil, yo que soy el Secretario Académico también, tenemos todo un staff de administración civil y también la mayoría de los docentes que no dan materias pura y exclusivamente que tengan que ver con técnicas policiales o tácticas o entrenamiento policial son civiles y, además, son docentes específicos de cada una de estas materias. Es otra cosa con la que creo que tenemos que trabajar.

Normalmente en los institutos de formación policial, un policía o un comisario retirado iba a hablar de técnicas y tácticas, como se había recibido de abogado después de que se retiró, hablaba de resolución de conflictos o hablaba de derecho constitucional, o sea que es multifacético, y la verdad que la especialización en cada una de las materias va a hacer a la mejor calidad. Por supuesto que esto requiere toda una coordinación docente para trabajar los casos prácticos, que todas las materias puedan influir en la resolución de un ejercicio, pero hay que apuntar no a la generalidad del docente sino a la especificidad.

Este proceso de cambio que les acabo de contar requiere la modificación y la revisión permanente de los planes de estudio, para incorporar todas las materias que les comentaba recién, y requiere una apertura a la comunidad ya no de la policía sino del instituto de formación. Es importante que la comunidad pueda visitar los institutos de formación de la policía con absoluta libertad, que se generen lazos y vínculos, visitas de colegios. Además nosotros trabajamos mucho, si bien el área de reclutamiento no pertenece al instituto, pertenece al Ministerio, nosotros trabajamos mucho en este vínculo y tenemos que buscar que cada vez más chicos quieran ser policías, que sea una opción profesional. Uno cuando es chiquito quiere ser policía o bombero, después la sociedad nos va llevando por otro lado. Debemos motivar la participación de la ciudadanía, abrirse a la comunidad e interactuar con otros centros de formación.

Nosotros particularmente trabajamos mucho con universidades. En este preciso momento, este mes comenzó acá en la UADE el curso de ascenso para comisarios y subcomisarios de la Policía de la Ciudad, que se dicta en la universidad y es un curso exclusivamente relacionado con la gestión de la comisaría, creemos que la universidad tiene muchos profesores enfocados en la gestión. También en la UCA tenemos cursos para comisionados mayores y generales – que son 26 postulantes para el ascenso– y también para inspectores principales. El vínculo con otros, o sea, abrirse no solo a la comunidad sino a la comunidad académica general, e interrelacionarse nos da cada vez más civilidad y eso genera el fortalecimiento, en definitiva, del cambio.

Para concluir, y atándolo un poco con el título, voy a referirme al rol de la justicia, que es el título de este seminario. Nosotros ponemos un énfasis especial en reconstruir el vínculo entre la justicia y la policía, particularmente la justicia penal, porque siempre ha trabajado como dos mundos completamente aislados. Es decir, la policía trabaja y después se desentiende de la cuestión como auxiliar de la justicia porque el problema ya ahora es del juez o el fiscal, y estos se desentienden de los problemas de prevención porque entienden que son pura y exclusivamente de la policía. Nosotros entendemos que es un problema complejo, que hay que resolver entre los dos, por eso invitamos a nuestro Instituto la mayor cantidad de docentes, que además de ser docentes universitarios son fiscales, son jueces, son defensores; nos permite trabajar más desde una visión práctica y a su vez mejorar este vínculo con la justicia. Creemos que la justicia no solo tiene que controlar la legalidad de la actuación policial sino también trabajar y acompañar el nuevo proceso de formación de la policía. Quedo abierto después a preguntas. Muchas gracias.

Exposición de Sabina Frederic⁹

En primer lugar quisiera agradecer la invitación a formar parte de este seminario. Como antropóloga, toda mi producción ha estado centrada en la búsqueda de la perspectiva de los nativos, como acostumbramos a nombrar a aquellas personas cuyas vidas, experiencias, cosmovisiones hacen parte de nuestras preguntas y análisis etnográficos. Durante los últimos diez años mis investigaciones estuvieron destinadas a dar cuenta de la perspectiva de policías y militares. Pero quisiera tomar aquí los resultados de una investigación que dirigí entre el año 2011 y 2014, cuando en el Ministerio de Seguridad de la Nación recién creado había un interés en conocer cómo se forman las fuerzas de seguridad: la Policía, la Gendarmería y la Prefectura. Ese estudio se realizó con tres convenios de asistencia técnica con la Universidad Nacional de Quilmes.

El equipo estaba integrado por un grupo de investigadores formados y en formación, que nos dedicamos a hacer trabajo de campo y así introducirnos en la vida cotidiana de las escuelas. La supervisión desde el Ministerio en ese momento era de Gustavo Palmieri y Javier Alonso. Tenemos una historia ahí compartida de tensiones y conflictos, fruto del conocimiento producido a través de la etnografía. Pero fue, digamos, un momento muy intenso, particularmente porque la relación del Ministerio de Seguridad con la Policía Federal era muy áspera. Cuando las autoridades recién llegadas declaraban que había que cambiar la formación de la Policía Federal para desmilitarizarla.

Precisamente, nuestra investigación durante los primeros seis meses de trabajo de campo en la Escuela de Oficiales y en la de Agentes de la Policía Federal, arrojaba muchos datos que permitían argumentar que había avanzado mucho en la desmilitarización; que había hecho muchos cambios en ese sentido y que sí quedaban instancias educativas tales como la formación para el desfile vinculadas a cierto sentido de la disciplina, qué también vimos persisten en la

⁹ Sabina Frederic es Licenciada en Ciencias Antropológicas (UBA); Dra. en Antropología Social, Universidad de Utrecht, Holanda. Profesora Titular de la Universidad Nacional de Quilmes e Investigadora Independiente del CONICET. Fue Directora del Departamento de Ciencias Sociales UNQ (2005-2008); Subsecretaría de Formación del Ministerio de Defensa de la República Argentina (2009-2011) y Directora del Doctorado en Ciencias Sociales y Humanas de la UNQ (2012-2015). Además es integrante del Grupo de Trabajo "Policía y Seguridad en regímenes democráticos" del CLACSO.

Escuela de la Policía de la Ciudad. Pero había otras cuestiones menos ostensibles absolutamente sustantivas que aparecieron en nuestra investigación que escapaban a la urgencia de entonces que fundamentalmente nos llevaban a revisar los contenidos impartidos o el tipo de enseñanza en el uso de la fuerza en las tres fuerzas federales estudiadas. Aspectos por cierto nada menores.

Entre esas cuestiones encontramos que gran parte de la enseñanza, si bien tenía una dimensión teórica áulica importante, era a través de la adquisición de técnicas corporales. Es decir, de la simulación, de la imitación y de la repetición. De manera que no pasaba tanto por el orden de la conciencia racional, sino más bien por el orden de la acción corporal. Pero como bien sabemos gran parte de la normativa que está dirigida a hacer uso de la fuerza habla nos remite al “uso racional y proporcional de la fuerza”. Es decir que advertimos que había una profunda tensión entre la indicación normativa de cuál debiera ser la preparación y cómo se consideraba que se controla el uso de la fuerza en determinadas circunstancias, y el modo en que ese aprendizaje se producía.

Es decir, había una brecha epistemológica entre de un lado la visión normativa según la cual los policías hacen un uso racional en la medida en que controlan sus emociones, por tanto la educación estaría dirigida al control de esas emociones negativas que intervendrían en el abuso de la fuerza. Del otro encontramos, como ya lo han demostrado Máximo Badaró o Mariana Sirimarco, para la formación de oficiales del ejército y policías, respectivamente, buena parte de la formación de las fuerzas de aquellos que portan las armas delegadas del Estado, es de orden emocional. Esa educación emocional autocontrol emocional no está asociado a razonamientos y enunciaciones instrumentales, sino que se sostiene en la trama de relaciones jerárquicas y de camaradería, condiciones de vida, de género, generación, entre otros. Es decir la educación no es meramente racional sino también emocional.

Descubrimos también que en este proceso de aprendizaje había un alto valor otorgado al sacrificio, físico y psíquico; es decir que una parte de ese proceso de socialización emocional estaba vinculado con el sacrificio. ¿Cómo se presentaba el sacrificio? Se expresaba de diferentes maneras, pues hay diferentes sentidos y prácticas sacrificiales. Todos aquellos que hicimos una carrera universitaria o que trabajamos, o lo buscamos infructuosamente, también nos sacrificamos. Pero el sacrificio en las fuerzas policiales de seguridad o armadas transitó de los bailes y manijas como pedagogía basada en el sufrimiento totalmente normalizada a la retracción de estas prácticas. Claro que lamentablemente cada tanto reaparecen estas prácticas bajo la peor de sus expresiones como ocurrió en el caso de La Rioja hace pocos meses, donde murió un cadete, o en 2007 en la Policía Federal cuando quedaron 17 cadetes hospitalizados por problemas parecidos a los que tuvieron los y las cadetes de esa provincia.

Entonces cuando ese concepto del sacrificio físico y emocional descarta los bailes, manijas y esas cosas que están prohibidas, se mantiene alojado en la pérdida de autonomía y libertad del uso del tiempo y el espacio agudizado bajo un régimen de internación. Es decir subsiste como renuncia a la posibilidad de disponer de: “A qué hora yo hago, a qué hora estudio, a qué hora voy a clase”. Nosotros en la vida universitaria tenemos cierta flexibilidad, en la formación policial, en la formación militar, esa flexibilidad no existe. No estoy diciendo que lo nuestro sea bueno y lo que ocurre en las instituciones armadas sea malo, no se trata de juzgar, sino de comprender las diferencias, y cómo se transmiten saberes, y saberes hacer en cada ámbito.

Pero también descubrimos en esa investigación que aquello que se aprende en la escuela policial representa el ideal para algunos, lo teórico para otros, ya que en rigor la concreto, o la práctica, respectivamente, no se aprende en la escuela, sino en los treinta años posteriores en los que se extiende la carrera policial. De manera que ocurrían en la propia visión de los policías de la Federal, algunas inconsistencias y contradicciones. Había quienes defendían ese ideal y que la escuela fuese algo así como el estándar más alto que de alguna manera consolidaba la identidad policial y el deber ser del policía, y otros que creían que eso era totalmente negativo porque finalmente la escuela no podía responder a las necesidades de la trinchera que es la comisaría. Con lo cual, lo que se puso en evidencia en esta investigación es que había y sigue habiendo, creo yo, un desmerecimiento por parte de las políticas de reforma educativa de todos los años que dura una carrera policial donde se continua el proceso de aprendizaje, y en los que hay más interés en controlar y auditar que acompañar la experiencia profesional con aprendizaje.

La manera en que se entendió la democratización de las policías en Argentina sobre cargo las reformas políticas sobre la policía en la formación básica –que puede durar entre 6 o 9 meses y 3 años–, pero no así en la etapa posterior. Solo tiempo después hacia el 2013 el Ministerio de Seguridad, por la aparición también de otros actores en la Policía Federal que priorizaban el cuidado y la protección del personal, crearon un Centro de Reentrenamiento en la Policía Federal Argentina, que fue muy discutido y muy difícil instalar al dedicarse a la capacitación de personal de suboficiales

en la sede de la escuela donde se forman los oficiales. Ese centro de entrenamiento fue puesto en funcionamiento y dirigido, por un oficial de policía que creía que no había manera de conseguir que la policía cuidara al prójimo si no era cuidada, si no se sentía cuidada y protegida por la propia institución.

En algún sentido, eso estaba ausente de la institución como pudimos observar durante nuestra investigación cuando a los tres meses nos autorizaron a ampliar nuestra investigación a las comisarías el lugar de desempeño de los policías, para así poder entender la relación entre formación y práctica. Como los propios policías decían algunas comisarías eran Vietnam, Saigón. Espacios sin ventilación, ni luz natural, despintados, desprolijos, con pésimas condiciones de trabajo. Se había normalizado, no es que no notaran el desastre en el que trabajaban, lo hacían parte de la resistencia, del sacrificio y de esas cosas que hay que bancarse y que muy probablemente generen cierto resentimiento y justificaciones acerca de lo que la tolerancia puede habilitar.

A eso se refería el oficial de policía que puso en marcha el Centro de Reentrenamiento, al descuido que la propia institución y las autoridades políticas y estatales le brindaban a su propio personal. A través del Centro se desplegó otra forma de pensar el cuidado y la protección, aunque por las “necesidad del servicio” era muy difícil que todos los efectivos pasaran, básicamente llegaban solo agentes y, con suerte, una vez por año. Aquella nueva forma implicaba la enseñanza de una alimentación sana, otra relación con el cuerpo, contaban con tiempo para la reflexión sobre la tarea policial, crónicamente ausente de las capacitaciones y del re-entrenamiento.

Ahora, esta forma de cuidado contrasta radicalmente con las manifestaciones de protección que en los últimos dos años escuchamos respecto de los funcionarios nacionales. Hemos asistido desde 2016 a imágenes que han circulado por redes, por medios periodísticos nacionales, de autoridades políticas estatales del máximo nivel visitando a gendarmes internados en un hospital que habían sido heridos, y sobre los que luego se supo que habían protagonizado la represión de una murga integrada por niños en el marco del entonces desgastado Operativo Cinturón Sur en la Ciudad de Buenos Aires. En el mismo sentido, también vale como ejemplo la sobreactuación de los gobernantes de turno en defensa de los gendarmes responsables del operativo que acabó con la vida de Santiago Maldonado. Y aunque entonces no había ninguna evidencia de que se hubiera forzado su desaparición, la sobreprotección que culminó en el ascenso del Alférez Echazú el último eslabón de una cadena de negligencias e irresponsabilidades, o luego la celebración de la actuación del policial local de Chocobar en el que mató a un joven, nos remite a la sobreexposición del personal policial a una política de amparo a ejecuciones, venganza y abolición de la justicia. Todo muy lejos de una protección efectiva.

Es decir, hay una suerte de sobreprotección del personal policial que va en contra del cuidado efectivo del personal. Chocobar hoy no puede volver a su barrio y no solo por la sobreprotección, sino por lo que hizo; y a la vez hay ruidos internos a la Gendarmería porque sus integrantes saben perfectamente que el operativo que terminó con la vida de Maldonado fue en sus términos “un desastre”. Recompensar a un oficial y no sancionar a los superiores de éste, amenaza la disciplina.

Quiero decir, vemos hoy sentidos del cuidado distintos, que están mezclados, pero que indudablemente hacen al uso de la fuerza. Ha habido algunos mecanismos que están llamados a cumplir algún rol en lo que se denomina “el bienestar” de las fuerzas de seguridad, pero no dan abasto, son muchas veces ineficientes, no responden a las necesidades del personal y tienden a la psicologización de los problemas. Como si estos se derivaran de la familia, de sus orígenes sociales y no de las condiciones operativas en las que se desarrolla el servicio.

Aquello se refleja en el 0 800 que creó el Ministerio de Seguridad de la Nación, apenas creado en 2010. Si bien se creó para que los vecinos denuncien al personal de las fuerzas de seguridad cuando estos cometen faltas o maltrato o abuso, fue usado por los propios efectivos para denunciar maltratos, abusos y extorsiones de sus superiores, todas situaciones que implican para ellos/as una clara pérdida de derechos. Por otra parte, tenemos la figura del ombudsman policial en la ley de seguridad vigente en la Ciudad de Buenos Aires, que no sabemos bien por qué no se terminó de implementar, y tenemos el rechazo de la corte a la sindicalización policial de abril de 2017 en un fallo que los invito a leer. Es muy curioso porque el fundamento último del rechazo a la posibilidad de la sindicalización policial –que sabemos sí existe en Canadá, en toda Europa, también en Uruguay, siempre sin derecho a huelga–, radicó en el espíritu del convencional Carlos Alberto Bravo –en la reforma constitucional de 1957, gobierno del General Aramburu, o sea, en el marco de una dictadura militar. Allí se manifestó sobre la división tajante entre policías, que no eran trabajadores porque eran funcionarios, y trabajadores. Basada en ese concepto en ese tiempo oscuro, la Corte Suprema de Justicia rechazó cincuenta años después la sindicalización policial.

Para concluir, sobre temas que no tuve tiempo de desarrollar en profundidad aquí, nuestros estudios indican que las políticas hacia las policías y las fuerzas de seguridad, han sobrevalorado la formación básica en desmedro del reentrenamiento y de la inclusión, en el espacio de reentrenamiento, de la posibilidad de reflexionar sobre la tarea que se hace, cómo se hace, por qué se hace, por qué se cometen errores. No hay ninguna instancia de revisión, no hubo instancias de revisión a nivel operativo del desastre de la represión de diciembre del 2017, ni del pésimo procedimiento que acabó con la vida de Maldonado. Existen instancias de crítica pero a un nivel muy acotado.

Hay que pensar entonces en ese espacio de reentrenamiento y de capacitación a lo largo de la carrera del personal policial, no sólo como un espacio para introducir valoraciones sobre la vida sana, la alimentación y la actividad física intensa; sino para repensar la cuestión del estado emocional del personal que está sometido a ciertas condiciones. Considero importante relativizar la idea que adjudica a la actividad física la resolución de muchos problemas. También hay que revisar la cuestión del dinero como forma de cuidado, como compensación. Durante los últimos cinco o seis años, por las protestas de la policía y de la gendarmería, las demandas por condiciones de trabajo y salariales, solo se cubrieron con más dinero, sosteniendo exigencias operacionales muchas veces abusivas. Entonces hoy tenemos una población con poca capacitación, salarios relativos muy altos, que está generando problemas como el sobre endeudamiento, que acaban convirtiéndose en formas renovadas de coacción y de subordinación, que por supuesto también existen en otros ámbitos laborales, solo que estos ejercen el poder delegado del uso de la fuerza pública. Y por último, creo que estos espacios de reflexión o de crítica –como le llaman, por ejemplo, los gendarmes– sobre procedimiento que terminaron con víctimas –deberían ser usados en la formación policial, deberían ser un insumo. Convertidos en casos de análisis para transmitir a los policías a lo largo de su formación, para poder hacerse cargo de los errores, analizarlos e intentar no repetirlos en el futuro. Muchas gracias.

Exposición de Gustavo Palmieri¹⁰

Muchas gracias por la invitación. Voy a complementar algunas de las cosas que dijeron tanto Gabriel como Sabina, que me antecedieron a la exposición, contando básicamente algunas cuestiones que inclusive tuvieron bastante que ver en esta reflexión, en el debate y los debates que teníamos con Sabina, porque yo vengo de la perspectiva de Derechos Humanos, entonces siempre había una cuestión tradicional de entender que la perspectiva de Derechos Humanos es una perspectiva que limita la fuerza, y me parece muy interesante esto que planteó Sabina en términos de lo emocional, es decir, el Estado tiene la fuerza –entendida como un mal necesario– y entonces hay que aplicarle cierta racionalidad, cierto zen para limitar, porque si no, abusa de esa fuerza.

En paralelo, la concepción de Derechos Humanos en los últimos tiempos era en términos de la dictadura y uno no iba a decir: “Bueno, hay que negociar, ver, vamos a darle forma”, ¿a qué? ¿Al grupo de tareas? ¿Cuál es la forma legal del grupo de tareas? Distinto es cuando uno piensa en una democracia, el uso de la fuerza, la violencia de la Democracia que tiene que ver con la protección de los derechos y eso es muy interesante en términos de lo emocional. No se trata, cuando uno tiene que formar el uso de la fuerza y pensar en las policías, de cohibir esta emocionalidad, sino que esa emocionalidad sea de protección de los derechos. Y esa emocionalidad juega siempre, y lo voy a plantear utilizando dos ejemplos.

Porque además me pareció interesante que Gabriel ya planteó qué significaba esto en términos de conflicto. La emocionalidad que yo trabajo tiene que ver con estos dos niveles: Lo teórico: ¿Cómo entiendo el conflicto?, ¿qué entiendo que es una protesta?, y lo trabajo en ese lugar: los protestantes son personas que están ahí molestando bajo su propio riesgo, entonces, en última instancia, cualquier cosa que hacen es eso lo que no debería suceder. Es como si a un bibliotecario le enseñara que, “la verdad que todos los que vienen acá es para molestarme y robarme los libros”. Entonces nunca va a ofrecer el mejor libro, siempre voy a estar sacando esa posibilidad. Para mí la persona que se manifiesta, en principio, es un enemigo que viene a tirarme piedras. No es una persona que está ejerciendo un derecho, y tengo que arreglarlo porque genera conflictos en la calle, entonces tengo que reorientar, ver cómo

¹⁰ El Dr. Gustavo Palmieri es Abogado con diploma de honor de la Universidad de Buenos Aires. Director del Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad de Lanús, integrante del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura y ex funcionario de Ministerio de Seguridad de la Nación. Docente universitario. Coordinó numerosos proyectos regionales y locales sobre acceso a la justicia, seguridad pública, instituciones de seguridad, control democrático, entre otros.

trabajo eso, cómo hago que los demás no se enojen con esos que se manifiestan, cómo protegemos a la institución que tiene que estar en ese lugar de riesgo del mismo modo que un médico está en la situación de riesgo y trato de protegerlo para que no se contagie ni se lastime con los instrumentos que usa. Al mismo tiempo, debo ocuparme de cómo doy mensajes sociales para que ese sector no sea agredido. Es reflexionar sobre cómo se trabaja todo eso, pero en términos de que una cuestión es que yo entienda al manifestante como un grupo a ser protegido, y otra cuestión es que entienda al manifestante como un grupo a ser perseguido. Esas son las emociones básicas, diría, que uno va a encontrar en distintos lugares.

Nosotros trabajamos en el Ministerio dos cuestiones distintas. Una fue esa, hubo todo un trabajo para hacer en relación al debate social sobre qué es un manifestante, y así esto me parece interesante, esos conflictos también están al interior de la policía. No es que la policía toma una posición o la otra, en la policía están los dos debates y lo mismo va a ser en cuanto a qué es un villero. Es un lugar o una persona que debo tener controlado, o es un ciudadano, un habitante más al que tengo que proteger sus derechos en otro contexto. Eso es sensibilidad: ¿cómo lo llaman?, ¿cómo se llama en esa institución a la villa?, ¿los sucios, la mugre?, porque tampoco les voy a decir “ciudadano”, ya que nadie le dice “ciudadano” –ni tampoco al vecino de Belgrano–, entonces esas palabras, esas sensibilidades, son parte de la formación.

Hay algo que planteó Sabina muy interesante y es que la profesión policial, además del uso de la violencia, tiene una cuestión muy fuerte con el cuerpo. Lo que tengo que enseñar son esas reacciones. Es lo que caracteriza al funcionario policial –al igual que otras profesiones, no es la única– es un uso del cuerpo, la autoridad y la comunicación son muy fuertes. O sea, él no va a teorizar sobre la protesta, él tiene que rápidamente accionar en este espacio, es acción. Lo que teoriza tiene que ver con su sensibilidad sobre eso, cómo se va a posicionar, pero el resultado tiene que ver con una acción que tiene que resolver en bastante poco tiempo, qué va a decir, y esa sensibilidad que se pide, muchas veces a los funcionarios policiales de “cuando el jefe te diga tal cosa vos no lo hagas” es porque está sensible y funciona al revés también, el jefe te va a decir “protegelos” y vos vas a decir “No, me están matando a piedrazos”. Esto es lo que uno ve muchas veces, que aún en instituciones donde tienen mucha regulación en la enseñanza del uso de la fuerza, siempre hay uno que “se saca”, como ellos dicen. Todos nos sacamos alguna vez. Entonces no hay instituciones donde alguien no se saca en el uso de la fuerza, el tema es que el que se saca, como dijo Sabina, ¿es premiado o es castigado? ¿Quién tiene miedo, el que se saca o el que se controla? ¿Quién piensa que va a ser el cobarde? ¿Quién estuvo mal en ese momento? Y eso es parte del debate todo el tiempo en la formación policial.

Uno va a empezar a ver que, si uno se busca los ejemplos en general, parte de las prácticas se modifican, no tanto desde la formación, sino que, una práctica que empieza a ser distinta después repercute en la formación. Antes de que empezara la formación profesional en cómo trabajar en protesta, empezó a haber –y la policía seleccionaba– comisarios que tenían que ir a las comisarías en las que tenían más protestas y otros que no servían para esas. Y desde ahí fueron sistematizando esa práctica. Al mismo tiempo, empezó a haber comisarios que entendían que eso era una ventaja, porque tenía una capacidad que se necesitaba. Empezó a haber instructores que empezaron a pensar cómo armar los cuerpos para eso. ¿Cómo tenían que estar capacitados? ¿Qué equipamiento necesitaban? ¿Qué uniforme? ¿Cómo se formaban en tortuguitas de 5?, sobre cómo detenían a alguien, si estaban armados, etc. Pero son instructores que agarran una Tablet y empiezan a armar distintas formas de ejemplos de cómo agruparse, quién tiene que mandar, quién tiene la responsabilidad.

Otro de los problemas muy serios que, en general, está, no solo en las instituciones policiales, sino en otras en términos de formación, es cuál es la responsabilidad que tengo que enseñarle a cada uno. No es lo mismo la responsabilidad del que tiene a cargo un contacto directo de quien tiene que comandar ese cuerpo. Entonces, enseñar sobre uso de la fuerza no es enseñar cómo disparar. A veces es tener que tener un palo o tener que detener, y otras veces es tener a cargo una cantidad de gente que tiene que hacer eso y mis capacidades profesionales son totalmente distintas. Puedo ser malo haciéndolo, pero puedo ser muy bueno coordinándolo. Obvio, como en cualquier otra profesión, las tensiones se arman en esa línea. Esto después va a repercutir en términos de formación. Y también estar en el riesgo, lo cual tiene que ver con lo que planteaba antes acerca de la protección, y en capacitarme sobre los riesgos que voy a sufrir. Cuando haya gases lacrimógenos en una manifestación también lo voy a sufrir como policía. ¿Qué voy a hacer en esos casos? ¿Cómo lo respiro? ¿Cómo me protejo? ¿Qué voy a hacer con los piedrazos que reciba? ¿Hasta qué momento tengo que aguantarlo?

Parte de las capacitaciones de la Gendarmería y de la Policía Federal, cuando empezaron a trabajar esto, entre ellos se golpeaban, no con piedras, pero sí con botellas, tirándose, escupiéndose. Porque lo que la ley exige es que, si alguien te escupe, vos después podés ver hasta cuándo lo protegés. Pero lo que no podés es pegarle un palazo. No lo puede hacer el policía y no lo puedo hacer tampoco yo. La regulación en el uso de las fuerzas son porque están autorizados a usar algunas fuerzas y a tener instrumental que nosotros no tenemos, más la obligación de participar y hacerlo en forma cotidiana.

No es que haya, en nuestro país por lo menos, una gran habilitación legal a poder usar algunas capacidades que otros no tendríamos. Sobre todo, cuando es de la vida y la muerte. Hay algunas cosas que se pueden hacer y otras que no, sobre todo en términos de lesionar. Eso me parece que es un punto importante. Me parece que es interesante en términos de plantear, precisamente, esta cuestión de la capacitación, de lo que planteaba Sabina, al uso de la fuerza.

El segundo ejemplo es una cuestión importante, porque también era un punto de debate político y de gobierno y me parece que esto tiene que ver con lo que planteó Gabriel sobre gobierno civil. Porque la administración de ese proceso, de esa fuerza, implica entender que una manifestación no solo es una cuestión policial. Entonces que los otros funcionarios que trabajen tienen que intervenir en ese punto. Yo me acuerdo de un ministro de trabajo que decía: “pero yo no entiendo la policía está canalizando la protesta para que venga a la puerta del ministerio. O sea, ¿no tiene que hacer que no llegue?” No, tiene que hacer que llegue y ahí vos tenés que resolver. Y si les facilita eso en vez de que no lleguen, no le rompen la cabeza a nadie ni pasa nada. Y no romperle la cabeza a nadie en una manifestación con tanta gente, con tantas provocaciones, es muy difícil. Eso es la capacitación policial, sobre el uso de la fuerza, con un montón de gente. O sea que no suceda. Cada vez que no sucede uno dice “hay mucho profesionalismo acá”.

El otro tema fue la capacitación en uso de la fuerza, ya en otra perspectiva que tenía que ver con el programa de uso de la fuerza y tiene que ver con parte del programa de la escuela de reentrenamiento. Complemento con lo que dice Sabina: Por la escuela de reentrenamiento tenían que pasar entre 5.000 y 6.000 agentes por año. Una de las razones por las cuales no se podía continuar, y tiene mucho que ver con esto de la protección, era porque el lugar libre que tenía la Policía Federal en este caso era la escuela de Cadetes y los oficiales estaban muy ofendidos de que los suboficiales vayan a ese lugar. Me parece que en algunas cuestiones esas sensibilidades también internamente se juegan. Uno de los problemas que teníamos era que la capacitación de reentrenamiento no se podía hacer como una práctica normal donde se juegan oficiales y suboficiales, porque los oficiales –por lo menos los jefes oficiales– no aceptan capacitarse al mismo término que los suboficiales, y menos estar manoseándose ahí en el piso y deteniéndose. Son baños distintos, lugares distintos, no se mezclan. Eso fue un problema grave porque estar separados nos obligaba a reducir. Hay toda una cuestión –como en otras profesiones clasistas– entre qué es un sector y el otro. Clasistas en este sentido, además de las cuestiones de género.

El reentrenamiento implicaba precisamente no solo reentrenar en las estrategias y doctrinas del uso de la fuerza, sino cuatro ejes: Primero, el registro: Como decía bien Sabina, registrar los casos de uso de la fuerza, en este caso, los referidos al uso de fuerza letal. Todos, no solo los que salían mal. Cada vez que se usaba un arma, ¿qué pasaba? ¿Cuándo era? ¿Cuántos enfrentamientos había? Porque hay que ver no solamente los enfrentamientos que tienen muertos o los que salen mal. ¿Cuáles son los otros? ¿Dónde se producen los que salen mal? ¿Cuáles son? ¿Por qué salen mal? También hay un problema, si a uno le preocupa el uso de la fuerza es porque en principio el enfrentamiento no tendría que tener ningún muerto. Es una situación que no salió bien o por lo menos no es la deseable. Así que tienen que tratar de reducir esa situación. Es como los muertos en una operación. Claro que es parte del riesgo, pero no es lo que quiere uno que suceda. Entonces implica también toda una cuestión de sensibilidad también para las instituciones. Empezar a mirar eso. Hace 10 años, cuando se empezó a trabajar en estas cuestiones, yo me acuerdo –hace 10 o 15 años– en algunas conversaciones con algún funcionario de la Policía Federal, que cuando le planteábamos que queríamos el número de policías muertos y el número de delincuentes muertos nos decían: “Mirá, nosotros contamos los policías muertos. Ustedes que son Derechos Humanos cuenten los delincuentes que son del bando de ustedes”. Y esto no debe ser así.

En esa línea, el reentrenamiento tenía primero esos datos: Que en una institución que se caracteriza, a diferencia de las otras por poder usar las armas como las usa, medir cuál es el resultado de eso es una cuestión que tenés que problematizar. Medir es problematizar. Segundo: Las cuestiones de la doctrina, que es esta revisión de los casos,

junto con eso el reentrenamiento, que fuera permanente, porque además esas reglas cambian. Uno puede decir que lo de la protesta está todo bien como está planteado, pero después te pasa Fuentealba y lo que vos pensabas que era un arma no letal, termina siendo letal, entonces tenés que reacomodar en virtud de las situaciones que pasan. Porque no siempre pasan por errores, también pasan por situaciones que no estaban previstas.

Tercero: La cuestión de bienestar. Una de las preocupaciones centrales es la cuestión de los muertos policiales. Muchos de los hechos de Policía Federal por temas de enfrentamientos tienen que ver con situaciones de robo donde son víctimas terceros, pero existen situaciones fuera de servicio donde las víctimas del robo son los mismos funcionarios policiales. Esto tiene que ver con las consecuencias de que la mayoría de los muertos son policías.

Sin embargo, si bien los primeros informes sobre ese tema en 2013 fueron los del Ministerio hacia las Fuerzas de Seguridad y particularmente a la Policía, donde habían matado en los enfrentamientos, entre oficiales y suboficiales, unos 20 funcionarios policiales, de los cuales 18 eran de la Policía Federal y 2 de la Prefectura. Las otras dos fuerzas no habían tenido víctimas. El grueso estaba sin uniforme. Los 70%, solos. Los que no estaban solos, acompañados, de algún personal que no era policial. En general cuando mueren, los policías no están acompañados de otro funcionario policial, tampoco participan de un enfrentamiento cuando están acompañados de otro funcionario policial. Las otras fuerzas en general suelen ir en sus tareas de custodia inclusive más acompañadas.

Esa situación nos llevó a hacer un informe, a preocuparnos, y este era un tema que no le interesaba a la jerarquía de la policía. Pero era uno de los temas más difíciles. Uno pensaba desde afuera y me parece que ese es un tema que siempre está, y que para la jefatura era un problema imposible de tratar: “Ustedes no entienden nada, no saben nada”. Una cuestión asociada al sacrificio, también el tema más sagrado, que voy a plantear en las conclusiones, que tienen que ver con las cuestiones de formación que nos planteaba Sabina, las cuestiones clásicas de la formación.

Nosotros siempre pensamos que la formación es el lugar del ideal, el deber ser. Pero el deber ser también es un debate. En los espacios de formación policial están muchas veces los sectores más profesionales, pero también están los más profesionales en el sentido de lo más conservador. La jefatura de la Escuela de Cadetes de la Policía Federal eran de los sectores más conservadores, porque la misma policía entendía que eran conservadores, que con eso en la práctica no se podía hacer nada, entonces servían para mantener un deber ser conservador y en la misma estructura de la policía debatían eso. Pero es eso, porque también el ideal puede ser autoritario: los que sostenían que había que disparar siempre, que la policía tiene que estar siempre armada. La frase del Jefe de la Escuela de la Policía Federal de Cadetes en ese momento fue “Yo me siento muy mal cuando voy a la playa porque no sé dónde tener un arma” y yo decía: “Pero estás en la playa, estás de vacaciones, ¿qué vas hacer con un arma?” “yo busco donde llevarla”. De acá viene ese debate de por qué las escuelas de reentrenamiento no tenían que ir a ese lugar. No pasa solamente ahí, sino que también en la escuela de derecho. Como dijo Gabriel, en la facultad de Derecho donde se sigue investigando eso. Hay un espacio tradicional en esa línea y me parece que la cuestión fundamental es cómo las escuelas con esta cuestión de otro gobierno terminan dando –cuando se consolida– hegemonía a posiciones mayoritarias. O sea, si uno consigue que dentro de la institución se sostenga de forma mayoritaria que hay un respeto a los derechos, que las formas de intervenir en la protesta social, la forma de intervenir en tal lugar es ésta, entonces la escuela va a legitimar eso como el lugar mayoritario. Pero es fundamentalmente también un espacio de muchas tensiones, que son el reflejo, primero, del exterior, después, de cómo la institución lo toma y, posteriormente, en la doctrina. Esto me parece importante.

Para terminar, usando una frase de alguien que es de educación también, Narodowsky –que es un conservador, una persona tranquila en esos términos y no un revolucionario– dijo: “Si un país tiene una economía basada solamente en la agro exportación, no necesita gran calidad de educación”, no va a tener técnicos, la educación va a ser básica. En ese punto, lo que me parece importante, y en esto no digo cuál es el modelo de país, pero sí que según cuál es el modelo que tenga voy a tener un modelo de educación. Aquí me parece importante ver y pensar cuántos protocolos o manuales de uso de la fuerza compensan una acción política o institucional como la de Chocobar. Porque eso también es parte de la educación y, sobre todo, de las instituciones policiales. Las primeras formas que usó la Policía Federal y la Gendarmería para empezar a inculcar formas de control y de reforma del uso de la fuerza eran unos manuales que tenían toda una resolución con los códigos de conducta de Naciones Unidas, pero la segunda parte

eran un montón de imágenes de recortes de los diarios que decían: “Para que no te pase esto”, y entonces son personas muy prácticas, como todos somos muy prácticos. Muchas gracias.

Exposición María Eugenia Carrasco¹¹

Antes que nada, muchas gracias por la invitación. Cuando me presentaron el seminario, hablamos sobre el enfoque y sobre la mirada que podría llegar a aportar el ILSED a este panel. Uno de los pedidos fue que contara sobre una iniciativa que llevamos adelante desde el instituto: la Red de Observatorios locales sobre Violencias y Delitos. Este proyecto va de la mano de la generación de conciencia sobre la importancia de producir información sobre distintos aspectos de la seguridad. Lo cierto es que esto es ya, de por sí, un posicionamiento.

Así como en otras áreas quizá no esté discutido que se necesite tomar decisiones basadas en información, lo cierto es que, en el campo de la seguridad, muchas veces se piensa únicamente en el cumplimiento de compromisos asumidos con organismos internacionales o en la justificación posterior de acciones. Aún cuesta bastante que el relevamiento, sistematización y análisis se convierta en un proceso que se justifique por fuera de esas necesidades puntuales, y que sobreviva a los cambios en la coyuntura. Esta dificultad impacta negativamente sobre la capacitación del personal abocado a estas tareas y los debates casi ausentes sobre las unidades de análisis, entre otros factores.

Hoy por hoy, muchos de los organismos cuya principal función es la producción de información no están pasando su mejor momento. Limitaciones presupuestarias y otras circunstancias hacen que este trabajo se vea fuertemente debilitado. La pregunta sobre en qué medida el desfinanciamiento se debe a la falta de utilidad de la información debe ir acompañada por la pregunta sobre en qué medida organismos faltos de recursos pueden producir información oportuna y confiable.

En el marco de esta introducción general, aprovecho para recomendarles a quienes no tengan un acercamiento al rol de los observatorios de seguridad un documento que ya tiene algunos años, pero que es bastante esclarecedor: *¿Qué observan los que observan el delito?*, cuyo editor es Jorge Srur, donde se recopilan los resultados de un relevamiento del funcionamiento de los distintos observatorios del crimen y la violencia de América Latina y el Caribe. Recomiendo este documento ya que, si uno viniera a “vender” la propuesta, que no es el caso, destacaría únicamente su potencial. Sin embargo, en la práctica todavía nos falta profundizar el debate de en qué medida queremos realmente que las decisiones en materia de políticas públicas estén fundadas en información.

Como les decía antes, quiero empezar contándoles un poco sobre la Red de Observatorios Locales sobre Violencias y Delitos o ROLVyD. Luego les voy a hablar sobre qué es lo que están haciendo los observatorios que hoy pertenecen a la red en cuanto a producción de información sobre el accionar policial, ya que existen estándares internacionales sobre el uso de la fuerza. Lo que muchas veces falta es su “operacionalización”, a los fines de que su cumplimiento sea monitoreado. Se puede capacitar al personal policial indicándole que debe cumplir con ciertos principios, como el de razonabilidad, pero si no se lo capacita para poder tomar decisiones concretas en las que ese principio se ponga en juego, de poco va a servir la teoría.

En este sentido, desde el ILSED valoramos haber tenido la oportunidad de participar en diferentes instancias de trabajo con fuerzas y cuerpos policiales. Si se quiere asistir en la conducción de las policías, es indispensable conocer en qué consiste el trabajo diario del personal y poder, así, diseñar mecanismos de relevamiento y consulta que garanticen que los protocolos y manuales –entre otros documentos y decisiones– no provengan de alguien que desconoce los pormenores de la labor policial. La elaboración de diagnósticos nos permitió, por ejemplo, conocer cómo trabajaban las distintas áreas de investigación de la Policía Federal Argentina y, también, redactar protocolos de actuación sobre el uso de la fuerza para la Policía de Seguridad Aeroportuaria. En este último caso, los borradores de los textos propuestos contaron con una instancia de validación distinta a la acostumbrada: se trabajó en mesas de discusión, de las cuales participaron representantes de la sociedad civil, personal policial de distintas unidades de

¹¹ La Dra. María Eugenia Carrasco es Abogada egresada de la UBA y Mediadora. Actual Directora Ejecutiva del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED). Coordinadora de la Red de Observatorios Locales sobre Violencias y Delitos (ROLyVD). Sectorialista en seguridad del Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas, abogada a la supervisión del Proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo “Sistema Integrado de Gestión y Monitoreo de Seguridad Ciudadana del Área Metropolitana del Gran Mendoza”.

todo el país e integrantes de la estructura de conducción de la fuerza. Trabajar de esta manera es más dificultoso que escribir un protocolo desde un escritorio y luego imponerlo, pero mucho más enriquecedor para todos los involucrados.

Para continuar, una frase interesante que se puede emplear como disparador y que quienes venimos trabajando con Alberto Binder tenemos ya grabada es la siguiente: “La comprensión del problema, atrapado en una visión de casos y personas, no nos permite contar ni con la información ni con el análisis adecuado como para diseñar estrategias de intervención que puedan ser más exitosas”¹². Tenemos que tratar de ampliar nuestra comprensión de los conflictos y escaparle a la lógica del caso. Llevado esto al uso letal de la fuerza policial, el estudio de ciertas regularidades en su uso nos puede permitir advertir tendencias preocupantes sobre las cuales plantear una agenda de trabajo a futuro. Nos tenemos que preguntar en qué medida se trata de un caso aislado o excepcional y cuándo es el resultado de una práctica con cierta regularidad que, en ciertos casos, llegó al extremo de producir la muerte de una persona.

Volviendo a la ROLVyD y a su historia, esta iniciativa del ILSED arrancó en el año 2014 con el objetivo de promover la producción de conocimiento local sobre violencias y problemáticas delictivas. Desde este espacio se promueve la producción de información útil y sostenida a lo largo del tiempo, que permita contar con una línea de base para el análisis. Para ello, es necesario establecer mecanismos que se perpetúen a lo largo del tiempo. Y es para promover la importancia de contar con esta información que fue creada la Red. Si bien hay muchas discusiones sobre las características definitorias de un observatorio, sobre lo que deberían hacer, sobre las posibles diferencias entre un observatorio y un centro de análisis, con prescindencia del título de cada dependencia, siempre se dice que la recolección de información es solo una parte. Si cuento con un observatorio que únicamente recolecta, pero no analiza la información, no sería, en sí, un observatorio. Dejando esto de lado, también tenemos lo que hace a la publicidad de la información. A nosotros nos interesa poner en agenda la importancia de producir y difundir el conocimiento sobre la conflictividad violenta y sobre las problemáticas delictivas, especialmente en lo que hace a lo local, en donde la definición de seguridad puede ser un poco más amplia.

Dentro de las tareas de la ROLVyD se encuentra la promoción de instancias de cooperación e intercambio de prácticas y conocimientos. Esto se debe a que muchos observatorios trabajan de manera aislada, sin siquiera establecer mecanismos de trabajo que permitan una comparación de la información que producen. En la actualidad, la red está integrada por siete observatorios, algunos de los cuales dependen de municipios, otros de universidades y, en otros casos, son organizaciones de la sociedad civil. Cada estructura y dependencia tiene sus ventajas y desventajas. También, cada observatorio presenta diferentes prioridades temáticas. Al día de hoy, en el marco de la Red, se realizaron cinco encuentros nacionales, fue puesto en línea un sitio web propio desde el cual se puede acceder a documentos de los observatorios¹³, y publicamos el libro *Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana*¹⁴.

El eje del seminario plantea un interrogante específico en lo que hace a producción de la información y nos lleva a preguntarnos qué es lo que están haciendo hoy los observatorios para monitorear el accionar policial. Lamentablemente, hay que reconocer que esta no es una línea sobre la cual se haya avanzado mucho. Los obstáculos para el acceso a fuentes de información dificultan en gran medida esta tarea. De todas formas, podemos encontrar algunos trabajos que se enfocan, principalmente, en el uso de la fuerza letal por parte de efectivos de las fuerzas de seguridad. Este dato es muchas veces problemático ya que, al emplear como fuente lo informado por la propia fuerza, no hay forma de contrastar cuántos son los casos no declarados como tales. Si vamos más allá del resumen de los partes policiales y leemos el sumario íntegro o, aún mejor, accedemos a las causas judiciales, vamos a encontrar algunos casos que inicialmente no estábamos contemplando, porque estaban caratulados de maneras diversas.

De todas formas, sigue siendo útil la información con la que hoy contamos, que nos permite analizar (para algunas jurisdicciones) la cantidad y evolución de muertes producto de enfrentamientos policiales, su desagregación por fuerza y en qué medida ocurren los hechos cuando un policía está o no en servicio. Este seguimiento se realiza también en lo que hace a efectivos de fuerzas de seguridad muertos en hechos de violencia.

¹² Ver filmina 3.

¹³ www.rolvyd.org

¹⁴ Carrasco, M.E. – Schleider, T.J. (Eds), *Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ILSED, 2016. Disponible en: <http://www.ilsed.com.ar/download/2703/>

Son muy pocos los observatorios que cuentan con algo más de información sobre el accionar policial. El CEMAED, que es el centro que depende del Municipio de General Pueyrredón, realiza un seguimiento sobre los tipos de procedimientos y tipos de aprehensiones, empleando una definición de hostigamiento policial que nos permite conocer un poco más sobre el motivo de las intervenciones y sobre aspectos tales como el despliegue de los recursos policiales. Pero, básicamente, esta es la información que se produce, aun cuando podríamos estar estudiando más características que nos permitan diseñar políticas públicas en seguridad y hacer un monitoreo de aquellas en ejecución.

El documento sobre los observatorios de la región que mencioné anteriormente señala algo que me parece importante, y es que los observatorios del futuro deberían ser capaces de realizar un seguimiento de las políticas públicas de seguridad ciudadana. Para encarar esta tarea deberíamos poner en agenda, en cuanto al tema que nos convoca, la definición de cuáles son las prácticas policiales que vamos a monitorear. Esta definición no debería estar necesariamente limitada por categorías jurídicas. Tendríamos que acordar las unidades de análisis a emplear, las variables que mediremos y, especialmente, asegurarnos de que permitan medir la dinámica del conflicto. No podemos seguir analizando los casos únicamente cuando haya un muerto. Si queremos aportar información útil para la prevención de la violencia, tenemos que ser capaces de medir la interacción entre los actores y analizar cómo y por qué escalan los conflictos.

Desde el ILSED, hace algunos años realizamos un estudio sobre casos caratulados como delitos de atentado y resistencia a la autoridad. Empezamos relevando la información estadística proveniente de las fuerzas de seguridad federales y, posteriormente, accedimos a los sumarios policiales y a una cantidad significativa de las causas judiciales. Esto nos permitió, en primer lugar, tomar nota de las deficiencias en los registros administrativos al contrastar lo que surgía de la información estadística con los sumarios y con las causas. Pero también nos permitió identificar distintas estructuras de acción encuadradas por los mismos tipos penales: hechos de pedidos de identificación personal que escalaron a través del intercambio verbal, casos en los que alguien dio aviso sobre la comisión de un delito que terminan en persecución policial y fuga, entre varios otros. Esto quiere decir que, si nos quedamos únicamente con la categoría penal, no vamos a conocer cuál fue, efectivamente, la dinámica del conflicto.

Por otra parte, continuando con una posible agenda de trabajo que incluye la definición de prácticas policiales, el acuerdo de las unidades de análisis y el empleo de variables que permitan advertir la dinámica del conflicto que mencioné antes, aparecen también otras cuestiones: la promoción de acuerdos que garanticen el acceso a fuentes de información, la promoción de mecanismos de auditoría de los registros administrativos, la publicidad sobre el funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuenta, el empleo de sistemas de alertas y la publicidad de los protocolos de actuación que rigen para cada fuerza. Nosotros detectamos gran cantidad de casos con lesionados que no derivaron en absolutamente ninguna actuación para indagar sobre el accionar policial, ni fueron tomados en cuenta en la revisión de protocolos o capacitación.

Por último, hay tres puntos que sumaría a esta posible agenda de trabajo: la medición de la actitud hacia el accionar ilegal policial, la medición sobre la percepción del uso de la fuerza y la promoción de instancias de cooperación y trabajo conjunto con todos los actores. Lo que necesitamos es trabajar desde la sociedad civil en conjunto con el Poder Judicial, con las dependencias de conducción y con las fuerzas de seguridad y cuerpos policiales, para integrar las distintas visiones y experiencias en pos de una profesionalización de nuestras policías.

Exposición de Matías Barroetaveña¹⁵

Buenas tardes a todas y a todos. El Centro de Estudios Metropolitanos es un consorcio de cooperación entre 3 universidades que son: la Universidad Metropolitana de la Educación y el Trabajo (la UMET), la Universidad Nacional Arturo Jauretche (de Florencio Varela) y la Universidad Nacional de Hurlingham. Justamente la dimensión metropolitana es uno de los aspectos centrales que buscamos al encarar cualquier análisis de política. Por otra parte,

¹⁵ Matías Barroetaveña es Político egresado en la Universidad de Buenos Aires (UBA), Director del Centro de Estudios Metropolitanos (CEM), integrado por la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, la Universidad Nacional Arturo Jauretche y la Universidad Nacional de Hurlingham (UMET-UNAJ-UNAHUR). Es Director en Autopistas Urbanas S.A. (AUSA). Fue Secretario de Empleo en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. También se desempeñó como Presidente de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires.

también voy a hacer referencia en algunos de estos aspectos a mi experiencia anterior cuando fui subsecretario de Políticas de Formación y Empleo en el Ministerio de Trabajo durante varios años, y también secretario de Empleo, lugar desde donde me tocaba la negociación y el manejo de los conflictos en la calle.

Primero, en lo que tiene que ver con la formación, obviamente, voy hablar a partir de la experiencia que no tiene que ver con la fuerza. Si bien tuvimos algún aporte en lo que tuvo que ver en su momento con la selección para la PSA, sobre todo con la búsqueda a nivel Federal de participantes; también trabajamos con el Ministerio de Defensa en lo que tiene que ver con formación de oficios para soldados voluntarios, pero que terminó siendo también muchas veces para fuerzas no voluntarias. También en el Servicio Penitenciario tuvimos una muy fuerte política de formación profesional dentro de las cárceles, con actores sindicales y empresarios que aún hoy se mantienen en muchos casos, y que terminó siendo también con alumnos del servicio penitenciario que también querían participar o que tenían cursos específicos. En ese caso, obviamente, no se producían en forma conjunta.

Con respecto a la formación primero, cuando uno se pregunta sobre la formación profesional, formación de oficios o formación en cualquier ámbito, uno tiene que tener esa pregunta del para qué. Acá no voy a repetirme, creo que quedó claro antes. Uno se plantea un modelo de sociedad, un modelo en nuestro caso pluralista, participativo, democrático y cuando uno elige una formación y las características de determinada institución, uno debe siempre partir de determinados valores. Obviamente, dentro del juego democrático, unos ganan y otros pierden las elecciones en cualquier lugar del mundo. Pero, hay determinados valores que son diversos y que pueden implicar modificaciones en la forma en la que se abordan las problemáticas, porque si no, no sería necesario que canalicemos a través de un sistema democrático esas diferencias. Pero debe haber ciertas continuidades que tienen que ver con acuerdos básicos respecto al Estado, al sistema democrático, al régimen en el que uno decide una vida en común. Dentro de la teoría política, sería, para ir un poco a la idea del uso de la fuerza, de un Hobbes a un Locke o a un Rousseau. O sea, una acumulación si se quiere en términos de derechos, donde siempre hay una idea de contrato civil primero, que supone para todos una vida mejor en sociedad que elegir otro camino.

En ese sentido, las instituciones policiales nacieron históricamente como desprendimiento de instituciones castrenses, y eso impactó en la historia de su organización, de la estructura de mando, más allá de todas las evoluciones y modificaciones que después tuvo. Entonces, si uno quiere avanzar en ese proceso que se comenzó pero que siempre está bien acabado, uno tiene que ver cómo se democratiza su funcionamiento. La palabra “democracia” no debe mezclarse con politización, que es otra problemática, que a veces también nosotros en Argentina hemos visto, y es la utilización política, sobre todo cuando uno ve y cuando uno asesora en algunos lugares de nuestro país donde hay una utilización de la información de la institución, hasta causas armadas y operativos armados y demás, que tienen que ver con intereses político-partidarios. Bueno, nada más lejano de una institución democrática que aquella que construye vínculos nefastos con determinados actores de la vida política.

En términos de formación, me parece muy importante que se haya planteado el reentrenamiento, que es el tema de la formación continua. Más allá de que esta es una elección a lo largo de la vida y no tiene tal vez el cambio, más allá de que muchos también estudian otras carreras y tienen una vida mucho más extensa que la de su vida policial. En el resto del mundo laboral es bastante difícil poder sostenerse en un puesto de trabajo, dado que estos mismos van creciendo y se van modificando o van desapareciendo y la necesidad de la formación continua hoy es una realidad. Cualquier oficio, pensemos, tiene que actualizarse según los cambios en el mundo del trabajo, el avance tecnológico, por ejemplo. Pensemos una institución policial que desconozca lo que tiene que ver con todo el fenómeno de las Smart Cities, la realidad que hoy existe. Digo, cuando un policía tiene que llegar a un hecho, sabemos si tiene un sistema satelital para llegar hasta ahí o utiliza Waze, o si la policía le da los datos a Waze como hace el Gobierno de la Ciudad.

Por ejemplo, el Gobierno de la Ciudad tiene un montón de gente todos los días cargando en Waze información sobre los cortes que va a haber, que hacen al funcionamiento del sistema, pero debemos preguntarnos si la policía utiliza esta herramienta, como así también la enorme cantidad de sensores que hay, el Big Data, etc. Hoy tenemos una cantidad enorme de información en las ciudades y mucha dificultad para utilizarla, pero digo, muchísima de esa información serviría para organizar desde el tránsito, a las manifestaciones, a poder prever también cómo llegar a determinada situación con un mejor uso del tiempo. Recuerdo cuando en su momento se planteó la incorporación de cámaras y había un tema también de posibilidad de transmisión. La desigualdad en términos de donde existe efectivamente la posibilidad de tener un 4G, o de poder transmitir online, también dificulta muchas veces el uso de la tecnología, sobre todo cuando lo pensamos a nivel nacional. A su vez, además de los cambios en la tecnología y la

necesidad de poder abordarlos y capacitarse permanentemente para estos cambios, también la sociedad cambia. Hoy en la sociedad estamos viendo las discusiones que tienen que ver con respecto a nuevos derechos, el tema del aborto, hace varios años la Ley de Divorcio o lo que tiene que ver con la tolerancia que hoy existe a formas de encarar la vida individual, personal y de más que antes no existía. En ese sentido también debe haber una formación y una actualización, porque en la sociedad que cambia, la policía y la fuerza de seguridad como parte de la sociedad también forma su propia visión sobre lo que está pasando y debe también acompañar muchas de las posturas que la sociedad va definiendo a partir del establecimiento de reglas, como pueden ser las leyes, pero también a partir de usos y costumbres de la sociedad se modifican determinados comportamientos. Para poner un ejemplo, el caso de las dos chicas que se dan un beso en la vía pública y la actitud que toma la policía. Si bien no quiero meterme puntualmente en ese caso, creo que sirve de ejemplo para considerar que es necesario que esa formación no sea solo técnica, el uso de la tecnología, nutriéndose de los avances a nivel global mundial de otras fuerzas compartiendo experiencias, sino también en términos de lo que tiene que ver con los derechos individuales y con los cambios en la sociedad.

También se pueden considerar otras políticas urbanas. Por ejemplo, en este distrito se está discutiendo el Código de edificación, que modifica la Ciudad de Buenos Aires. Es necesario en todas las políticas que tengamos visiones multidisciplinarias. Es decir, las fuerzas de seguridad tienen que opinar sobre qué impacto tienen determinadas cosas. Se propone modificar las características de las esquinas sumando edificación, el ancho de una calle, la interacción en la movilidad, etc. Cuando una ciudad define su movilidad, cuando define los usos del suelo, define el cómo vivir de la gente, cómo se va a mover y esos ámbitos de movimiento tienen mucho que ver también con la hora en que se produce el delito.

Pensemos a partir de otro ejemplo, se está construyendo el Paseo del Bajo, ahí se pusieron en venta unos terrenos de los más caros de la Ciudad, Catalinas 2. Cuando uno ve el proyecto donde se intentan vender esas propiedades se mencionan como uno de los temas, que no hay ningún problema con la villa 31 porque va a estar separada por el Paseo del Bajo, que es una especie de paredón. Es decir, en el propio emprendimiento inmobiliario se menciona esta cercanía –entiendo de una forma nefasta– pero señalo que es algo que está presente, la preocupación sobre lo que tiene que ver con la seguridad en el desarrollo urbano. Creo que debe tener un ida y vuelta en ese sentido. Sobre esto cualquiera que haya tenido responsabilidad en el mando de fuerzas policiales sabe que cuando va a los foros de seguridad se encuentra con demandas que no puede resolver, cuando se sostiene que se necesita más iluminación, que se corte el arbolado, que se necesita infraestructura urbana, y el policía no puede responder a eso porque no lo tiene en su ámbito. Entonces es necesario que haya un permanente diálogo entre esas políticas urbanas. Porque, sucede en un espacio, en un lugar y condiciona las posibilidades también de respuesta y de atención de ese diálogo entre los distintos actores. Creo que son un gran avance esos foros, sobre todo porque se sale de un modelo donde antes estaban los amigos de la cooperativa, los amigos de la comisaría, del comisario, que la verdad que no representaban al conjunto de la sociedad y esos foros permiten un mayor diálogo. Pero los foros participativos funcionan en la medida en que puedan resolver las cuestiones que se plantean, si no se van desgastando con el tiempo.

A su vez, es necesario abrir los institutos. Antes se mencionó la importancia de agentes civiles en la conducción de las fuerzas. La posibilidad también de que aquellos que forman parte de las fuerzas de policía puedan contar con formación en otros ámbitos, como ser el universitario. Se mencionó recién un par de ejemplos: la UCA, la UADE, también en universidades públicas, la posibilidad de interactuar, de tener esos créditos reconocidos, la posibilidad de tener una formación policial a partir de un vínculo con el resto de la sociedad, que está participando en su formación. Lo mismo en la comisaría. Muchas veces se discutió lo que tiene que ver con las tareas civiles. Debemos preguntarnos si todas las tareas que desarrollan los policías es necesario que sean desarrolladas por estos. Lo edilicio como ámbito laboral, las condiciones de trabajo de la policía. Uno puede formar, pero si después no tiene las condiciones y los medios no va a poder obtener los resultados, más allá de esa formación. Entonces, la utilización de los espacios públicos, el condicionante que provoca la situación en la que está, la posibilidad de tener un uso adecuado de la tecnología y acceso a esa tecnología va a demandar también esas posibilidades.

El otro tema, es la sindicalización y las condiciones laborales. Ese es un tema de discusión, de hecho, existe una enorme cantidad de asociaciones, de ligas donde los policías se agrupan. Vivimos un momento muy fuerte en el 2013 con más de 17 policías provinciales en una situación de conflicto que nos hizo en ese momento reflexionar sobre una situación muy complicada que se estaba viviendo, que después parece que nos olvidamos. La sindicalización –más allá de la decisión de la Corte Suprema sobre si es el camino adecuado o no, no lo sé– es una realidad que tiene que ver con reconocer que es un trabajo el ser policía, y que tiene que haber mecanismos institucionalizados para poder

resolver las cuestiones. Muchas veces nos enteramos que determinadas demandas toman un formato de tomas de comisaría, de cierta discusión, que muchas veces no salen en los medios, pero que son muy conflictivas en la medida en que uno no canaliza y no institucionaliza esa posibilidad de reclamo y de resolución.

Otro tema tiene que ver con el manejo de la fuerza en las movilizaciones, donde puedo aportar algo en términos del rol que me tocó ocupar en el Ministerio de Trabajo. Y ahí quiero refrendar la idea de la conducción política y de la sociedad política, y como decían varios de los que me antecedieron en el uso de la palabra, la realidad de que existe un conflicto en la sociedad. Entonces, si hay conflicto, la política justamente es la vía de resolución de los conflictos y cuando fracasa justamente se da la violencia, y ahí es donde debemos referirnos al monopolio del uso de la fuerza. En ese caso para mí es fundamental la experiencia del conocimiento del territorio. La policía al funcionario político lo va a tantear y le va a contar una versión de los hechos que más o menos se acerque a la realidad, y es imprescindible que el funcionario que tiene que tomar decisiones conozca la realidad porque se genera un respeto mutuo.

Es decir, si uno tiene un conflicto, cortan una autopista y me dice “eso es porque en esa Villa son todos delincuentes o porque en esa villa...” Y si uno sabe que efectivamente lo que pasa es que se cortó la luz o que tienen la villa inundada hace un mes y que hubo una promesa que no se cumplió, bueno, de esa manera uno tiene las herramientas para saber quiénes tienen que participar de la discusión, o ser parte de la negociación. Pero sobre todo, para no creer que la única vía de resolución es la represión. Cuando uno tiene contacto hay un respeto mucho mayor también de las fuerzas que tienen presencia en el territorio y lo mismo con las organizaciones que se manifiestan, sean sindicales, organizaciones sociales, civiles, manifestaciones espontáneas en la calle. Cuando uno tiene ese diálogo, es distinto. A mí me ha tocado –como Secretario de Empleo– recibir un mensaje a las 5 de la mañana en el que se me avisaba de un corte, de una toma, de una marcha para organizar cómo se iba a desarrollar ese mecanismo; y al otro día había que acordar inmediatamente, porque es verdad que la autoridad política tampoco quiere que le vayan a manifestar a su puerta. Entonces tiene que haber una coordinación, entre la autoridad política, que tiene que ver con el objeto del corte o de la manifestación, entre las autoridades políticas policiales y la propia policía. A veces las fuerzas de seguridad quieren tener el menor conflicto posible, intentan lograr que la manifestación llegue al lugar y se vaya lo más rápido posible. Con el diálogo previo, uno puede saber si vienen con una carpa, si no vienen con una carpa, si vienen con intención de quedarse si no tienen intenciones de quedarse. Sabe lo que tiene que negociar, sabe si la amenaza de quedarse es cierta o no. O sea, conociendo, haciendo un trabajo de conocimiento de las organizaciones a partir del diálogo conjunto. Además, a veces esas manifestaciones tienen un objetivo de visibilización que tiene que ver con cortar la calle para que venga un canal de televisión, para que me vean porque no me está viendo nadie, y salir de una marginalidad. A veces tiene que ver con una disputa de poder entre organizaciones, donde necesitan mostrarse, demostrar su capacidad de movilización. Entonces es muy importante desde la conducción política conocer el territorio, conocer los que participan y saber qué es lo que está pasando para poder tener una resolución que efectivamente tenga resultado.

Quiero dar algunos datos que tienen que ver con la imagen de las fuerzas. Con el CEM nosotros hicimos una encuesta de 9.000 casos en el área metropolitana en febrero. No voy a dar el detalle de cada municipio, pero me parece importante porque a veces se prejuzga la imagen que la población tiene. Por ejemplo, cuando uno pregunta la imagen positiva de la Policía Bonaerense: en Almirante Brown es del 47% y en José C. Paz del 11%; lo que podemos ver es que la Policía Bonaerense no tiene una misma imagen en el conurbano. Depende mucho de cada barrio: Ezeiza, Vicente López y La Matanza están mejor; en cambio, Malvinas, Tres de febrero, y Esteban Echeverría está peor. Lo mismo la Policía local: es una particularidad en cada territorio, pero también, vemos que en Vicente López –que es un lugar donde uno va y ve la policía, la patrulla– está primera con casi 60% de la población de Vicente López que le da imagen positiva; en cambio, en Moreno solo tiene el 7% de imagen positiva. Es decir, no hay UNA imagen de las fuerzas, sino que depende del territorio, y esto creo que nos da una visión optimista porque se puede mejorar. Es verdad que la imagen positiva puede estar dada porque haya una mentalidad retrógrada y represiva en un territorio, donde la buena imagen se justifique en matar delincuentes. Entonces cuando hablamos de imagen hablamos de conjunto, pero ahora voy un poco al contenido. Se siente inseguro, también en Quilmes casi el 80%, en Tigre el 33%, es decir, más del doble.

También existe la importancia de ver que es toda la misma ciudad: Porque la región metropolitana es toda la misma ciudad donde hay más de un millón y medio de viajes, entre conurbano y la Ciudad de Buenos Aires, y es imposible que pensemos que podemos abordar la problemática de la inseguridad, como la de los residuos o la de la movilidad, si no pensamos toda la ciudad. Porque hoy desde Luján hasta Zárate o Pilar es una única ciudad y, como vemos, hay una gran distancia en los valores.

Volviendo a la encuesta, asimismo preguntamos cuál es la principal causa de inseguridad y obtuvimos: 28% leyes blandas, 17% la pobreza, 16% la corrupción policial, 12% el mal desempeño de la justicia, 12% los políticos, 9% la falta de valores. Están todas las visiones en la sociedad. No son tres locos ideológicos de un lado y tres del otro que se pelean en *Intratables*. Es la sociedad que a veces hasta cree en dos causas contrapuestas. No necesariamente parados de un lado o del otro, es un tema bastante complejo.

Al consultar sobre cuál es la mejor política para resolver la inseguridad, también vemos diversas respuestas: 31% aumentar las penas, 26% invertir más en educación, 23% terminar con las mafias policiales, 10% invertir en ayuda social, 7% tener mejores policías. Es decir, en general no se plantea la mejor policía, sino que se plantea mano dura o educación, o sea, los extremos, que tienden a reproducir el esquema de simplificación que se da en algunos debates. Por eso, mi idea era tirar algunos datos como para que veamos la complejidad de una ciudad tan grande, que se piensa que va a duplicar su población. La Argentina es el país más urbanizado del continente y va a duplicar su población, y ese es un proceso que no muchas veces está planificado, es caótico y a su vez cuenta con la enorme desigualdad que también produce.

Debo cerrar dejando pendiente por falta de tiempo el tema que está muy fuertemente instalado, que es el "Ni una menos", la violencia dentro del hogar, que es otro de los aspectos centrales que la institución policial debería abordar a la hora de su capacitación.

PANEL 2: Políticas de prevención de la violencia y el delito. Experiencias comparadas

Este panel se desarrolló sobre distintos enfoques y abordajes de Prevención de la violencia y del Delito, teniendo en cuenta experiencias territoriales como las de la Ciudad de Buenos Aires o Río de Janeiro, como así también, enfoques judiciales, de órganos de protección de derechos u organismos nacionales con estándares internacionales.

En su intervención, la Dra. Emelina Alonso ilustró sobre el sistema que desde el Ministerio Público de la Defensa da asistencia integral, desde una perspectiva de derechos, al detenido privado de su libertad en la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, comentó la evolución del mismo, desde su creación a la fecha, en un contexto donde el abordaje se ha debido adaptar y reconfigurar teniendo en cuenta el traspaso de la Policía a la Ciudad y, también, las competencias penales que la Ciudad Autónoma ha ido asumiendo.

La especialista Silvia Ramos, de la República Federativa de Brasil, ejemplificó –a través del caso de la intervención Federal en Río de Janeiro– cómo un modelo de seguridad pública basado en la confrontación, el choque y el discurso militarista provoca resultados negativos en materia de seguridad, en el mediano y largo plazo. Análogamente, explicitó el modelo de recolección de datos del Observatorio de Violencia y Seguridad Pública que dirige para sustentar estas conclusiones. Dado que Silvia Ramos tuvo dos intervenciones en el Seminario, su intervención completa se encuentra en el panel de cierre de la presente publicación.

Por último, Enrique Font desarrolló un análisis de la implementación en nuestro país de la Comisión Nacional para la Prevención de la Tortura, de la que forma parte, su conformación como mecanismo federal, las funciones que tiene y ejemplos de diferentes tipos de intervención o actuaciones de la misma.

La moderación del panel estuvo a cargo de Nora Luzi, abogada y especialista en Relaciones Internacionales que actualmente se desempeña como coordinadora del Área de Gobernabilidad Democrática del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Argentina (PNUD) y es responsable de una amplia cartera de proyectos que incluyen reformas institucionales en el sector público en distintas materias, incluidos los temas de justicia, seguridad y derechos humanos.

Exposición Emelina Alonso¹⁶

Desde el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pensamos constantemente cómo debe ser una defensa integral para las personas que asistimos, ¿cómo sería esa defensa integral en las primeras horas en que una persona está privada de su libertad? En la respuesta a esa pregunta se basa el trabajo que hacemos en la dirección y sobre esto quiero que conversemos y que después me hagan preguntas. Para nosotros una defensa integral no es solo jurídica o vinculada al proceso, también tiene que ver con los derechos de la persona al estar detenida y con cómo es esa persona en tanto habitante de esta ciudad. ¿Cómo es para nosotros esa asistencia en los casos en que la persona es detenida en flagrancia?

Estamos hablando de ese primer momento luego de la detención, que sabemos que es de mucha sensibilidad y que es cuando ocurren a veces las violaciones a los derechos humanos. Pensando en ese sentido es que construimos un dispositivo que existe hace ya más o menos 10 años, que se ha ido profesionalizando, ha tenido cada vez más oficio y más perspectiva de derechos en su abordaje.

Originalmente estuvo pensado en el sentido de asistir a los y las defensoras oficiales durante el tiempo que están de turno, pero ahora no solo se trata de una asistencia en tal sentido sino de un dispositivo que brinda una asistencia homogénea en toda la Ciudad a todas las personas detenidas desde una perspectiva de derechos y que, además, realiza un control pormenorizado y sistemático desde las condiciones en que se encuentra la persona en el momento inmediato posterior a la detención hasta que queda en libertad o se dicta prisión preventiva. Este dispositivo no existe en ningún lugar en el país. Otras personas detenidas, salvo que tengan un abogado particular, no suelen tener contacto rápidamente con su defensa oficial. En cambio, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, gracias a este dispositivo centralizado, que depende directamente de la Defensoría General, podemos brindar esta asistencia inmediatamente después de la detención. La Dirección no está dentro de la jurisdicción, donde están las Defensorías,

¹⁶ Emelina Alonso es Abogada. Se desempeña actualmente como Directora de Asistencia a Personas Privadas de su Libertad en el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires. Tiene experiencia y trayectoria en temáticas de género y Derechos Humanos.

sino en la estructura centralizada pero en constante articulación con cada defensoría de turno. En la Ciudad tenemos 24 Defensorías oficiales en el fuero penal, contravencional y de faltas. La Dirección articula con esas 24 defensorías desde un lugar centralizado y una mirada específica sobre la detención.

¿Qué hacemos? Primero que nada trabajamos 24 horas los 365 días al año. Tenemos una guardia en funcionamiento que asiste a las personas detenidas en forma permanente. Inmediatamente después de la detención entrevistamos a esas personas y desde el primer momento hacemos un seguimiento exhaustivo de la privación de libertad, nos comunicamos con las comisarías, vamos a las alcaldías, hablamos con la defensa oficial, contribuimos en pensar la estrategia jurídica, pero también relevamos información sobre qué pasó en ese caso puntual, sobre quién es esa persona, sobre si requiere alguna asistencia en particular, le damos información sobre cuáles son sus derechos, cuál es el proceso, en qué momento del proceso está. Esto ocurre, insisto, en las primeras horas posteriores a la detención, no es que van a recibir la asistencia de la defensa oficial días después, como sucede en el fuero nacional, federal o en otras provincias.

Hacemos un seguimiento exhaustivo, entrevistamos a las personas, les damos información, controlamos los plazos y las condiciones de la detención, que sean garantizados sus derechos en esas primeras horas, tan sensibles, que se respete su identidad de género en los aspectos formales, pero también en los que tienen que ver con las condiciones de detención, que, si necesita algún tipo de tratamiento médico, se le brinde; que no se viole su integridad física, que se respete su libre voluntad. Todos aspectos y momentos en que sabemos suelen ocurrir las violencias institucionales, para así prevenirlas y evitarlas. Esto es, en rasgos generales, lo que hacemos en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En la Ciudad, una de las fuerzas de seguridad que principalmente cumplen funciones, es la Policía de la Ciudad, que antes era mayormente la Policía Federal. Estamos en un proceso de muchas transiciones en cuanto a las fuerzas de seguridad porque pasamos de tener una fuerza de seguridad federal a una fuerza de seguridad local y heredamos 54 comisarías de la Policía Federal, más allá de la Policía de la Ciudad o de la policía local que teníamos, que se llamaba “metropolitana”. Ahora se está en camino de disponer a la Policía de acuerdo al funcionamiento de la Ciudad. A partir del 1 de julio de 2018 las comisarías van a funcionar de acuerdo a la disposición de las comunas, que son las estructuras jurídico-políticas descentralizadas del territorio de la Ciudad.

Nosotros asistimos casos penales y causas contravencionales, es decir que hay detenciones en flagrancia en materia penal y también hay detenciones en flagrancia en materia contravencional. La persona que presuntamente está cometiendo una contravención, ¿debe ser detenida? No. La Constitución de la Ciudad prohíbe las detenciones preventivas en materia contravencional. ¿Qué sucede entonces? ¿Por qué se detiene a una persona en materia contravencional? Se la detiene para identificarla. Cuando la persona no tiene documento y no se sabe quién es esa persona, la pueden detener hasta por un plazo de diez horas para identificación. Si a alguien le interesa este tema en particular, podemos ahondar ahí después, porque es discutible la forma en que se identifica a esa persona. Se lo hace extrayendo sus huellas dactilares y solicitando un informe de antecedentes penales. Algo totalmente innecesario en un país que tiene desde abril de 2017 digitalizada la huella de casi toda la población. Más allá de esta forma de identificación, lo más gravoso es la detención en sí misma. La supuesta contravención que la persona cometió, en caso de confirmarse y ser condenada, no tiene en la gran mayoría de los casos una posible sanción de arresto. Las sanciones posibles son de multa o de trabajo de utilidad pública y, sin embargo, al no contar con documento, automáticamente se habilita una detención de 10 horas para identificación. A esas personas que son detenidas en materia contravencional y trasladadas a la Oficina Central de Identificación (OCI), también las asistimos. En los casos de flagrancia penal y en estos casos contravencionales intervenimos inmediatamente después de la detención.

En materia penal, luego que el fiscal convalida la detención efectuada por las fuerzas de seguridad, le avisa inmediatamente a la Defensoría Oficial de turno, desde dónde nos dan intervención. A partir de allí nosotros nos comunicamos con la comisaría competente. Muchas veces, cuando llamamos a la comisaría tienen conocimiento de la detención pero la persona continúa en el lugar del hecho y aún no fue trasladada a la comisaría u alcaldía. Tan inmediata es la intervención.

Entonces, desde el primer momento intervenimos, nos comunicamos con la comisaría, alcaldía o con el lugar de detención en materia contravencional, que es la Oficina Central de Identificación. Siempre que seamos competentes, concurrimos al lugar donde está la persona, relevamos toda la información que les comenté y hacemos un seguimiento

de las condiciones y demás aspectos de la detención hasta que la persona quede en libertad o se dicte la prisión preventiva.

Es importante considerar en este punto que la Ciudad de Buenos Aires todavía no tiene la facultad de juzgar todos los delitos. A lo largo de estos veinte años de autonomía se han ido traspasando las competencias jurisdiccionales en materia penal y este año es particular en ese sentido porque pasan a la órbita del Poder Judicial de la Ciudad algunos de los delitos más sensibles en relación con la violencia institucional, como las figuras de atentado y resistencia a la autoridad que suelen ser utilizadas para esconder prácticas violatorias de derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad. También van a ser traspasados en los próximos meses los delitos de estupefacientes que tienen que ver con el consumo personal y el narcomenudeo y dudamos sobre qué va a pasar al respecto, si vamos a seguir dentro de los estándares que estableció la Corte Suprema de Justicia de la Nación o si lamentablemente se van a perseguir penalmente ciertas acciones que ahora no están siendo juzgadas y de qué forma va a ser esa supuesta persecución criminal. Esta es información de contexto sobre el momento actual.

En el proceso penal puntualmente también coadyuvamos con las Defensorías Oficiales para acreditar ciertos requisitos que tienen que ver con que la persona no quede detenida con prisión preventiva, por ejemplo, a constatar un domicilio o algún arraigo, algo que permita suponer que la persona no se va a fugar. También a partir de la entrevista que hacemos, aportamos información a la Defensoría de turno sobre posibles antecedentes penales que pudiera tener la persona. Además, articulamos con otras áreas del Ministerio Público de la Defensa, por ejemplo, con la Dirección de Asistencia Técnica, que es la que realiza y gestiona todas las pericias que son necesarias en un proceso penal.

En materia contravencional colaboramos para ver si se puede identificar más rápidamente a la persona, si alguien le puede alcanzar un documento para que no esté 10 horas privada de su libertad. Por ejemplo, cuando por parte de la fiscalía hay algún planteo sobre si determinada documentación es válida o no para acreditar identidad –como la partida de nacimiento–, ponemos en aviso a la Defensoría Oficial de turno. Entonces avisamos a la defensora o al defensor en ese mismo momento para que se haga un planteo ante la Fiscalía respecto a que esta documentación sí es válida para acreditar identidad y que la persona sea liberada.

En definitiva nuestra oficina articula con todas las Defensorías y aborda todas las detenciones en el territorio de la Ciudad y a disposición del Poder Judicial local. Es la única área que ve todas las detenciones en flagrancia. Entonces, hace dos años atrás cuando yo pasé a estar a cargo del área, revisamos el procedimiento utilizado para relevar la información y empezamos a procesar y sistematizar todos los datos que generamos, para tener esa información como insumo para poder pensar esta política pública vinculada a las personas detenidas, para saber a quiénes se detiene habitualmente y evaluar, por ejemplo, si hay medidas que podemos adoptar para prevenir estas detenciones. En el formulario que utilizamos actualmente hay muchos campos e incluye tanto aspectos vinculados a la detención y al trato recibido por parte de las fuerzas de seguridad como cuestiones que hacen a la situación social de la persona.

A partir de ello hemos construido una base de datos de la que podemos extraer información más cuantitativa y más cualitativa, que va desde el total de asistencias realizadas por un lado, a cómo se han dado las situaciones de violencia institucional. Les voy a presentar algunos de estos datos. Las *asistencias totales*, esto es la suma de las asistencias penales y contravencionales que realizamos, se incrementaron un 20% de 2015 a 2016, pasando de 1.117 a 1.337. A su vez, aumentaron un 34,5% de 2016 a 2017, alcanzando un total de 1.798. Estos datos no incluyen el traspaso de las competencias jurisdiccionales en materia penal que está teniendo lugar en 2018. Cuando veamos el año próximo los números de 2018 veremos el incremento exponencial de asistencias que estamos teniendo a partir del traspaso de competencias.

Respecto de los últimos 2 años, lo más interesante se observa en materia contravencional. De 2015 a 2016 el incremento de asistencias fue del 75%, pasando de 281 a 492 y del 2016 al 2017 el aumento fue del 123%, alcanzando un total de asistencias contravencionales de 1.095. Es decir que pasamos de 281 asistencias en 2015 a 1.095 en 2017. ¿Alguien se imagina por qué pasó esto?

Porque hubo una mayor persecución contravencional a distintos colectivos de personas. En primer lugar, el sector más perseguido en 2017 fueron los cuidacoches o “trapitos”. El número total de detenciones a este colectivo es el que mejor explica esta cifra. Y, por supuesto, sigue habiendo mucha persecución a mujeres en situación de prostitución o trabajadoras sexuales, según cada quien lo entienda, y a vendedores/as ambulantes. En otras palabras, la mayor persecución contravencional apunta a actividades de subsistencia en el espacio público.

En materia de asistencias penales la tendencia venía siendo a un leve descenso (2% de incremento en 2016 respecto de 2015 y 17% de disminución en 2017 respecto de 2016). Insisto en este punto que tendremos que esperar a ver las estadísticas de 2018 con el traspaso de mayores competencias penales.

Respecto a estos pocos meses posteriores al traspaso, si los comparamos con el año anterior, las cifras muestran que en marzo de 2017 habíamos tenido 72 asistencias penales, mientras que en marzo de 2018 tuvimos 142. En abril de 2017 habíamos tenidos 71 asistencias penales mientras que en abril de 2018 pasamos a 172 asistencias penales. En cada uno de estos dos meses de 2018 aproximadamente el 65% de las asistencias fueron por las figuras de atentado y/o resistencia a la autoridad o por alguno de esos delitos de forma concurrente con otro. Si tenemos en consideración que en muchas ocasiones estas causas se desestiman y que se confirma que estas figuras son utilizadas habitualmente para control social, podemos tener una mirada sobre la violencia institucional en estos casos. Por supuesto, puede haber algún caso de una orden bien instruida por parte de un agente de las fuerzas de seguridad en que la persona se resiste, pero lo cierto es que en muchas ocasiones estas figuras se utilizan para perseguir criminalmente a los colectivos a los que me refería anteriormente y, sobre todo, en las manifestaciones y movilizaciones sociales se están utilizando estas figuras también cuando es de conocimiento público que se detienen personas en medio de razias y en lugares incluso alejados de donde fueron los supuestos hechos que dan lugar a las detenciones.

En estos mismos meses de 2018 en materia contravencional bajaron las asistencias. La persecución criminal pareciera dejar de tener un foco tan fuerte en los trapitos o cuidacoches y en el marco del traspaso de competencias aparece en principio orientada a los vendedores ambulantes senegaleses en Flores, por ejemplo, que está siendo el colectivo cuyos derechos, la violación de sus derechos esenciales en realidad, más nos preocupa estos días. Recientemente hubo un caso bastante grave de violencia institucional contra un vendedor senegalés. Tenemos que articular constantemente entre Defensoría del Pueblo y Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad y otras instituciones, organizaciones sociales y ONG para llegar a asistir a estas personas, porque siempre hay una manera de evadirse de los controles que tenemos en la Ciudad. Por ejemplo, muy habitualmente a los vendedores senegaleses se les está imputando el delito previsto en la ley de marcas, porque venden anteojos marca "Rayben", en lugar de "Rayban" sin autorización legal. A partir de la utilización de esta figura interviene el fuero federal por este delito en lugar de encuadrarse como una contravención local.

Tenemos más información que va a aparecer publicada en una revista de la Defensoría y que se va a difundir en una campaña pero trajimos un dato más que nos parecía interesante de 2017 y que queríamos compartir. El año pasado, por lo menos el 21% de las personas que asistimos estaban en situación de calle, 7% en situación de vivienda precaria (inquilinos, villas u asentamientos), y el restante 70% tenía alguna vivienda digna en términos de estándares jurídicos mínimos.

Por último, quería contarles que hemos elaborado toda una serie de materiales de difusión, algunos apuntados más a la Policía y a resaltar la obligación de darnos intervención de forma inmediata y otros que apuntan más a que la persona detenida conozca y pueda exigir cuáles son sus derechos. A veces es difícil que la persona pueda entender al momento en que la entrevistamos en la comisaría una serie de cuestiones. En muchos casos está nerviosa, no termina de entender por qué está detenida. Nos parece importante que puedan saber con claridad qué es la defensa pública, quiénes somos como Ministerio Público de Defensa. El abordaje que hacemos respecto de esas personas tiene que ser accesible, por eso hicimos estos materiales de comunicación y por eso nos parece importante también trabajar en esa línea. Les dejo mi contacto ealonso@jusbaires.gob.ar. Estamos a disposición de quien lo necesite.

Exposición de Enrique Font¹⁷

Soy profesor de Sociología del delito y del control y de Sociología de la policía en la Universidad Nacional de Rosario. Eso lo menciono primero porque es lo único que hago hace por lo menos 28 años. Hice muchas cosas en el medio, siempre vinculadas a la temática de violencia institucional y políticas de seguridad. Me ha tocado trabajar sobre todo desde la sociedad civil, pero también asumir responsabilidades políticas y de gestión. Hoy me han invitado a presentar

¹⁷ Enrique Font es Magister en Criminología (London School of Economics and Political Science), Abogado y Profesor e investigador de carreras de grado y post grado en la Universidad Nacional de Rosario. Actualmente es Representante del Consejo Federal de Mecanismos Locales en el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura. Anteriormente fue Subsecretario de Prevención del Delito en la Ciudad de Rosario, Santa Fe.

lo que es la materialización de una convención internacional de derechos humanos, que es el protocolo facultativo contra la tortura en la Argentina. Los últimos años de mi actividad académica y política trabajé en dos Defensorías públicas, la de Santa Fe y la de casación penal en la Provincia de Buenos Aires. Esta última pionera en tener registro de torturas y causas fraguadas desde el año 2000. La primera hizo escuela en eso. En la de Santa Fe estuve a cargo del área de una defensa nueva, el área de prevención de la violencia institucional, también novedosa. Durante cuatro años, hasta el año 2016, tuve un mandato completo en el Subcomité para la Prevención contra la Tortura, el órgano de Naciones Unidas, encargado de la Convención. De eso les quiero hablar hoy.

Antes de seguir, quiero agradecer a la Defensoría del Pueblo de la Ciudad por esta actividad. Creo que es muy oportuna. No es casual que estemos discutiendo estos temas. Es frecuente que las instituciones públicas, como es el caso de la Defensoría, aborden y vinculen seguridad y derechos humanos y se metan con el uso de la fuerza. A mí me parece que hay que marcarlo. Son discusiones que ocurren por lo general en las universidades, en organizaciones de la sociedad civil. Es un tema al que las instituciones públicas le escapan, porque es un tema muy complejo y muy oportuno.

Hay colegas en este momento en el Congreso de la Nación reuniéndose con legisladores en una actividad abierta para tratar de detener el ingreso de las fuerzas armadas en políticas de seguridad interior. Es decir, para evitar romper una tradición que a la democracia argentina le costó tanto, que se construyó de manera multipartidaria y que hoy parece estar puesta en cuestión con un horizonte de lo que nos pueden contar Brasil, Colombia y México.

Quiero hablar de la Comisión Nacional para la Prevención de la Tortura. Se puso en funcionamiento hace apenas 4 meses, el 28 de diciembre del 2018. Es la materialización de una convención de las 9 convenciones de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Se trata de la más nueva, que tiene algunos aspectos distintos a las tradicionales, y es conocida como “tratado de nueva generación”.

La historia política de esta Convención es que se trató de conseguir durante 40 años en Naciones Unidas. Se intentó que lo que hoy es el Protocolo Facultativo contra la Prevención de la Tortura fuera parte de la Convención contra la Tortura que se sancionó en 1984, pero demoró 20 años más y se adoptó en el año 2002 como Protocolo Facultativo de la Prevención contra la Tortura. Lo pueden ratificar los Estados que ya ratificaron la Convención.

¿Que trae de novedoso y por qué fue tan resistido? Menciono unas pocas cosas: La primera, que el comité u órgano de tratado tiene una facultad que generalmente no tienen los órganos de tratado ni los relatores especiales, que es la de visitar los Estados que ratifican cuando quieran. La mayoría tienen que ser invitados. Se negocian las invitaciones para invitar países, pero tiene esa potestad de ir al Estado cuando lo desee. Es cierto que hay países como el nuestro y muchos de la región que han ratificado todas las convenciones. Tenemos invitaciones abiertas a los órganos de Naciones Unidas, pero en 1984, cuando se discutía que un organismo internacional de derechos humanos pueda ingresar a cualquier Estado que ratifique sin necesidad de acuerdo previo, eso fue un problema.

La segunda cuestión tiene que ver con un mandato –también en ese momento inusual, pero cada vez más frecuente– que es que una vez que están en el país o el Estado parte, pueden visitar o inspeccionar todo lugar de detención de manera no anunciada.

La tercera cuestión es que la principal obligación de los Estados que ratificamos esas convenciones es la creación o designación en el ámbito estatal de una institución pública autónoma que se llama mecanismo nacional de prevención de la tortura. Es novedoso, porque en general las convenciones internacionales incluyen: Estado parte, Naciones Unidas, sistema de la OEA, Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Se agrega entonces un nuevo actor, que es local.

Se genera una especie de relación tripartita, novedosa en el marco internacional de los derechos humanos. Hay una relación entre el Estado –en este caso argentino– y Naciones Unidas por esta convención, pero también en el Estado argentino y el mecanismo nacional, entre mecanismo nacional y Naciones Unidas. Es decir, el mecanismo nacional dialogó con el órgano de Naciones Unidas sin pasar por cancillería, con confidencialidad, y este organismo autónomo nacional llamado “Organismo Nacional de Prevención de la Tortura” tiene las mismas facultades que el órgano

internacional en su contexto, o sea, realiza visitas periódicas a todo lugar de privación de libertad. El órgano que yo integro, que acá se llama Comisión Nacional de Prevención de la Tortura, es el mecanismo nacional.

Algunos datos al respecto: Argentina ratificó la Convención muy temprano, en el 2004. Fue el 6to país en ratificar y eso dio impulso para que se sumaran 20 ratificaciones, que es lo que se necesitaba para poner en marcha la convención. Esto sucedió en 2006.

Desde el comienzo, Argentina aportó enviando expertos a la convención. Yo estuve 4 años y recorrí la Argentina integrando ese comité de 25 miembros. Era un Estado que acompañaba a la convención. Dicho esto, la principal obligación de la convención, que era sancionar un mecanismo nacional de la tortura y ponerlo en funcionamiento, nos tomó 13 años cumplirla. Es un clásico de nuestra historia política: ratificamos todas las convenciones, nos preocupan las convenciones e invitamos a los mecanismos internacionales a que nos visiten. Desde los años 90 recibimos continuas recomendaciones y no cumplimos siquiera las fáciles. Nos caracterizamos por lograr entrar, dialogar, pero no cumplimos ni siquiera en tener un registro nacional de casos de tortura, a pesar de tratarse de una recomendación no muy difícil para la Argentina. Hace dos meses nos visitó el relator especial contra las torturas de las Naciones Unidas para decirnos otra vez todo lo que estaba sucediendo y que no habíamos cumplido.

El tratado no obliga a una forma determinada de mecanismo, sino que es muy sensato diciendo que tiene que ser una institución que esté dentro del Estado. El Estado es muy diverso, con tradiciones políticas e institucionales muy diferentes. Entonces, establece principios bastante estrictos, que están muy bien explicados en la convención. Además, existe mucha jurisprudencia en el subcomité explicándolo. Hay libertad en general para ver cómo organizar los mecanismos nacionales. La mayoría de los países –ya hay 88 u 89 que han ratificado la convención– optaron principalmente por dos modelos: o designaban a una institución existente que, en general, han sido la Defensoría del Pueblo o instituciones nacionales de derechos humanos. Alternativamente, creaban un organismo nacional que abarcaba todo.

Esto nos da un modelo predominante de algunos órganos colegiados pequeños y otros con órganos unipersonales. Argentina –creo que con muy buen criterio– y Brasil siguió un camino similar –en ambos casos tratándose de Estados federales con territorios amplios y muchos problemas– optaron por un sistema de prevención de la tortura. Fue una jugada grande y por eso tardamos 13 años en establecerlo, pero lo logramos. Tenemos un mecanismo nacional del Comité Nacional, que es un órgano federal que regula este sistema por ley. Desde que se aprobó en el año 2012, cada provincia, más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, debe constituir mecanismos provinciales o sub-nacionales. Hay un órgano de gobierno federal, que es el consejo federal de mecanismos. Es decir que todos los mecanismos provinciales reunidos tienen un órgano al interior del sistema y se llama “sistema” porque además lo integran todas las instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil. La inclusión de la sociedad civil es bastante generosa en el sistema.

Recién empieza a funcionar el 8 de diciembre. El proceso de discusión y sanción de la ley lo inicia la sociedad civil, no el Estado. El Estado, después de haberlo ratificado entra en años sin mucha actividad. En 2008, se suma el Centro de Estudios Legales y Sociales y otras organizaciones de provincias, nacionales, luego instituciones públicas, la procuración de la penitenciaría nacional, defensas públicas, varias universidades, y comienzan un proyecto de discusión de la ley.

Este proyecto sufrió numerosas modificaciones hasta ser sancionado en 2012. Además sucedió algo complejo que fue entre la discusión y la sanción de la ley: varias provincias establecieron los mecanismos provinciales. Estaba la convención, estaba la posibilidad de hacerlo, se abrió una ventana de oportunidades, también para querer impulsar organismos de derechos humanos. Se aprobaron mecanismos en las provincias y varios de esos pioneros, junto con el de Río de Janeiro, fueron de los primeros de la región, incluso antes de sus propios mecanismos nacionales.

Siempre fueron impulsados por defensores y defensoras de derechos humanos. Hoy por fin se estableció el nacional y 5 operativos en las provincias de Chaco, Corrientes; Misiones, Salta y Mendoza. Falta mucho para completar el sistema.

El principal mandato de estas instituciones es prevenir la tortura, los tratos o penas crueles, inhumanas y degradantes. Si lo cruzamos con el uso de la fuerza policial, que es la temática de este encuentro, y que pareciera no tener mucho que ver, pero sí tiene. En el primer panel de la mañana, Xavier Mena, cuando hizo su presentación dijo “¿qué derechos humanos entran en cuestión cuando uno habla del uso de la fuerza?” Uso de la fuerza o la coerción, diría yo. No solo el uso de la fuerza letal o física, sino también el uso de la fuerza en un sentido más amplio.

Es un tema que vincula a los derechos humanos fundamentales con la vida, la integridad, la salud, la libertad, la libertad de expresión, etc. La lógica habitual en materia de derechos humanos es que las convenciones obligan a determinados estándares. Entonces la sociedad civil, relatores, órganos del tratado se encargan de controlar ese estándar y dicen “señor Estado, usted cuando priva de libertad a un niño, niña, adolescente incumple tales estándares”, “cuando su policía usa la fuerza, incumple determinado estándar”, “está violando por eso tal convención”.

Sin embargo, esta convención tiene una obligación adicional, tanto para el órgano internacional como para el nacional o provincial en nuestro caso, que no solo debe identificar las violaciones o los incumplimientos, sino que también tiene que identificar las condiciones que hacen posible estas violaciones y establecer recomendaciones para que se modifiquen y se cumpla con un mandato que está en todas las convenciones y que es prevenir las repeticiones de la ocurrencia de esos hechos.

Entonces, un órgano tiene como mandato prevenir la tortura y los malos tratos. La forma en que lo hace predominantemente es con esta facultad de visitas o inspecciones.

Varias aclaraciones sobre todos los términos: La idea de periodicidad es vieja en la convención y viene de 40 a 50 años atrás. En su origen tenía la idea de que la visita periódica no anunciada aumentaba la probabilidad de que la detección fuera una forma de disuadir para que esos hechos no ocurrieran. No digo que eso no sea todavía un impacto, pero sabemos que si se detectan muchas violaciones de los derechos humanos y la detección no produce –como nos pasa habitualmente con el uso de la fuerza letal– consecuencias para perpetradores e infractores, lo que uno genera es un círculo de impunidad que refuerza el problema.

Sigue siendo un instrumento muy poderoso porque implica abrir al escrutinio público de un órgano independiente los lugares de privación de libertad y disponer de un contacto directo y confidencial (esto quiere decir que estos organismos, ya sean internacionales o nacionales, ingresan a los lugares de privación de libertad solos, sin personal de custodia; al lugar más alejado del pabellón, a la celda y los guardias y custodios se quedan afuera), porque cuando uno va con determinada actitud y propósito a estos lugares no hay riesgo, ni en Argentina ni en el increíble sistema brasilero, que nos tocó recorrer y es superpoblado, con autogobierno.

Esto implica también una posición sobre cómo interactuar con las personas privadas de la libertad, la confidencialidad. Como no son fiscales investigando violencia institucional van a comprender los fenómenos a través de la visión de las personas que han sido víctimas en más de una ocasión o se encuentran en situación de victimización. En el lugar de privación de libertad aumenta seriamente el riesgo de ser víctima de tratos crueles, inhumanos, degradantes o tortura.

En la definición de la convención, en el artículo 4, que coincide con el artículo 4 de nuestra ley nacional, lugar de detención es básicamente lo que llamo el “principio Charly García”: Si la entrada es gratis, la salida después vemos. Técnicamente es privación de libertad.

El órgano de tratado ha ido desarrollando muy silenciosamente una metodología y una jurisprudencia consistente. Cada vez que se indaga un país, iban a cárceles, comisarías, hospitales psiquiátricos, se metían en algún cuartel militar, en alguna clínica de rehabilitación de drogas privada, en algún espacio confesional o de protección de niños, orfanatos. Como los Estados no lo fueron objetando, se iba haciendo cada vez más sistemáticamente hasta que hace dos años, después de más de cincuenta y tantas visitas a Estados parte sin que esa interpretación amplia de convención fuera discutida, su comité considera el momento de escribir una jurisprudencia e interpretación del artículo cuarto. Está en la web.

No importa haber sido privado de la libertad por una autoridad judicial administrativa. La convención sirve a otra autoridad pública. En la interpretación se sacó la palabra “pública” porque un psiquiatra puede generar una privación

de la libertad en una clínica, en un lugar visitable, y esa institución tener algún tipo de control estatal. En países como el nuestro y de la región siempre hay o poder de policía municipal en la habilitación o control del Ministerio de Salud respecto de los tratamientos que se brindan.

Por suerte, la convención reconoce que cualquier lugar en el que esté alguien, aunque sea momentáneamente, la privación de su libertad cae dentro de esta convención y debe ser atendida por la institución nacional o provincial. Tanto es así que hay posiciones o inspecciones por parte del órgano del tratado, donde poner las manos contra la pared implica caer en el artículo 4º: el lugar de detención.

Está imposibilitada la libertad ambulatoria. En un instituto como el caso de niños, niñas y adolescentes, que es de puertas abiertas, el que se quiere ir se va caminando por la puerta. Si cuando te vas, la consecuencia va a ser que diga “fuga” y se forme “búsqueda de paradero”, entonces hay privación de libertad. A veces hay una fuerte disputa con los Estados. Uno de los puntos de la visita del subcomité fue a migrantes. México decía “en las estaciones migratorias no hay privación de libertad”. ¡No, para nada, no es privación de libertad! Entraban y salían cuando llegaba el momento, sí. No estaban privados de su libertad por un delito, por un juez. No era una privación de libertad administrativa, pero bastante dura en algunos casos. También había muchos niños, niños solos, niños no acompañados.

Ese es el mandato de este mecanismo, cómo se cruza el tema del uso de la fuerza y la coerción: Sabemos que, por ejemplo, el momento de la aprehensión, el momento de subir al móvil y llegar a la comisaría son momentos de máximo riesgo para tratos crueles, inhumanos y degradantes o a veces prácticas serias de tortura. Al igual que las primeras horas luego de una aprehensión. Sabemos que no todos los grupos sociales corren el mismo riesgo de victimización.

Primero, no todos corremos el mismo riesgo de ser criminalizados. Esto quiere decir: privados de nuestra libertad, detenidos en la vía pública, cuestionados potencialmente, subidos a un móvil policial, trasladados a una comisaría. Ese riesgo tiene variables de edad, de sexo, de clase social, étnica, del lugar incluso donde uno vive. La combinación de estas variables es lo que hace que una persona sea potencial blanco de criminalización, haya cometido un delito o no, porque los hechos de flagrancia son más bien infrecuentes.

La policía interviene más bien en un cruce de todas estas distintas variables y ahí esos grupos son principalmente de preocupación. No siempre se encuentran potencialmente víctimas de la tortura y malos tratos privados de libertad en esos grupos. Por eso los mecanismos nacionales tanto como internacionales no limitan su actividad a visitar los lugares de privación de libertad. Es muy frecuente que haya personas que nunca van a llegar a una comisaría. Pensemos en jóvenes de sectores populares donde hay hostigamientos, prácticas violentas en la policía del territorio. Parte de la práctica puede ser justamente no detenerlos o no blanquear su detención o detenerlos durante pocas horas y trasladarlos a un lugar donde ocurren los tratos crueles, degradantes y violaciones de derechos humanos.

Entonces, las metodologías no se limitan a las visitas en los lugares de detención, aunque el foco esté ahí. Las entrevistas no tratan solo de lo que le pasó a la persona en esos lugares. A veces, la forma de hacer una entrevista es el problema – ¿Te tratan bien acá? La pregunta es: – ¿cómo fue el momento de tu detención? – ¿Cuál? Porque tuve como 5, –Contame la primera, la última, la peor. Entonces hay un relato de lo que sucedió en la interacción con la policía en la vía pública, cuando llegaron a la comisaría. – ¿Viste o no viste a un médico? – ¿Ese médico cómo te entrevistó? – ¿Estabas solo hablando con el médico o había otra persona? – ¿Cuándo llegaste al Poder Judicial, con quién hablaste, a quién viste? – ¿Qué te preguntaron? – ¿Intentaste denunciar que te habían golpeado? – ¿Qué pasó cuando lo denunciaste? – ¿Viste al forense? Hay un trabajo que hace un recorrido casi amplio desde el primer momento de contacto hasta todo lo que sucedió después y las recomendaciones.

Si quieren ver los últimos informes del subcomité o los mecanismos de Río de Janeiro están disponibles.

La identificación del problema no se limita a los perpetradores inmediatos de la tortura y malos tratos, sino que miran al Estado en su conjunto, miran a los defensores públicos. Todos los defensores públicos le preguntan a la persona con la que interactúan ¿cómo fue tu detención? ¿Qué te pasó? ¿De dónde salió ese golpe? ¿Querés denunciar? ¿No querés denunciarlo? ¿Pueden los fiscales darse cuenta que están interactuando con personas que están imputadas

de un delito, pero además son potenciales víctimas de otro, de la tortura y malos tratos? La experiencia muestra que no es frecuente.

¿Qué hacen los jueces cuando llegan al conocimiento del caso de torturas, ejecuciones sumarias, muertes en custodia? ¿Cumplen la obligación de investigarlo de manera pronta, efectiva y adecuada o miran para otro lado?

Si uno ve la cantidad de violaciones a los derechos humanos que se detectan a través de las instituciones públicas, por los órganos internacionales, por los comités, que viene a ser la primera parte del proceso, y luego mira sentencias en América latina, en Argentina, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la Provincia de Santa Fe, uno puede rápidamente hablar de impunidad, porque hay un número importante de hechos que están sucediendo y muy poca sentencia.

Con esto nos vamos a encontrar con cosas aparentemente elementales. El primer problema de estos hechos es la detección. Quien produce la violación es el Estado. Está todo organizado para que no sea visible ni detectado. En general, es un fenómeno poco conocido por la política. Todas nuestras investigaciones de la universidad lo muestran como un fenómeno negado, de manera literal o interpretativa (“no sucede”, “sucede pero no tanto”, “son los presos que se maltrataron para pedir que mejoraran su situación procesal”).

Entonces: Cuando se detecta, ¿qué se hace con eso? Por lo general no lo detectamos, pero si se detecta, se documenta y si se documenta, ¿a quién se le da esa información? Si esa información llega detectada y documentada, ¿cumplimos con nuestra convención de rehabilitar a la víctima y de reparar el daño, de evitar la repetición? En general, infrecuentemente se cumplen esas obligaciones. ¿Qué hacen las fiscalías con ese dato? ¿Qué hacen los forenses? Su rol en esto es clave.

Hay protocolos internacionales (Minnesota y Estambul) que obligan a realizar las intervenciones forenses siguiendo determinadas reglas. Minnesota para muertes en custodia, muertes supuestamente ilícitas por parte de cualquier institución estatal. Estambul para casos de tortura y malos tratos. Si les preguntamos a los forenses, a los fiscales, a los jueces, cuántos casos conocen, si alguna vez escucharon hablar de esto y de las obligaciones que conlleva, generalmente dirán que no y cuando dicen que sí, la autopsia revela que no se siguió para nada el protocolo. Entonces, éste es el inmenso espacio o campo de intervención de esta convención y de estos órganos. El rol de las organizaciones de la sociedad civil es clave para presionar para que cumplamos con nuestro mandato, para marcar temáticas, para señalar lugares a visitar, para decir dónde están los problemas. Pero hay un rol fundamental que no es solo el caso y la denuncia, sino decir: “Mira, éste es el caso que llegó, es representativo de lo que sucede todos los días, todas las noches a todos los pibes en este barrio. Y la comisaría donde pasa esto a veces es ésta los días viernes, pero en aquella pasa lo mismo los jueves, y en este penal las cosas más o menos van bien salvo en tal pabellón y en tal turno”. La especificidad de esta información es material clave con el que se trabaja.

PANEL 3: Rol de la justicia: adecuación de los procedimientos judiciales a los estándares internacionales sobre el uso de la fuerza

El presente panel tuvo como objeto analizar el uso de la fuerza de las/os agentes de seguridad y su adecuación –o no– a las leyes locales y los estándares internacionales, evaluando, a su vez, el rol de la justicia como órgano de control del poder de policía.

Comenzó con la exposición del Dr. Luis Cevasco, quien, desde su experiencia como fiscal general en el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, reflexionó respecto del Estado de Derecho, afirmando que no existen derechos absolutos, en relación con el derecho a manifestarse en la vía pública, sino que los mismos se encuentran limitados por las leyes que reglamentan su ejercicio. En este sentido, sostuvo que el poder de policía – asignado por la propia Constitución al Estado– debe ser racional y estar en sintonía con los valores democráticos. Pero a la vez, el propio derecho de manifestarse requiere, como el derecho a la libertad o la propiedad, una adecuada reglamentación, a fin de evitar su ejercicio excesivo.

A continuación, el Dr. Daniel Presti, en su carácter de legislador y actual presidente de la Comisión de Justicia, se refirió al rol de la justicia y el debate enriquecedor que hubo alrededor de la sanción de la Ley de Seguridad Pública, norma fundamental y fundacional para la Ciudad de Buenos Aires, a partir de la cual no solo se creó la Policía de la Ciudad, sino que se trabajó profundamente en otros ejes, como ser los bomberos, los agentes de tránsito, los foros de participación, el mapa del delito, por destacar algunos. En lo referido a la Policía, resaltó la creación del Instituto Universitario de Seguridad Pública, la oficina de transparencia, la limitación del uso de armas de fuego en las manifestaciones públicas y la constante capacitación de los nuevos agentes. A su vez, sobre el rol de la justicia, sostuvo que cumple un papel fundamental en el control de dicha norma y que a fin de mejorar su efectividad es necesario que aumente su capacitación, incluya nuevas tecnologías, actualice los Códigos y logre una mayor celeridad.

A su turno, la Dra. Alicia Pierini, desde su amplia trayectoria en DDHH, sostuvo que el problema radica en la falta de adecuación de los procedimientos judiciales respecto de los estándares internacionales, no solamente para el Poder Judicial sino también para el Poder Ejecutivo. Utilizó como ejemplos la Ley nacional de Seguridad Interior, el Protocolo de Actuación para Fuerzas de Seguridad del Estado en Manifestaciones Públicas, el Protocolo General de Actuación de Registros Personales y Detención para personas pertenecientes al colectivo LGBT, demostrando que cada una de estas normas no respeta los principios y las convenciones de Derechos Humanos y todo el Sistema Interamericano e Internacional en materia de Derechos Humanos. Considerando éstos como un sistema integral, interrelacionado e interdependiente, analizó la Ley de Seguridad Pública de CABA, y el principio de legítima defensa, abriendo el debate sobre el reciente caso denominado “Chocobar”.

Por su parte, el Dr. Luis Duacastella, como defensor general adjunto del Ministerio Público de la Defensa de CABA, centró su exposición en el derecho a manifestarse, haciendo un recorrido del mismo en la Ciudad de Buenos Aires desde el proceso Constituyente de 1996 a la actualidad, refiriendo los principios y la jurisprudencia que se ha establecido sobre el uso de la fuerza por parte de los agentes policiales en estos casos. Sobre este derecho, destacó los que a su juicio constituyen sus cinco aspectos fundamentales según la normativa vigente y los tratados internacionales incorporados a la Constitución Nacional y su correlato con la práctica cotidiana de su ejercicio.

Por último, el Dr. José Luis Mandalunis, secretario judicial en lo penal, contravencional y de faltas del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, se enfocó en el caso Chocobar, señalando las diferencias entre el fallo de primera instancia y el correspondiente a la Cámara, a fin de cerrar este panel debatiendo sobre el rol de la justicia, los alcances del estado policial y el principio de proporcionalidad. Señala la falta de competencia en el caso de un juez de la Ciudad de Buenos Aires, al sostener que es violatorio del principio de legalidad que éste evalúe la conducta de un policía de la provincia actuando en la Ciudad, y no permite situar el caso en “cumplimiento del deber” por encontrarse el agente fuera de su distrito de actuación. Por último, aprovecha el mismo caso para realizar una reflexión sobre el principio de legítima defensa.

La moderación estuvo a cargo de Natacha Prieto Trías, quien integra el equipo de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, en la Adjuntía de Gabriel Fuks.

Exposición de Luis Cevasco¹⁸

Buenas tardes. Esta mañana, cuando abríamos esta jornada, señalaba que el Estado de Derecho en realidad constituye, en definitiva, un pacto de convivencia. Lo llamamos Estado de Derecho porque la gente se rige por las normas previamente establecidas que nos dan un marco para saber cómo movernos en la sociedad. La verdad es que nosotros no nos movemos habitualmente por el conocimiento del Derecho. Nos movemos por los criterios y las pautas culturales que nos guían naturalmente, porque estamos hechos para vivir en sociedad, aprendemos en el medio social qué es lo que está bien y lo que está mal y es lo que llamamos sentido común. Esto es una cualidad innata que traen los seres humanos porque necesitan no ser rechazados en el medio social.

Ahora bien, el Derecho en general aparece en la vida de la gente cuando aparece el conflicto. Nosotros, normalmente, cuando subimos a un colectivo, no pensamos en el contrato de transporte público por adhesión, ni pensamos en el contrato de compraventa cuando vamos al quiosco. En general, cuando nos casamos tampoco pensamos en el contrato de matrimonio. Es decir, ¿cuándo aparece el Derecho en nuestra vida? Cuando aparece el conflicto y tenemos que reclamarle al sistema que el otro no ha cumplido con su parte del pacto, sea un pacto individual o sea el pacto social en general.

Las situaciones culturales son dinámicas, van cambiando en el tiempo así como va cambiando la lengua, el idioma, el modo de expresarnos. Van cambiando determinadas pautas morales y éticas, pero en general hay un sustrato que se mantiene. Uno de los grandes desafíos que hay es cómo conciliar esta situación dinámica de la sociedad y la cultura con la rigidez que a veces establece la Constitución, que es donde aparece reflejado ese pacto de convivencia.

Nosotros hablamos del Pacto Social. Lo cierto es que nunca se juntaron todos los ciudadanos de un país a ponerse de acuerdo. Cuando hablamos del Pacto Social estamos hablando de una ficción, y esta ficción es aquella que se estableció en la Constitución, pero en la cual, en principio, estamos todos de acuerdo en someternos a su dictado; porque si no sería imposible la convivencia entre nosotros, terminaríamos a los garrotazos por la calle. Desde este contexto, la Constitución establece una serie de pautas que reglamentan básicamente cómo funcionan los derechos. Establece algunos derechos esenciales y fundamentales: el artículo 14, el artículo 14 bis, el artículo 18, el artículo 16, el 19 y algún otro de la Constitución nos dan pautas de derechos esenciales que hacen a la concepción que nuestro Estado de Derecho tiene del individuo.

La defensa a la libertad en la Constitución está más defendida, en muchos aspectos, que la vida misma, porque nos obliga a armarnos en defensa de la Patria y la Constitución, y, por lo tanto, a armarnos en defensa del sistema que garantiza la libertad. Defiende la libertad en todos sus aspectos: la libertad de asociación, la libertad de expresión, la libertad de comercio, la libertad de enseñar y aprender. Establece los derechos sociales en el artículo 14 bis. Establece el vínculo del individuo frente a la hipótesis del proceso en el artículo 18 y en el artículo 19, que es muy importante, la imposibilidad del Estado de meterse dentro de la vida privada de los hombres. Las acciones privadas de los hombres, que en ningún modo afectan el orden y la moral pública, están solo reservadas a Dios y exentas de autoridad de los magistrados.

Todas estas pautas las establece la Constitución, pero al mismo tiempo tiene una norma que es muy importante y que en los últimos tiempos aparece olvidada. Esa norma es el artículo 28 de la Constitución, que dice que no hay derechos absolutos y que su ejercicio se debe efectuar de acuerdo con las normas que reglamentan tal ejercicio. Esto es muy importante, porque dentro de la estructura del pacto social es la ley, dictada por los representantes del pueblo, la que va a decir cuáles son los límites de ejercicio de los derechos. Entonces la ley no puede cercenar el derecho a manifestarse, no puede cercenar la libertad, pero sí nos puede decir que en determinadas condiciones no se puede ejercer ese derecho, hay límites.

¹⁸ El Dr. Luis Cevasco es Abogado especializado en el Derecho Procesal Penal. Actualmente, se desempeña como Fiscal General en el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y preside la Asociación Argentina de Fiscales. Entre sus diversas publicaciones, ha publicado 5 libros en materia penal y, además, ha disertado en diversas ponencias y conferencias, tanto en Argentina como en el exterior.

El principio que el derecho de uno termina donde empieza el derecho del otro es muy sencillo de entender. El derecho que debe ceder es el derecho que pone la diferencia en el ejercicio natural de la situación. Si yo tengo el derecho de transitar libremente y alguien me quiere poner un obstáculo al tránsito, ahí aparece la ley y reglamenta que hay determinadas situaciones en donde se puede poner el obstáculo y en otras no. No puedo obstaculizar el tránsito, porque ejerzo un derecho de protesta. En una ciudad de 3 millones y medio de habitantes, como es la Ciudad de Buenos Aires, ¿cuál es la importancia del derecho que estoy ejerciendo, invocando el derecho a la libertad de expresión por ejemplo o el de la libertad de peticionar de las autoridades? ¿Cuál es el límite? ¿Cuál es mi derecho? ¿Por qué está por encima mi problema del problema del otro?

El Estado podrá reglamentar cómo se hace. Cuando uno dice “le quiere poner un límite al corte de calle” cuando 4 personas o 5 ponen una cinta y cortan la Avenida Rivadavia a la altura de Callao y estamos diciendo que están ejerciendo un derecho de manifestar, le están jorobando la vida a miles de personas que quieren circular y volver a su casa. Entonces uno dice “Bueno, pero ¿y el derecho a la libertad?” Pongo este ejemplo siempre porque me parece que es llamativo de cómo funciona lo individual frente a lo colectivo. Supongo que alguna vez alguno de ustedes habrá tenido una urgencia. ¿Se imaginan tener una urgencia en el auto y no poder llegar porque le cortaron la calle?

Pero hay otras situaciones de angustia que son importantes: llegar al colegio a buscar a los chicos, llegar al lugar donde hay una persona enferma, ir a descansar porque tengo mañana un examen. Esto no quiere decir que no haya derecho a manifestar o derecho a expresarse, pero hay modos y modos, circunstancias y circunstancias. Está claro que cuando hay una situación coyuntural que hace que el pueblo salga a la calle a manifestarse masivamente, obviamente van a cortar las calles.

El problema que se plantea es que nosotros somos un pueblo que se fascina con la épica y la épica nos lleva muchas veces a la trasgresión. El problema es cuando me olvido del prójimo. El planteo concreto al que quiero llegar es que, en realidad, la ley lo que hace es establecer los modos de resolución de conflictos y los modos en que debemos encuadrarnos frente a la situación de conflicto. En este contexto es que la misma Constitución le otorga el poder de policía al Estado. Y acá sí nos enfrentamos con un problema mucho más complejo: ¿cómo ejerce el Estado el poder de policía? Esta es la otra situación. Yo creo que es perfectamente legítimo que se reglamente el modo de ejercer los derechos en la medida que no se impide el ejercicio del derecho.

Esta tensión entre estas dos situaciones, el ejercicio del derecho y que la reglamentación no lo impida, es uno de los aspectos centrales del Estado de Derecho que, en definitiva, en algún contexto deberán resolver jueces.

No en todos los casos puedo cortar la calle porque, en realidad, más que hacerle el reclamo al Presidente, estoy haciendo al resto de la sociedad partícipe de mis reclamos. Estas son dos cosas distintas. Entonces se puede reglamentar, en qué casos se puede y en qué casos no y cuáles son los límites y cuáles son los alcances.

Pero cuando me refiero a cómo va a ejercer el poder de policía el Estado, estamos en otro problema y ahí es donde debe exigirse a las fuerzas de seguridad, debidamente entrenadas en los valores democráticos, hacer un ejercicio racional.

En los años 80 cuando yo era Juez de Instrucción fuimos de los primeros jueces en ponerle límites a la Policía. Por ejemplo, por el tema de la tenencia de estupefacientes para consumo personal. Decíamos que un policía no puede parar a cualquiera que va por la calle y revisarle los bolsillos. Cuando le preguntaba al policía “¿por qué le revisó los bolsillos?”, siempre recibía la misma respuesta: “Y... me gustó”. El “me gustó” en términos policiales quiere decir que de alguna manera lo percibió como sospechoso desde su propia subjetividad. Ahora, esa sospecha subjetiva no autoriza a que un policía pare a alguien que de ninguna manera está exhibiendo la comisión de un delito y le revise los bolsillos. En ese contexto estamos en un límite.

Hay otras situaciones. Puede ser que el Estado que está a cargo de la seguridad general diga “Bueno, miren, en esta zona hay muchos robos, vamos a revisar aleatoriamente a la gente que pasa a ver si hay gente armada”, porque tenemos hechos que lo justifican. En el marco de un programa institucionalmente establecido, legalmente establecido, se puede autorizar ese tipo de intervención donde no es que al policía se le ocurrió, sino que hay una actuación institucional vinculada a eso. Hay una diferencia importante entre un aspecto y otro. El punto central es ese entonces, ¿a quién le damos un arma?, ¿a quién le damos una chapa?, ¿cómo capacitamos a esa gente?

Entonces, me parece que el problema no está en cuáles son las facultades de los órganos del Estado, de los tres poderes del Estado o básicamente el Ejecutivo y el Legislativo para reglamentar cómo es el ejercicio de los derechos; ejercicio o reglamentación que podrá ser cuestionada legítimamente ante el Poder Judicial si uno considera que es inconstitucional porque está cercenando el derecho. En este caso, vendrán los jueces, que son los custodios de la Constitución y dirán que el límite es excesivo. Pero lo que no podemos ignorar es la existencia y la necesidad de la reglamentación. Si nosotros ignoramos eso estamos en un problema de anarquía, porque siempre voy a tratar de que prevalezca mi derecho donde yo me siento afectado por el derecho de los demás y esto genera situaciones críticas y nos puede llevar a hechos de violencia, que es lo que se pretende evitar con el sistema del Estado de Derecho.

Otra cosa que me parece clave es que cuando nosotros le damos facultades a la policía, por ejemplo, lo que tenemos que pensar es: ¿quién es el policía al que le damos las facultades?, ¿qué capacitación tiene?, ¿qué entrenamiento tiene?, ¿qué conocimiento tiene de sus límites? Deben estar establecidos y en el caso de violación de los deberes y de los límites deberá ser sancionado. El reclamo que me parece que es esencial es que debemos volver a pensar en el Estado de Derecho y no en la épica. El Estado de Derecho y la épica no se llevan bien, porque el fanatismo y el Estado Derecho no se llevan bien.

Exposición de Daniel Presti¹⁹

Primero quiero agradecer la invitación a mi amigo Gabriel Fuks, Defensor adjunto. Para mí es un gusto estar acá en este panel con los doctores, hablar acerca del rol de la justicia y en este panel puntual de Adecuación de los Procedimientos Judiciales a los Estándares Internacionales sobre el Uso de la Fuerza.

Luego, y antes de entrar en el tema, quiero celebrar estas iniciativas, porque nos hacen pensar y salir del día a día, de la locura de estar corriendo con problemas; detrás de los problemas muchas veces, para poder sentarnos y pensar en soluciones que beneficien a la generalidad de los vecinos, en este caso, de la Ciudad.

La comisión de justicia que presido en la Legislatura está abierta a todas las inquietudes que puedan surgir de este debate y las que se quieran plantear.

Ya adentrándonos en el tema, advierto un tronco fundamental que es el tema cultural. No puedo dejar de mencionar la Ley de Seguridad Pública que se sancionó en la Legislatura, en la que intervenimos tanto el diputado mandato cumplido, Gabriel Fuks, el diputado mandato cumplido Juan Pablo Arenaza y yo.

Tanto Arenaza como yo fuimos informantes y negociadores dentro de la Legislatura para llegar a un consenso amplio, para una Ley de Seguridad Pública que considero en lo personal es una buena ley. Quiero rescatar la manera en que se trabajó, se debatió y se sancionó, con la honestidad intelectual de cada uno de los que han intervenido en esta norma fundamental y fundacional para la Ciudad de Buenos Aires. En el sentido de que no es solamente la Policía de la Ciudad. Rápidamente se celebró un convenio y se traspasó la Policía Federal a la Policía de la Ciudad con 20.000 efectivos. Se crea la Policía de la Ciudad mientras existía la Policía Metropolitana y se fusiona a la Policía Metropolitana con la Policía Federal.

Se sucedieron 2 años que abarcaron un periodo de transición y otro de consolidación, que como resultado trajo la Ley de Seguridad Pública, que no solamente trata de la Policía de la Ciudad. Hay muchos ejes que hemos trabajado profundamente. Para mencionar algunos: los bomberos, los agentes de tránsito, los foros de participación, que deberían profundizarse más e implementarse mejor. También, por supuesto, la Policía de la Ciudad, el mapa del delito. Hacer la denuncia sirve, porque con el mapa del delito uno va trazando políticas públicas a corto, mediano y largo plazo vinculado con la prevención. Creo que éste es uno de los ejes centrales.

Volviendo al tronco que son los temas culturales. Y en ese sentido creo que la educación es clave. Yo siempre lo asimilo al cinturón de seguridad. Ya nadie piensa cuando sube a un auto que "Uy, me tengo que poner el cinturón de seguridad porque si no me van a sancionar y voy a tener que pagar una multa", sino que me siento y me lo pongo. En

¹⁹ El Dr. Daniel Presti es Abogado especializado en Derecho Penal. Legislador de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, segundo mandato. Actual presidente de la Comisión de Justicia. Docente.

las manifestaciones tiene que suceder lo mismo. La policía tiene que actuar dentro de los parámetros que hemos sancionado y manejarse en ese sentido.

Creo que la transparencia es un eje clave que tiene que existir siempre, así como la capacitación permanente. También hemos sancionado una ley que transforma el Instituto de Seguridad Pública en un Instituto Universitario de Seguridad Pública. Quiero destacar a la doctora De Langhe, directora del instituto, que cumple un rol y lleva a cabo una capacitación y un trabajo excelente. Destaco también que no son los propios policías que capacitan a los policías, sino funcionarios, personal del Poder Judicial, expertos en las distintas áreas, personas civiles (en la Ciudad de Buenos Aires conviven el Código Contravencional, el Código Procesal Contravencional, el Código Procesal Penal de la Nación, el Código Penal, la Ley 451). En ese equilibrio la educación y conocer las normas es fundamental.

No puedo dejar de mencionar el uso de la fuerza pública, que con Fuks trabajamos y debatimos con honestidad intelectual, hasta nos peleamos porque reconocemos que es muy importante sentarse a dialogar e intentar llegar a un consenso con alguien que realmente sabe. El artículo 94 y 99 se refieren al uso de la fuerza pública en las manifestaciones. El debate fue enriquecedor en lo personal y a nivel normativo. Es para destacar que esté asentado en la Ley de Seguridad Pública cómo tiene que actuar la fuerza de seguridad, que no tiene que ir en la primera línea con armas de fuego, por ejemplo.

Se trata entonces de una norma fundacional dentro de la Ciudad de Buenos Aires, donde se recogen aportes de diferentes partidos políticos, con sus distintas maneras de pensar. Eso dio lugar a que se sancionara una buena ley. Después se puede cuestionar si funciona bien o funciona mal.

Consignamos en la norma que el uso de la fuerza pública tiene que ser la última instancia, porque nos basamos en normas de Naciones Unidas.

Puede suceder un imprevisto con un policía en la primera línea, aunque uno trate de agotar todos los medios para que no ocurra. Ahí aplicará una responsabilidad política, una responsabilidad funcional, una responsabilidad operativa y, por supuesto, sancionar a quien corresponda. Pero también corresponde premiar a quien trabaja bien con capacitación permanente, un buen sueldo, una buena obra social, porque en definitiva nos cuidan a todos nosotros y al patrimonio de la Ciudad. Ese equilibrio es fundamental, a pesar de que muchas veces no se da. Acá viene el rol de la justicia.

En lo personal y como ex hombre del Poder Judicial, donde estuve 22 años, creo que el Poder Judicial de la Nación debería contar con un centro de capacitación judicial, cuando es tan importante seguir perfeccionándose, porque las normas van cambiando, y también incorporar tecnología. No puede ser que a esta altura del siglo todavía estemos escribiendo con la máquina de escribir, por dar algún ejemplo.

En la Ciudad está más avanzado: el Código Procesal es mucho mejor que el nacional, es oral. Los jueces están, los fiscales están, los defensores también y se rompen el alma garantizando los derechos para garantizar un buen juicio, que es lo que corresponde dentro de los parámetros dados por nosotros en la norma.

El rol del Poder Judicial es el que nos va a dar el equilibrio para poder determinar si se usó o se excedió en el uso de la fuerza pública, lo va a determinar alguien independiente. Si el policía se excedió, la justicia lo tiene que determinar. La política debe dejar tranquilo al Poder Judicial, dejarlo que crezca, que trabaje.

El Poder Judicial tiene que estar. El trato debe ser justo. Si están presos, porque deben estarlo, que estén presos y si tienen que estar libres mientras se sustancia el proceso, que estén en libertad. El problema es cuando viene la apelación de la apelación de la apelación. Para ser más gráfico: causa Antonini Wilson. Prescribió. Creo que es una mancha para el Poder Judicial. Pasaron 20 años. El Poder Judicial creo que tiene que crecer, que incorporar tecnologías, cambiar los códigos. Hay que hacer al Poder Judicial Nacional mucho más oral y el de la Ciudad más oral aún. Debe ser ágil.

El desequilibrio entre la fuerza de seguridad que abusó del uso de las fuerzas y no cumplió la norma que nosotros sancionamos o no lo hizo lo determinará el Poder Judicial, cuyo rol es clave.

Todavía resta mucho por hacer y mucho por trabajar, pero creo que –y aquí me va a salir el eslogan– la única manera de hacerlo es juntos.

Exposición de Alicia Pierini²⁰

Muchas gracias por invitarme. Estoy muy contenta y agradezco particularmente la posibilidad de estar aquí con ustedes en un panel tan interesante junto con un legislador, un fiscal y un defensor. También me parece interesante el título que le han dado a este panel respecto de *La Adecuación de los Procedimientos Judiciales a los Estándares Internacionales*.

Me voy a permitir sacarle la palabra “judiciales” al título, porque me parece que lo que hay que adecuar son los procedimientos en todos los casos, y no solo de los judiciales. Es decir que todos aquellos procedimientos que se relacionen con los estándares internacionales, no solamente deben adecuarse en el Poder Judicial sino también en el Poder Ejecutivo, que es donde en diversas ocasiones encontramos baches.

Muchos de esos baches están en la Ley de Seguridad Interior, que es la 24059, con sus modificaciones, y que corresponde al Sistema de Seguridad de la Nación.

No lo podemos eludir en la Ciudad porque sabemos muy bien que los policías federales entran en la Ciudad en numerosas ocasiones y por lo tanto tenemos que poner el enfoque de derechos en estos temas y según los casos.

La Ley de Seguridad Interior es interesante, dice dos o tres cosas fundamentales que las leo rápidamente: “La Seguridad Interior tiene la obligación de supervisar el cumplimiento de los acuerdos y convenios internacionales ratificados por el país”; y, de la misma manera, en el artículo 22 indica que “policías y fuerzas de seguridad deben incorporar a sus reglamentos las recomendaciones del Código de Ética Profesional establecido por las Naciones Unidas”. Perfecto hasta allí.

También la ley refiere a una Comisión Bicameral, que tiene como misión verificar la observancia y respeto de la Constitución Nacional y del Pacto de San José de Costa Rica.

¿Por qué esto es lo principal? Porque si se empieza un análisis por la norma de menor grado: la local, después se sigue adelante y enfocamos a la Ley Nacional, vamos al revés. Por donde hay que empezar primero es por los principios y las convenciones o tratados de Derechos Humanos y de todo el Sistema Interamericano e Internacional en materia de Derechos Humanos que hayan sido ratificados por el país e integrados al bloque de constitucionalidad. Y recién después vienen las leyes nacionales y luego las leyes provinciales o locales que no pueden colisionar con el sistema internacional.

Pero resulta que el Ministerio de Seguridad de la Nación resuelve algunas cosas por la vía de protocolos, que no son fuentes de derecho. Están afuera de la pirámide jurídica. Por ejemplo, hay un protocolo de febrero del 2016 que se llama “Protocolo de Actuación para Fuerzas de Seguridad del Estado en Manifestaciones Públicas”. Repito “en manifestaciones públicas”, o sea que el Estado Nacional se introduce en el terreno –la calle– cuando eso nos incumbe a nosotros en la Ciudad. Dice ese protocolo que “ante la alteración del ejercicio equilibrado de derechos debe el Estado lograr su inmediato restablecimiento...”.

El mismo protocolo dice que hay que liberar las vías de circulación e indica, textual: “una vez liberadas las vías de circulación se buscará establecer la instancia de negociación”. Ese criterio de primero disolver como sea y después negociar con los que quedan, no parece lógico, pero así es el protocolo.

Si así vamos a equilibrar los derechos, estamos en problema con respecto al Ministerio de la Nación.

Pero si se pretende equilibrar los derechos es imprescindible ponderar los riesgos antes de decidir, porque el nudo político es el conflicto, no su manifestación. Hay otros métodos para el abordaje de conflictos o colisiones de derechos.

²⁰ Alicia Pierini fue Secretaria de DDHH de Nación durante 7 años, legisladora porteña (2 M.C.). Defensora del Pueblo de la CABA (2 M.C.). Actualmente Preside el Instituto Argentino de Derechos Humanos y es docente universitaria de posgrados.

Además, no voy a esconder el último protocolo del Ministerio de Seguridad de Nación del año pasado llamado "Protocolo General de actuación de registros personales y detención para personas pertenecientes al colectivo LGBT".

Nuevamente, desde el enfoque de derechos, me pregunto, ¿cuál es la razón para que los gays o las lesbianas se sometan a un sistema de detención diferente en un registro *ad hoc*? ¿Porque son personas que pertenecen a un llamado colectivo LGBT que no es ni una asociación civil ni una institución, ni una ONG? Lo único razonable podría ser en el caso de las personas trans, por si resultara confusa la identidad en sus documentos, pero no se entiende por qué tiene que haber un protocolo especial para lesbianas, para gays, para trans y menos para bisexuales. Son personas que tienen todo el derecho a su intimidad y a su opción sexual. Ese protocolo tiene demasiado tufillo a discriminación. Si esto lo van a aplicar en la Ciudad habrá que protestar al respecto.

El Ministerio Nacional también tiene un "Programa sobre Uso Racional de la Fuerza y Empleo de las Armas de Fuego" desde noviembre del 2012. Ya está creado y en cumplimiento con los estándares internacionales. No hay nada que criticar puesto que acepta el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de ONU.

Pasemos ahora a las normas porteñas, donde por lo menos no hay tantos protocolos, sino una ley con vocación de integralidad sancionada en diciembre del 2016 a la que se denominó "Sistema Integral de Seguridad Pública" (Ley 5688).

Comparto, como dijeron los compañeros que hablaron antes, que la Ley 5688 es una ley completa, una ley bien trabajada, no han quedado agujeros sueltos. Aun así, adolece de varias incongruencias.

Dicha ley lleva por título y permanentemente se la menciona como un Sistema Integral de Seguridad Pública. Aquí tenemos un conflicto con los Derechos Humanos, porque los Derechos Humanos sí son un sistema, porque están interrelacionados, interdependientes, un sistema es una integralidad. Los Derechos Humanos no son derechos sueltos, son derechos que se entrecruzan dentro de un sistema. Y ese sistema alberga un conjunto de principios que conforman un cuerpo de doctrina.

Un sistema no es un listado de ingredientes; un sistema es un entrelazamiento que hace que el todo sea mayor que la suma de sus partes. Ese es el sistema integral de Derechos Humanos que comparte todo el sistema internacional, el interamericano y los que trabajamos derechos humanos acá, en nuestro país.

¿De dónde viene eso? Viene de una conferencia de ONU que se hizo en Viena en el año 1993, de la cual participaron 197 Estados, entre ellos Argentina. El embajador que teníamos en Austria era el doctor Jorge Taiana padre. Tuve el honor de acompañarlo en la Conferencia Mundial y de aprender cómo se venía trabajando. Lo que importaba era la interrelación entre todos los principios, los valores y todo aquello ya sabido, incluyendo la creación de los nuevos derechos. Todo tenía que estar entrelazado entre sí.

Eso llega y genera como consecuencia su difusión, principalmente, hacia el sistema interamericano, y es asumido por la Corte Interamericana que está en Costa Rica, que dice que además de las convenciones y de las obligaciones que tiene el Estado al respecto, la hermenéutica de la Corte Interamericana debe valer como si fuera una convención más, o sea que la jurisprudencia de la Corte IDH tiene valor para todo el sistema.

Por eso, cuando empezamos esta charla quise plantear la escala que va de los principios y las convenciones o tratados, la Constitución Nacional, las Constituciones provinciales, las leyes nacionales y por último las leyes provinciales. Entonces sí llegamos a tener el panorama completo que se llama sistema.

Hete aquí que con la Ley 5688 la palabra "sistema" tiene otra definición distinta. No es el sistema del que se habla en ciencia o en Derechos Humanos. Es un listado, en una excelente ley, pero que también tiene algunas fallas. Por ejemplo, en el artículo 8 de la 5688 se dice que el Sistema Integral (que no es integral puesto que son áreas sueltas) está constituido por los siguientes componentes: el Jefe de Gobierno, el Ministerio de Justicia y Seguridad, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, las Juntas Comunes, la Policía, el Cuerpo de Bomberos, los Agentes de Control de Tránsito, el Servicio Social, el Instituto Superior de Seguridad, el Consejo de Seguridad, el Sistema de Gestión de Información, el Sistema Penitenciario, el Sistema de Emergencias, el Sistema de Seguridad Privada y el Sistema de Seguridad Pública.

A todo ese listado lo consideran un “sistema”, pero es un mosaico interesante y sólido que no está interrelacionado ni son interdependientes. Si tienen conexión es porque el Estado es el que les da la conexión, pero no es un sistema. Por eso aparecen las incongruencias.

En el artículo 7 se indican los objetivos de esta ley, siendo el primero “facilitar las condiciones que posibiliten el pleno ejercicio de las libertades, derechos y garantías...”. Pero aparece una incongruencia, si están en la misma ley los tres poderes (Art. 8), no cabe “facilitar las condiciones para las libertades, derechos...” sino que dichos poderes deben ser garantes del pleno ejercicio de las libertades.

Insisto en que la Ley 5688 es excelente. Pero desde el enfoque de derechos siempre aparece algo para corregir. Por ejemplo, veamos el artículo 13: Los componentes de ese “sistema de la 5688”, por ejemplo, “no pueden ser auditados o controlados sino por los organismos creados por la Constitución de la Ciudad o por las leyes que en su consecuencia se dicten”. ¿Entonces nadie los va a auditar? La ley dice que serán auditados solo por organismos creados por la Constitución de la Ciudad, la misma que a su vez abarca a dichos organismos. Eso es demasiado confuso.

En el tema de prevención también en la Ley 5688, dice el artículo 91: “En función preventiva, si existieran indicios que hacen presumir que una persona pudiera estar preparando algún delito o contravención y se negara a identificarse o no tuviera documentación... puede ser privado de su libertad”. Así nomás quedó enterrada la presunción de inocencia, ¿o regirá la presunción de delito salvo prueba en contrario? Parece el reino del revés.

Y por último, en el tema del estado policial hay algo para repensar. Por ejemplo, en el artículo 103 se dice que el estado policial tiene dedicación exclusiva, pero en el artículo 107 se crea el Servicio de Policía Complementaria, con servicios a particulares con precio y también crea un fondo al efecto. Eso se llamaba “adicionales” en mi época. Ahora no se llama así, se llama “servicio complementario”, que también incluye en el inciso 15 del artículo 8 al “Sistema de seguridad privada”.

En cuanto al “personal civil sin estado policial” del artículo 246 inciso 4, se incluye al clero. Es extraño...

El Estado argentino reconoce como persona del derecho público a la Iglesia Católica Apostólica Romana en el Código Civil, pero se han eliminado los juramentos por Dios y los santos evangelios, etc., para todos los funcionarios. Incluso la Constitución de 1994 eliminó el requisito de que el Presidente de la Nación profese la religión católica. El Estado argentino es laico. Entonces, el mencionado inciso 4 del 246 podría ser cuestionado por inconstitucional.

Para terminar, tomaré el tema de la legítima defensa, partiendo de una frase del Doctor Esteban Righi, que dice que “debe considerarse que el medio empleado por el agredido ha sido racional siempre que haya sido proporcional a la potencialidad defensiva desplegada por el agresor. La ley requiere que el medio con que se repele una agresión debe ser racionalmente necesario, para lo cual debe tomarse en consideración todas las circunstancias que rodean al hecho”. Cuando no se cumple con el requisito de la necesidad racional del medio empleado, entonces se configura el exceso en la legítima defensa.

A su vez, el Comité de DDHH ONU ha señalado que: “la privación de la vida por autoridades del Estado es una cuestión de suma gravedad. Por tanto la ley debe controlar y limitar estrictamente las circunstancias en que dichas autoridades puedan privar de vida a una persona”.

Volviendo al caso Chocobar, del que se habló anteriormente en este panel, queda bastante claro, a la luz de los principios de derechos humanos que en dicho caso hubo un exceso policial.

Les agradezco nuevamente a los organizadores y la paciencia con la que me escucharon.

Exposición de Luis Duacastella²¹

Buenas tardes. Nuevamente quiero agradecerle a Gabriel Fuks por esta iniciativa. Me parece una gran iniciativa poder debatir.

El Secretario General de Naciones Unidas en el Informe sobre los Defensores de Derechos Humanos del año 2013 dice: “A lo largo de la historia las protestas y manifestaciones han sido motores de cambio y factores importantes que contribuyeron a la promoción de Derechos Humanos. En todas las regiones del mundo y en todas las épocas de la historia defensores anónimos y activistas reconocidos han liderado e inspirado movimientos de protesta que prepararon un terreno para los logros conseguidos en la esfera de los Derechos Humanos”. Dice Boaventura De Souza Santos que los cambios comienzan por lo social y cultural, llegan a veces al Legislativo y en donde más tardan en plasmarse es en el Poder Judicial. Es decir que el reconocimiento judicial es la tercera etapa de los cambios.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 1996 hubo un consenso en la Constituyente de la Ciudad que acababa con los edictos policiales y con un sistema de control del espacio público en manos de la policía. En ese momento la Ciudad de Buenos Aires no iba a tener policía propia, pero sí se derogaban los edictos y la Constituyente le daba un plazo perentorio a la Legislatura para dictar un Código Contravencional y las normas de Procedimientos Contravencionales. De hecho, hubo que constituir la Justicia de la Ciudad inmediatamente para atender a ese nuevo código.

Este Código Contravencional derogaba especialmente los edicto de orden público, que tenía que ver con las manifestaciones y solo traía un artículo, creo que era 41, actualmente el 78, que establecía que es una infracción cortar la circulación en la vía pública, pero aclaraba que el ejercicio de derechos constitucionales no constituía contravención en la medida en que se diera aviso previo y se respetara las indicaciones de la autoridad.

La Fiscalía General dictó un criterio general de actuación respetuoso de este principio, que aclaraba y definía cómo era y cuándo se debía dar el aviso previo y qué era “respetar las indicaciones de la autoridad”. Ni siquiera establecía un lugar ni un tiempo para ese aviso. Esto llevó a una discusión importante sobre distintas marchas, y la jurisprudencia de la Ciudad ha sido unánime en reconocer la posibilidad de manifestarse en la vía pública. O sea que una marcha o una concentración no era por sí misma una violación a esta contravención, independientemente de que algunas veces se intentaron acciones por entorpecimiento del transporte público.

Uno de los primeros fallos que siguieron los demás, entre ellos D'Elia, Alsina, CTA, ATE, fue Dolmann Francisco, el mismo dirigente que hace poco fue atropellado por el auto del vicedirector del INTI, un trabajador de ATE (en el mismo lugar donde fue atropellado ahora, era el corte). Ese fallo dice que “las manifestaciones pacíficas y ordenadas en la vía pública que producen afectación en la circulación del tránsito por sí mismo no constituyen Contravención pues los derechos de reunión y protesta se encuentran reconocidos por nuestra Constitución como corolario del sistema democrático del gobierno del Estado”.

Entonces, aquel protocolo que pretendió ser introducido a través del Consejo de Seguridad y ratificado por las provincias no recibió ratificación en la Ciudad de Buenos Aires. De hecho, nosotros promovimos un Habeas Corpus: Martínez, un trabajador de ATE y la Jueza de la Ciudad, la Dra. Dalmas, estableció que ese protocolo no estaba vigente y otorgó medidas preventivas de indicación a la policía, muy similares a las que dio la Doctora López Vergara, incluso, yo diría más amplias, porque ahí prohibía directamente el uso de armas.

Este 23 de febrero de 2016, en la primera marcha nacional de ATE a este gobierno, dijo la jueza Dalmas: “Personalmente no concuerdo con el obrar de quienes en pos de batallar por sus, seguro, legítimos derechos ocasionan numerosas tribulaciones e inconvenientes al resto de los ciudadanos. Pero en tren de decidir entiendo que los derechos de mayor rango son aquellos que se vinculan con preservar la vida y la salud de todos los asistentes, estén del lado que estén”.

Es decir, acá puso por sobre el derecho a circular, igual que el fallo de Dolmann, los otros derechos. Entonces es cierto que en la Ciudad de Buenos Aires los principios básicos en el empleo de fuerza y armas de fuego y el código

²¹ El Dr. Luis Duacastella es Abogado, Defensor General Adjunto Penal, Contravencional y Faltas del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

de conducta son obligatorias, ya que fueron incorporados en la Ley 12, y luego fueron incorporados en la Ley 2894 de creación de la Policía Metropolitana y ratificados ahora en la Ley 5688. Son derecho interno, más allá de que se pueda discutir si integran o no el bloque constitucional del 75 inciso 22.

Frente a este punto, ¿por qué en algunos pronunciamientos que no son de la Ciudad, que tienen que ver con el abuso de autoridad y con incumplimiento de deberes de funcionario público, con lesiones, con detenciones arbitrarias, no se hace mención a estas normas del uso de la fuerza para las manifestaciones? Se me ocurrieron cinco posibles razones: Una es una creencia que está muy estructurada en la jurisprudencia en general, que el sistema democrático protege la libertad de expresión, pero se entiende a la libertad de expresión como la libertad en la palabra. Casi le diría libertad de prensa o la libertad de gritar “no me gusta”, pero no en hacer presiones que se manifiesten a través de acciones, como las manifestaciones. De hecho, uno encuentra una profunda y muy valiosa jurisprudencia sobre la libertad de expresión en todas sus formas, pero no encuentra esta protección respecto a cualquier otra manifestación o cualquier otra forma de expresar una idea que no sea oral o escrita.

En este punto, en el conflicto social lo que está roto es el contrato social entre los ciudadanos y el Estado. Hay uno que es más responsable que el otro de mantener el contrato, que es el Estado. Estamos hablando de un conflicto distinto al conflicto individual, aquél del matrimonio, del transporte o del kiosco. Es un conflicto mucho más amplio.

Por otra parte, la Convención Americana de Derechos Humanos, a través de los artículos 14 y 15, la libertad de expresión y la libertad de manifestarse, reconoce y garantiza el derecho a la protesta, sobre todo a la pacífica y, sin embargo, en la práctica la justicia, la jurisprudencia, ha apoyado el uso de la fuerza como restricción a este derecho cuando se dan casos aislados de violencia. Es decir, violencia muy focalizada. Sin embargo, el uso de la fuerza ha sido indiscriminado o, cuando se sospechó simplemente sobre la posibilidad de violencia.

Por otro lado, tenemos que entender que la Ciudad de Buenos Aires, por lo menos lo que yo creo, está caracterizada por el mayor nivel de inequidad social. Es decir, están los que más tienen y los que menos tienen con una distancia enorme. Entonces los sectores vulnerados y marginados carecen de una capacidad de hacer oír sus reclamos, porque no llegan a los medios masivos. Y en razón de esto, ustedes recuerden que este tema de los piquetes y de las protestas nació en Cutralcó, con el cierre de YPF, que dejaba a un pueblo sin trabajo; en Salta, con el cierre de la petroquímica de Gral. Mosconi. Es decir, en lugares donde si no eran vistos en la televisión no eran escuchados por nadie. Es la expresión de aquellos que no tienen voz.

Hay un montón de conflictos que son generales, yo no diría sociales, pero sí generales, como los conflictos gremiales, que tienen articulaciones y medios de resolución a través de la huelga, a través de la conciliación obligatoria, a través de las negociaciones colectivas, a través de las paritarias. El Estado se ha ocupado de generar mecanismos y hasta ha incorporado trabajadores del Estado que antes estaban sujetos al régimen de empleos públicos a ser trabajadores del Estado sujetos a actividades convencionales.

Para terminar, me quedan dos puntos nada más. Algunas de estas formas de conflicto con la ley penal o con la contravencional no nos deben impedir el debate sobre el fondo del contenido de la protesta, porque muchas veces se utiliza el tema de la represión, de la violencia, de la posibilidad de violencia, para evitar que discutamos el fondo, del derecho a pensión, los desocupados, lo que sea. Quienes protestan no solo tienen el derecho instrumental, como es la circulación (un derecho instrumental para hacer valer otros derechos). Además de este derecho instrumental, como es la libertad de expresión, petición, reunión, quienes protestan están ejerciendo un derecho propio que es un derecho económico, social y cultural, que es de un rango superior a aquel derecho instrumental. Hay una prevalencia de derechos en la protesta.

Por esto entiendo que el derecho a la protesta y el derecho a la circulación no deban ser necesariamente resueltos a favor del derecho a la circulación, debido a la diferencia de rango. La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires garantiza a todos los ciudadanos el uso común del espacio público, pero de ninguna manera lo limita solamente a la libertad de circulación. En la Ciudad de Buenos Aires, en el espacio público se ha generado la historia: el Cabildo abierto del 22 de Mayo de 1810, el 17 de Octubre del 45, la asunción de Alfonsín, los reclamos anuales del 24 de Marzo, Ni Una Menos, para ir a los más recientes. Ahí se ha expresado el nacimiento de derechos. ¿Ustedes creen que estarían debatiendo hoy la ley del aborto sin las marchas de Ni Una Menos? En este punto creo que es necesario que reflexionemos nuevamente sobre el uso del espacio público. Por supuesto que yo no amparo el uso violento del espacio público de ninguna manera, pero sí que el Poder Judicial, cuando es llamado a intervenir, que siempre es

después de estos sucesos, tenga en cuenta no solo las directrices de Naciones Unidas sobre el uso de la fuerza, sino el sentido que tiene ese uso del espacio público y el sentido que tiene el uso de la fuerza como restricción a ese uso.

Exposición de José Luis Mandalunis²²

Voy a hablar del caso Chocobar a la luz del título de este panel, que es el Rol de la Justicia y Adecuación de los Procedimientos Judiciales de los Estándares Internacionales sobre el Uso de la Fuerza y las Armas de Fuego.

Hice un estudio minucioso del fallo de cámara, en el que hace un cambio con respecto al Juez que había procesado al policía Chocobar. Mientras el juez de primera instancia consideró que había actuado en legítima defensa de un tercero, o de terceros, en exceso de la legítima defensa, la cámara confirma el procesamiento pero dice “No, actuó en cumplimiento de un deber. Se excedió pero como es policía actuó en cumplimiento de un deber”.

Por supuesto que tuvieron en cuenta los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley adoptado por el 8vo Congreso de Naciones Unidas sobre el que se habló hoy al comienzo.

Lo tienen en cuenta, está contenido en la Ley de Seguridad de la Ciudad, pero acá que lo hayan tenido en cuenta desde el punto de vista de anunciarlo no significa que hayan resuelto bien el caso.

No vi que nadie lo haya discutido. Se partió del supuesto que es un policía que actuó y, por lo tanto, como actuó en cumplimiento de un deber y persiguiendo un delincuente, es algo legítimo. Lo cierto es que Chocobar es un policía de la Provincia de Buenos Aires. Es un policía de Avellaneda que pertenece a lo que se llaman las Policías de la Provincia de Buenos Aires. Entonces la primera cuestión, de acuerdo a estos principios básicos, para un cumplimiento de un deber correcto tiene que darse el principio de legalidad, el principio de necesidad, el principio de proporcionalidad y responsabilidad por lo que se hizo.

Empecemos con el principio de legalidad. Todos decimos que es un policía que actuó en la Ciudad de Buenos Aires. Eso hace ruido. Esta es una República con un sistema federal de gobierno. Los jueces de cámara dicen que actuó en cumplimiento de un deber porque es policía. Es decir que jueces de la Ciudad de Buenos Aires, de la Justicia Nacional pero con competencia local dicen que van a valorar la actuación de Chocobar a la luz de la Ley de Policía de la Provincia de Buenos Aires. Expresamente lo dice. Es decir, un juez de la Ciudad de Buenos Aires va a evaluar la conducta de un policía de la Provincia actuando en la Ciudad.

Son buenos magistrados. En la función no han sido criticados a través de la historia. Los conozco a varios de ellos, pero en esto me parece que no acertaron en la aplicación normativa, ni del tratado ni de la convención de estos principios básicos, ni siquiera de la ley infra-constitucional. ¿Cómo un policía de Provincia va a actuar en cumplimiento de un deber en la Ciudad de Buenos Aires?

Salvo que hubiese sido debido a la ley invocada con buen criterio, la Ley Nacional de Seguridad Interior, en ningún lado dice y el consejo tampoco avanzó sobre eso, que hay un convenio por el cual los policías de Provincia pueden actuar como policías de la Ciudad. Es un disparate para un sistema federal, porque si hubiese cuarenta Chocobares distribuidos en los distintos barrios, 40 policías que están de paseo en la Ciudad de Buenos Aires, pero que son de la Provincia, en cada conflicto que ven, ¿actúan porque son policías de la Provincia? ¿Dónde está la autonomía de la Ciudad si la policía de la Provincia va a actuar como policía? Me parece que es un error muy grave hablar de cumplimiento de un deber.

Chocobar está obligado a actuar como cualquier ciudadano en la medida que no haya peligro para sí, con la omisión de auxilio. Frente a una persona necesitada de auxilio debe actuar cualquiera y Chocobar, por más que sea policía en otra jurisdicción, acá es un ciudadano. No tiene que actuar como policía.

²² El Dr. José Luis Mandalunis es Abogado, Docente de la UBA y actualmente ocupa el cargo de Secretario Judicial en lo Penal, Contravencional y de Faltas del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Él capaz que cree que sí, porque además lo felicitaron por lo que hizo, pero me parece que no actuó en cumplimiento de ningún deber.

La Ley de la Provincia de Buenos Aires dice en un artículo sobre “Ámbito de actuación: los policías de la Provincia de Buenos Aires actúan conforme a la ley en todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires, excepto en los lugares sometidos exclusivamente a la jurisdicción federal o militar”. Primera cuestión es, entonces, que el ámbito de aplicación es en la provincia y no en toda la provincia, porque si está sometida en una Universidad Nacional u otra o hay una dependencia del Ejército Nacional o un Hospital Nacional, tampoco puede intervenir. Pero hay otro artículo que dice: “Cuando el personal de las Policías de la Provincia en persecución inmediata de delincuentes o sospechosos de delitos, el único supuesto en el que un policía de la Provincia, deba penetrar en territorio de otra o jurisdicción nacional se ajustará a las normas...” Es decir, el único supuesto en que un policía puede actuar como policía, como por ejemplo en el caso Chocobar, es si está persiguiendo desde la Provincia. Entonces tiene que seguir persiguiendo, tiene que seguir actuando como policía, pero tiene que adecuarse a la ley local. Lo dice expresamente la Ley Provincial.

Los jueces en la dificultad que tienen dicen primero que le aplican la Ley Provincial, pero después dicen que la Ley Provincial dice lo mismo con respecto a la actuación de la policía que la Ley de la Ciudad de Buenos Aires, y lo mismo que la Ley de Seguridad Interna. Invocan los artículos correspondientes de la 5688, de la nuestra y algún artículo de un decreto reglamentario.

Lo grave es que ellos parten, para diferenciarse del juez, de que Chocobar actuó en cumplimiento del deber de policía, pero el estado policial no significa ni en la Provincia de Buenos Aires y menos en la Ciudad de Buenos Aires, que el policía pueda actuar en otra jurisdicción, a diferencia de Uruguay, que es un Estado unitario que le dice a la policía que debe actuar como policía en cualquier lugar de Uruguay más allá de qué lugar sea al que pertenezca. Eso es lógico, porque hay una sola Policía.

Dice el artículo 11 de la Ley de la Provincia 13982: “El personal tendrá los siguientes deberes, por el Estado Policial: intervenir para evitar la comisión de delitos y detener a sus autores siempre que se encuentre en servicio”. Siempre que se encuentre en servicio, porque los jueces dicen que por el estado policial debe actuar.

Los jueces dicen que debía actuar. Ahora, la Ley de la Provincia dice “si voluntariamente interviniera encontrándose fuera de servicio, los actos que realice para cumplir serán considerados como actos de servicio”. Pero le da la posibilidad de elegir al policía si quiere actuar o no quiere actuar. No está obligado a actuar, le dan la elección de hacerlo, pero refiriéndose al territorio de la Provincia de Buenos Aires. Nuevamente con lo que invocan los jueces se equivocan, porque creen que por ser un policía tiene que actuar las 24 horas.

La Policía de la Ciudad también tiene la opción de actuar. La única obligación que tiene es la de dar aviso a la autoridad correspondiente. El Estado Policial no significa la obligación como lo habrá sido en la época de la dictadura. Como policía no estaba obligado a actuar y además está prohibido en la Ciudad de Buenos Aires que un policía de otra jurisdicción, mientras no haya un convenio que permita que pueda actuar, Chocobar, como policía de la Provincia, no puede actuar en cumplimiento de un deber acá.

Otra cuestión, cuando los jueces hablan de legítima defensa, en este caso la agresión es ilegítima. Primero, respecto del turista, porque ya había cesado la agresión ilegítima. Después hubo también un episodio con unos testigos que lo quisieron agarrar, le quisieron quitar la cámara. Es decir que sigue habiendo una agresión. Ahora, cuando Chocobar dispara al aire (aún un particular lo puede hacer porque es una medida que dentro del principio de proporcionalidad nadie la discutía), lo puede asustar, puede implicar una amenaza, el otro puede cesar de correr o cesar de agredir a terceros, pero lo cierto es que sigue corriendo y cuando le dispara en forma letal, más allá de si quiso o no quiso matarlo (tal vez lo quiso herir): si yo le estoy tirando a un cuerpo que está corriendo con un arma letal, y más siendo un policía, me tengo que representar la posibilidad cierta de que le pegue en un órgano vital y se muera.

Es decir que dolo eventual tiene que haber. Ahora les voy a leer la parte donde los jueces fundamentan el exceso, más allá de que hayan dicho que fue en cumplimiento de un deber: “Solo permanecía vigente el peligro que potencialmente representaba para otros transeúntes frente al cual pudo adoptar medidas menos lesivas a la que escogió. Pudo reiterar los disparos intimidatorios, continuar con la persecución, o esperar la colaboración de las

fuerzas de seguridad que ya habían sido informadas de las novedades a través del servicio de emergencias 911, incluso por el mismo”.

La síntesis sería: No hubo cumplimiento de un deber, y con respecto a la legítima defensa de terceros, que la podría haber hecho él como cualquier otro ciudadano común y corriente; está la discusión sobre si eso es exceso o directamente no hay ni siquiera exceso y es un homicidio hecho y derecho.

La conclusión sería que pretendieron aplicar los pactos, estos acuerdos o principios básicos que hay, pero no lo lograron.

PANEL 4: Derecho a la protesta y resguardo de la actividad periodística durante manifestaciones públicas

Este panel comenzó con la exposición de los trabajadores de prensa Santiago Magrone, del Sindicato de Prensa de Buenos Aires (SiPreBA) y Daniel Vides de la Asociación Argentina de Reporteros Gráficos (ARGRA). Los panelistas manifestaron su real preocupación, extensiva al conjunto de los trabajadores de prensa, por la cantidad de casos en que sufrieron agresiones por parte de las fuerzas de seguridad, mientras cubrían manifestaciones. Al respecto expusieron datos concretos de trabajadores de prensa maltratados, heridos, privados de su libertad de manera arbitraria y hasta procesados penalmente. En este marco, destacaron la necesidad de que las autoridades políticas argentinas adopten medidas concretas y eficaces para asegurar la integridad física de los comunicadores en contextos de protesta social, y se garantice la más amplia libertad para su ejercicio profesional y el registro del accionar de las fuerzas de seguridad.

El panel se completó con los aportes de la legisladora porteña Andrea Conde, quien profundizó acerca del marco normativo existente en materia de seguridad y derechos, el cual las autoridades de seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires están obligadas a cumplir. La legisladora ilustró también sobre las competencias jurisdiccionales en la materia y el “Protocolo anti-piquetes” que anunció el Gobierno Nacional en enero de 2016 y cuyo contenido se desconoce oficialmente.

Roberto Baigorria, responsable del Consejo de Organizaciones Sociales de dicha institución, expusieron acerca del rol que viene asumiendo la Defensoría, concretamente en la observación de las manifestaciones públicas, como así también en el resguardo y cumplimiento de los derechos del conjunto de la ciudadanía, entre ellos, el derecho a la protesta.

Finalmente, Natalia Rodríguez, como titular de la Unidad de Prensa y Comunicación de la Defensoría del Pueblo realizó la moderación y coordinación del presente panel.

Exposición de Santiago Magrone²³

En principio quiero comentarles que el SiPreBA (Sindicato de Prensa de Buenos Aires) es de formación reciente y somos “sindicato simplemente inscripto” en el ámbito del Ministerio de Trabajo hace aproximadamente 3 años. Estamos atendiendo todas las cuestiones inherentes a los temas salariales y de condiciones laborales, en defensa de nuestros convenios y estatutos profesionales, tanto en el rubro de la prensa escrita como en la oral y televisiva.

Asimismo, entendiendo que como sindicato formamos parte de una sociedad bien compleja como es la nuestra, hay una cantidad de temas en los que tenemos que tener injerencia. Por lo pronto, desde el propio nacimiento del SiPreBA, hemos creado secretarías muy específicas como la Secretaría de Género, que ha estado trabajando muy intensamente en temas como el “Ni Una Menos” (contra la violencia de género) y también desarrollando toda una campaña respecto del proyecto de ley de aborto legal, seguro y gratuito.

También trabajamos en otros aspectos del ámbito cultural y profesional y muy especialmente –en sintonía con los compañeros de la Asociación de Reporteros Gráficos– en el tema específico que nos atañe en la reunión de hoy, el de la violencia contra los compañeros y compañeras trabajadores de prensa, por caso, en situaciones de cobertura en manifestaciones públicas. Al punto tal que ya en marzo de 2016 y enterados, a poco de asumir el actual gobierno, de la idea del Ministerio de Seguridad de articular un protocolo de seguridad, nos pusimos a averiguar de qué se trataba y francamente aparecieron cosas que nos preocupaban y mucho.

De hecho, formulamos un primer pronunciamiento al respecto que estuvo avalado no solo por el SiPreBA y por ARGRA, sino por la Federación Argentina de Trabajadores de Prensa, el Sindicato de Prensa de Rosario, el Círculo Sindical de Prensa y Comunicación de Córdoba, la Asociación de Prensa de Santa Fe y esto porque, además, estamos participando desde el SiPreBA en la Mesa Nacional de Trabajadores de Prensa, ya que hemos corroborado que la problemática que nosotros afrontamos como trabajadores de prensa en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es

²³ Santiago Magrone es Secretario de Relaciones Sindicales de Sindicato de Prensa de Buenos Aires (SiPreBA).

similar a la del resto de los trabajadores de prensa del país. Lo digo no solo por el deterioro de las condiciones laborales, el cierre y achicamiento de medios, la enorme desocupación que atraviesa el sector. Al respecto, hemos perdido en los últimos dos años y medio más de 3.000 puestos de trabajo, y, de éstos, unos 2.000 se han perdido en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por eso digo que nosotros los periodistas no somos privilegiados en ningún sentido y nos sentimos integrados a esta problemática, y cuando llegamos a este punto hacemos una lectura de la realidad y de sus perspectivas y la verdad que no son buenas. No son buenas y en esto uno piensa en el derecho a la protesta. Porque si la realidad ya es complicada y las perspectivas no son buenas, más que nunca hay que defender este derecho. En el marco de la democracia, ¿cómo se pronuncian los distintos sectores que conformamos esta sociedad? La protesta es uno de los modos y no debe tomarse a ésta como un síntoma a reprimir.

Cuando digo que las perspectivas no son buenas me remito a las acciones de funcionarios de este gobierno, más concretamente a la Ministra de Seguridad, que no hace más que decir que no se va a permitir esto, esto otro y aquello, y para ello hay toda una articulación en materia de fuerzas de “seguridad”, lo cual nos permite suponer que la situación de conflicto social va a ir *in crescendo*, igual que la represión. En este contexto nosotros tenemos que desarrollar la tarea periodística. Los redactores, los reporteros gráficos. Y los trabajadores de prensa en general no nos consideramos privilegiados y sabemos que corremos los riesgos de cualquier ciudadano.

Sin embargo, sabemos que tenemos una tarea clave en la información de los hechos, en la interpretación de esos hechos desde nuestra subjetividad, por cierto, y esto implica la necesidad de contar con espacios de libertad para el ejercicio de nuestra tarea. Por eso, cuando apareció el tema del proyecto del protocolo nosotros dijimos –todas las organizaciones a las que acabo de mencionar– que activar un protocolo de seguridad para regular las manifestaciones públicas y también la labor periodística de cobertura informativa de tales hechos nos ponía en situación de averiguar de qué estaban hablando las autoridades gubernamentales, en qué estaban pensando en este ministerio.

Al respecto, mantuvimos una primera entrevista con funcionarios del Ministerio de Seguridad a nivel nacional. No nos atendió Patricia Bullrich, pero sí su número dos y otros, y cuando manifestamos nuestra preocupación respecto de este proyecto de protocolo se relativizó el tema. Se nos dijo que no, que eso era un proyecto que había que ver cómo avanzaba, si efectivamente se iba a poner en marcha, etc.

En particular, había un aspecto que nos resultaba muy llamativo. Para los medios de comunicación se establecería “una zona determinada donde se garantice su integridad física y que no interfiera en el procedimiento”. Es decir, reporteros, redactores, claramente íbamos a tener vedado el acceso al lugar central donde se estaban produciendo los hechos. Observen ustedes esta situación para los reporteros gráficos. Bueno, Daniel se va a explayar más ampliamente sobre el tema. Reporteros y redactores en un “corralito”, mientras a 50, 60 o tal vez 100 metros estaban produciéndose las manifestaciones y la represión de las manifestaciones.

Nada más imagínense ustedes qué hubiese pasado con la cobertura bajo este esquema de hechos como los que ocurrieron en el puente Pueyrredón y en la estación Avellaneda cuando, gracias al trabajo de los reporteros gráficos, la sociedad toda pudo enterarse que una cosa era lo que se decía y otra cosa era lo que había ocurrido en el caso de los asesinatos de Kosteki y Santillán. Nos dijeron eso en el Ministerio de Seguridad y nos dijeron que de todos modos toda la responsabilidad que tenía que ver con estas cuestiones recae en cada una de las jurisdicciones de los Gobiernos provinciales y del Gobierno de la CABA.

Fuimos entonces como SiPreBA a una reunión con el Ministerio de Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Planteamos estos temas y se nos dijo que ellos, en lo que refería al “corralito”, coincidían con nosotros y que no les parecía lo más adecuado. Incluso, nos dijeron que ellos estaban conformando una suerte de grupo que se iba a dedicar a acompañar a los periodistas y reporteros gráficos en las coberturas para que no fueran agredidos por las fuerzas policiales y demás. Se planteó el tema de antecedentes de lo que había ocurrido en incidentes cuando se pretendió avanzar en la zona de Plaza Once con todo el comercio callejero y demás.

Poco tiempo después empezaron a ocurrir hechos cada vez más graves. En definitiva, tuvimos a lo largo del 2017 varios incidentes, y los más graves fueron el 14 y 18 de diciembre con las consecuencias de los operativos a cargo de Gendarmería Nacional y policía, donde al menos 10 trabajadores que cubrían para distintos medios las manifestaciones del jueves 14 en rechazo a la reforma previsional fueron víctimas del accionar de la fuerza de

seguridad. Fueron baleados a corta distancia y a pesar –esto es importante– de haberse identificado como reporteros gráficos, situación ya de por sí evidente por el hecho de portar cámaras fotográficas. Esto que les estoy leyendo forma parte de una carta que el SiPreBA cursó a Patricia Bullrich en diciembre de 2017. El lunes 18, de nuevo, el número de trabajadores de prensa heridos por el accionar policial de la Ciudad ascendió a 21, es decir, más del doble que el operativo anterior.

Se le pidió en esa misma nota al Ministerio que tenga a bien informar qué instrucciones y órdenes recibieron las fuerzas a cargo sobre el modo de proceder en relación a los trabajadores de prensa a quienes identificaron, realizando coberturas del operativo de seguridad. Es decir, si incluso se da el caso de que los trabajadores, ya sea porque portan los chalecos, porque pueden eventualmente tener la credencial en mano, se presentan y se identifican, ¿cómo es que a pesar de eso fueron reprimidos a mansalva? O tal vez, ¿es por eso que fueron reprimidos a mansalva? ¿Qué protocolos se aplicaron en los operativos?, se le pidió a la ministra. Si es que existen, en particular en lo atinente al disparo de balas de goma, ¿qué medidas específicas, si es que las hubo, se aplicaron para proteger la actividad de los trabajadores de prensa durante las manifestaciones y el operativo represivo?

Bueno, en definitiva, también hicimos referencia a lo que sostiene la CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) y la Relatoría especial para la libertad de expresión, señalando que el Estado tiene el deber de garantizar que los periodistas que se encuentran realizando su labor informativa en el marco de una manifestación pública no sean detenidos, amenazados, agredidos o limitados en cualquier forma de su derecho a ejercer su profesión. Esa es la posición que sostenemos desde el SiPreBA a rajatabla.

Estos hechos dieron lugar a una denuncia ante la CIDH en la reunión que se concretó en Montevideo, y el 28 de febrero también en Colombia, allí también hubo representantes del SiPreBA denunciando estas cuestiones.

Espero haberles transmitido con la mejor prolijidad posible cómo entendemos la gravedad de esta situación, cuál es nuestra posición, y espero equivocarme grandemente, pero me parece que esto recién comienza. Gracias.

Exposición de Daniel Vides²⁴

ARGRA es una asociación profesional, no un sindicato, que reúne a los reporteros gráficos de todo el país desde 1942, donde los reporteros logramos canalizar muchas de nuestras inquietudes profesionales y nos vinculamos con los gremios de cada región del país que nos representa. En mi caso, sería el SiPreBA.

Como decía Santiago, podríamos empezar desde la propuesta del Gobierno nacional del “corralito”. Nosotros junto a SiPreBA, junto a otras organizaciones denunciarnos que era no dejarnos visibilizar la protesta social. En ese momento nos pareció muy evidente y después en los hechos se fue dando esa situación. Nuestro laburo es la primera línea de la protesta, nosotros somos los que estamos primero ahí, porque nuestro trabajo, a diferencia de los colegas que escriben –que desde otro lugar pueden hilvanar un relato–, nosotros tenemos que estar en el momento y el lugar donde ocurren las cosas, por eso tenemos una práctica diferente frente a la situación.

En realidad, no poder estar en el lugar donde están sucediendo las cosas es no poder contar lo que está pasando. Históricamente tenemos roces y dificultades con las fuerzas de seguridad, y algo muy habitual que nos pasa es que cuando a un poli se le pide que se exceda un poco o que cometa actos de dudosa legitimidad, en general nosotros somos quienes podemos visibilizar eso. Entonces, después el policía que es el que la va a ligar impide que nosotros lo registremos. Esa tensión es parte de nuestra práctica. Pero lo que nos empezó a pasar ahora, ese intento de invisibilizar lo que ocurría, excede al policía, había una tensión que iba más allá del policía, había un accionar directo para impedir que registráramos lo que estaba pasando.

Después del “corralito” vino la marcha por Santiago Maldonado, en septiembre de 2017. Esto ocurrió con los trabajadores más formales que trabajamos en medios, que estamos en ARGRA. Nos fue menos costosa, tuvimos

²⁴ Daniel Vides es Presidente de la Asociación Argentina de Reporteros Gráficos (ARGRA).

menos víctimas, pero los medios populares, los estudiantes de comunicación y el público general que quiso registrar con su celular, fueron objeto de detenciones, les inventaron causas.

Fue una situación muy grave para nosotros. La mayoría de nuestros compañeros pensamos que nos había ido bastante bien en relación con lo que había pasado cuando empezamos los relatos y las situaciones y habían sido hostigados directamente por las fuerzas de seguridad, pateados por abajo, esperando que reaccionaran. Las compañeras gráficas fueron hostigadas por su condición de mujer. Esto se dio con una masividad inédita. No era el vigilante loco que hacía algo que no correspondía, sino que había un plan.

Y bueno, esto el 14 y 18 de diciembre fue peor aún. Tuvimos seis compañeros heridos por bala de goma, uno con doce perdigones en el cuerpo a corta distancia, con la credencial, identificándose. Un fotógrafo a quemarropa es baleado. Ese día, las fuerzas de seguridad eran nacionales. Peor pasó el 18 donde actuaba la Policía de la Ciudad. Ahí tuvimos el doble de reporteros gráficos heridos, con una cantidad de perdigones que quienes históricamente hemos participado de las marchas y que sabemos que a veces nos puede tocar un daño colateralmente, una bala de goma, en esa ocasión fue violencia deliberada.

Lo que empezamos a ver es que lo que se estaba disputando no era –como antes– el poli que se excede y no quería que fuéramos nosotros los testigos. Como decía Santiago en la masacre del puente Pueyrredón, fueron los reporteros los que hicieron visible el salvaje asesinato de Kosteki y Santillán. En ARGRA y su fototeca es el día de hoy que se siguen recibiendo pedidos de fotos de nuestros colegas, que son testimonio de juicios en las causas que se están tramitando por el 19 y 20 de diciembre de 2001,.

Pero ahora hay algo más: una disputa por el sentido de la represión. En realidad lo que está apareciendo es la intención desde el gobierno de que las víctimas, los reprimidos, aparezcan como los responsables de la violencia. Nosotros podemos ser los testigos de que pasa otra cosa. Esa es la novedad para nuestra práctica. El “corralito” era una manera de, sin tirar los tiros, ponernos en un lugar donde no pudiéramos registrar esto. Lo que nos parece más grave y lo que a nosotros como trabajadores de prensa y como periodistas en el lugar nos parece lo más alarmante y lo más preocupante. Entendemos que nosotros desde nuestro buen hacer podríamos garantizar las buenas prácticas de seguridad. Que estemos nosotros ahí mostrando lo que pasa puede garantizar un buen hacer de las fuerzas de seguridad. Entendemos que es necesario que estén, que acoten, etc.

Días pasados en la marcha de “Ni Una Menos” ya el hecho de no cortar el tránsito genera situaciones. Yo volvía de trabajar en moto y hubo una situación en 9 de Julio y Avenida de Mayo. Como no estaban cortando, se enfrentaba el automovilista contra el manifestante, una situación que generaba violencia. Llego a mi casa y veo que un taxista había matado a una manifestante. Las fuerzas de seguridad tienen que garantizar que se corte el tránsito, etc. Una buena práctica de las fuerzas de seguridad nos garantiza a todos el derecho a la protesta, y entendemos que nosotros y nuestro trabajo puede garantizar esto: que lo que pasa es lo que debe pasar. Lo que entendemos es que no hay mucha intención de dar el lugar al legítimo reclamo y lo que hay es una disputa de sentido y que es un problema de una gravedad nueva, que no teníamos en 2001. Muchas gracias.

Exposición de Andrea Conde²⁵

Muchas gracias a la Defensoría por esta invitación y esta actividad en este momento tan complejo de nuestra Argentina. Yo quería hablar un poco de la nueva Policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero me parece que antes es necesario dar el marco.

Ayer se terminó de firmar el acuerdo con el FMI y se repitió una frase: “este gobierno con modelo de ajuste no cierra sin represión”, y esto es lo que venimos viendo. También necesita a los medios hegemónicos y también a cierto tipo de periodismo para poder avanzar con el modelo. Y ayer que fue el día del periodista, salían cifras de la cantidad de periodistas despedidos que mencionaba Santiago recién, incidentes como los de la Garganta Poderosa. Los

²⁵ Andrea Conde es Legisladora de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Vice presidenta segunda de la Comisión de Seguridad.

trabajadores de prensa que están menos protegidos también están sufriendo los distintos tipos de represión que lleva adelante este Gobierno.

En estos 2 años y medio lo que estamos viendo es un recrudecimiento de la violencia en las manifestaciones y en las protestas, que es el tema que nos convoca hoy, pero también represión de todo tipo a los cuerpos más vulnerables en todo sentido, lo que pasó con el colectivo senegalés, a las compañeras trans en la calle, a las mujeres en general. Me parece que este proceder lo hemos venido viendo y lo que hace es vulnerar el derecho a la protesta social y a las manifestaciones.

Y en los últimos años la nueva policía se convirtió, sin lugar a dudas, en el brazo armado de la política de la Ciudad, y lo que hacen es reprimir cuando hay manifestación. El protocolo anti-piquete que sacó la ministra en seguida nos levantó un montón de alertas y preocupaciones, pero sobre todo y para volver a la Ciudad, los que vivimos en esta ciudad y tenemos a este gobierno desde hace 11 años, estas alertas se nos encendieron porque sabemos qué tipo de gobierno llevan adelante y sabemos qué tipo de policía necesitan para llevar adelante el gobierno que llevan.

Quería mencionar algunos antecedentes de la Policía Metropolitana, que era la Policía de la Ciudad antes de la nueva policía. Es una policía que se crea en 2008 con la Ley 2894, que fue una ley que cuando se discutió –yo no estaba en la legislatura en ese momento, pero hablando con compañeros que fueron partícipes de esa reunión– fue considerada una muy buena ley. Pero de esa ley sale la creación de la Policía Metropolitana, que tiene el debut y se hizo conocida por el Fino Palacios, y ese escándalo fue lo que generó el disgusto con esa ley. Pero además esa policía tuvo intervenciones violentas en el Parque Indoamericano en 2010, fue la que intervino violentamente en la manifestación en la autopista Illia por la villa 31 el 10 de abril de 2012, también la que intervino la sala Alberdi en 2013 y, entre otras, la del Hospital Borda, en un hospital psiquiátrico donde hay médicos, pacientes, enfermeros, que fue súper violenta y todos nos enteramos.

Lo que hubo de patrón en estas intervenciones fueron ciertas irregularidades que tenían que ver con el uso excesivo de la violencia, y también con esto que decía antes: que no hubo en ningún momento una búsqueda de mediación entre quienes se estaban manifestando y las fuerzas de seguridad. Esos patrones de regularidad que ya los veníamos viendo en la Policía Metropolitana y cuando se empezó a viralizar la noticia del protocolo anti-piquete de Bullrich, obviamente prendió una alerta porque estaba claro por dónde iban a ir.

Pero además de eso, en el 2015 cuando la alianza Cambiemos triunfa a nivel nacional y en la Provincia de Buenos Aires y es reelecta en la CABA, lo que proponen hacer es algo que estaba pendiente, que es el traspaso de la Policía Federal a la CABA, y en enero de 2016 convocan a una sesión extraordinaria para la firma del Convenio de este traspaso. Esto ya lo habían intentado en 2008, pero por una cuestión de presupuesto y como no eran gobierno nacional no lo pudieron hacer. En 2017 lo proponen y avanzan con la discusión y mandan un proyecto del Ejecutivo para que se discuta en la Legislatura, que fue un proyecto de ley que terminamos votando con la Ley 5688, que es la ley de Sistema Integral de Seguridad Pública, que, otra vez, como la Ley de 2008, son leyes que en su espíritu estábamos todos de acuerdo que eran muy buenas y discutimos mucho de cuánto participar en esta ley, porque nos parecía importante poder incorporar a esa ley algunos puntos de vista que estén previstos.

Discutimos en cada uno de los capítulos de esa ley para poder agregar algunos puntos e incorporamos algunos mecanismos de institutos a la ley que, en realidad, nos parecía que hacía que esta ley fuera aún mejor. Era una ley que estaba bastante bien y en el capítulo de manifestaciones, entre las cosas que agregamos, está la prohibición de portar armas de fuego y munición de poder letal y la prohibición de utilizar uniforme sin identificación. Estos dos puntos no estaban en el proyecto de ley que mandó el Ejecutivo, fueron incorporados a pedido de varios bloques de la oposición y también de algunas organizaciones, como el CELS, que estuvo participando activamente en la discusión.

También incorporamos, por ejemplo, la figura del Defensor de la Policía. Me gustaría contarles que después de dos años de sancionada la ley todo lo que la oposición incorporó en esa ley es lo único que todavía no se reglamentó. Entonces, algunos de los puntos que incorporaron y que amablemente incorporaron en la discusión aún no han sido reglamentados, estamos ahí denunciando esta situación.

Lo que está sucediendo ahora es que la nueva Policía de la Ciudad sigue teniendo y sigue llevando adelante las mismas irregularidades que la Metropolitana, en cuanto al uso excesivo, la no identificación, la persecución a la prensa. Esta modalidad la sigue repitiendo la nueva policía y yo enumeré algunos de los ejemplos que se me ocurrieron

pensando en este panel de hoy, fuera de las represiones de la calle de todos los días que suceden, en las villas y sobre los cuerpos más vulnerados, pero la policía recién estrenada, sin terminar de armarse, hace su debut el 8M cuando las mujeres hacen el primer paro a este Gobierno en el que de forma arbitraria y violenta hacen una cacería y llevan detenidas a compañeras mujeres.

El día anterior, a unas compañeras nuestras en el día de la visibilidad lésbica, también las llevaron detenidas por ser lesbianas. Esta es la modalidad con la que esta policía estrenó su andar en la CABA. Después, el 9 de abril cuando los y las docentes van a poner la escuela itinerante en la plaza de los Congresos también hay un accionar violento por parte de las dos policías (federal y de la Ciudad). El 29 de junio cuando algunas organizaciones sociales se estaban manifestando en la Avenida 9 de Julio, mientras algunos de sus referentes estaban en el Ministerio de Desarrollo llegando a algún acuerdo o dialogando con el ministerio, la policía reprime. El 13 de septiembre también, ya mencionaron los compañeros durante la marcha de Santiago Maldonado, fueron detenidos, sobre todo trabajadores de prensa, pero en total 31 personas de esa marcha en otra cacería terrible, y también la del 18 de diciembre, que ya fue mencionada.

En todas estas manifestaciones lo que había en común es que había mucha policía de civil, que no estaba identificada (se ponían y se sacaban los chalecos) y la policía en moto que salía a hacer cacería en las inmediaciones. Esta situación es en la que estamos hoy. Tiene una particularidad que venimos discutiendo desde la Legislatura con el Ejecutivo: cómo unificar la Metropolitana y la Federal que tienen trayectorias distintas para actuar en el marco de manifestaciones.

Esto lo decimos porque la Federal venía de haber adoptado lineamientos de la Resolución 210/2011, que fue un protocolo que constituía un avance en cuanto al tema del derecho a la protesta, y además la Policía Federal había creado un cuerpo que es una fuerza anti-disturbio que estaba adiestrada directamente para contener manifestaciones. Este cuerpo se utilizó del 2013 al 2016 y cuando la Policía Federal transfiere una parte a la CABA esto fue desmantelado, se parte y se reparte este cuerpo. Y, por otro lado, la Policía Metropolitana con un lineamiento más de intervención y represión en las marchas. Todo esto en el marco de un ambiente político represivo, que es lo que viene generando la Policía de la Ciudad, con protocolos contradictorios sin saber a cuál se tiene que atener. Nosotros venimos discutiendo que tiene que tener un protocolo unificado y lineamientos únicos que se atengan a la ley. La ley lo dice claramente, no está regulado y no se hace el protocolo para la CABA.

Entonces, la Policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hoy está bajo la Resolución 25 del Ministerio Público Fiscal, que básicamente lo que hace es poner el eje en la libertad de circulación en la vía pública y la limitación a los trabajadores de prensa, lo cual es completamente contradictorio con esta resolución que citaba recién, que lo que mantiene es el derecho a la protesta y le da un marco de protección a los trabajadores de prensa. Estos dos lineamientos están en este momento vigentes, no hay claridad porque está todo contrapuesto.

Para finalizar, obviamente que adhiero a lo que dijeron Daniel y Santiago recién. Me parece que es importantísimo destacar el rol de los periodistas en estos momentos y también lo dijeron ellos, simplemente lo voy a repetir, no solamente porque es importante difundir lo que está pasando, sino porque es importante visibilizar cuando hay acontecimientos de abuso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad. Así que no solamente la protesta es un derecho, sino el derecho a estar informados sobre lo que pasa ahí. Básicamente no me quise meter ni con Gendarmería ni con otra fuerza de seguridad, donde también hay situaciones diversas y otros puntos para mirar, la idea era pensar un poco en esta nueva policía de la CABA, que de nueva tiene muy poco, excepto unos lindos uniformes.

Exposición de Roberto Baigorria²⁶

Bueno, antes que nada, quien hoy está coordinando es Natalia Rodríguez, tiene la tarea de moderar acá pero es una compañera que nos acompaña constantemente en la tarea que tenemos nosotros cuando hacemos visibilización e intervención en las protestas. Básicamente, desde una mirada de estar presente y de hacer una observación sobre el derecho a manifestarse y el derecho a visibilizar las problemáticas, y que transcurran en orden y en paz, sin violencias por parte de las fuerzas de seguridad.

²⁶ Roberto Baigorria es responsable del Consejo de Organizaciones Sociales de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Esto lo hacemos como Defensoría en el contexto del mandato de las Naciones Unidas, que ha puesto en responsabilidad a las Defensorías del Pueblo de la región el ejercicio de esa tarea. Es interesante ver el concepto de derecho a la protesta, porque si hablamos de la protesta tendríamos que pensar si es un derecho o no, si tenemos tolerancia respecto de esa situación o no. La ONU dice:

“Las manifestaciones y las protestas se han erigido como elemento fundamental en el desarrollo de las sociedades democráticas, permitiéndose que la ciudadanía pueda ser parte de los procesos sociales a través de la expresión colectiva de sus ideales”. Es bastante interesante lo que dice, pero en definitiva reafirma que consideramos que buena parte del Pacto de San José de Costa Rica resguarda la actividad periodística y tiene en nuestro país a partir de 1994, rango constitucional, es parte de nuestra Constitución nacional. Es decir, hemos asumido que la protesta es un derecho del cual la ciudadanía puede ejercer y debe poder gozar. Es más, le podemos agregar que es necesaria la protesta.

En el concepto de lo que se ha hablado aquí, que coincido en el 99%, nosotros como Defensoría del Pueblo empezamos la observación de manifestaciones por decisión del Defensor Alejandro Amor, por mandato propio del rol que tiene la Defensoría entre sus funciones, y también por indicación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Sudamérica. El objetivo determinado es permitir, facilitar y/o visualizar que no se violenten los derechos humanos en estas manifestaciones, que en el caso de nuestro país son bastante asiduas.

Observamos durante todo el año pasado lo que se manifestó aquí: un recrudecimiento de la situación represiva que tuvo el inicio, como decía Andrea, en la jornada del 8 de marzo de 2017. A partir de ahí, después de reiteradas manifestaciones, hemos tenido episodios represivos, inusitados y no deseables. Esto nos llevó a nosotros, en particular por el lugar que nos toca en la Defensoría, a editar una *Guía del Derecho a la Protesta*, que tiene como objetivo poner de relieve que este derecho no puede ser vulnerado y forma parte, en definitiva, de lo que como argentinos y argentinas tenemos y hemos construido durante nuestra institucionalidad.

Cuando hicimos la guía con organismos de derechos humanos, con otras partes de la Defensoría y con otros organismos que tienen incidencia nacional, se planteó el tema de que en realidad el derecho a la protesta es previo a la propia nación. Nuestra nación como tal tiene, en su génesis misma, la protesta ciudadana como elemento gestador. La protesta antecede a las leyes. Los derechos de los que hoy gozamos están precedidos por una serie de protestas.

Es fundamental que como sociedad mantengamos anticuerpos al avance represivo. En esa dirección debe ir una sociedad si tiene como norte orientarse hacia el bien común, como permanentemente manifestaron el Papa Francisco y una cantidad de organizaciones que trabajan en esa dirección, como es la inmensa mayoría de los partidos democráticos. Si una sociedad tiene como norte avanzar hacia horizontes de mayor igualdad y justicia, evidentemente es la protesta la fuerza que empuja hacia esa condición.

En términos generales, inclusive las leyes llegan por detrás de esa protesta, que posteriormente se materializa y se transforma en una norma, como el artículo 14 bis, donde está el basamento de los derechos del pueblo. Muchas veces están distantes de la realidad, pero tenemos que valorarlo y defenderlo como el piso a partir del cual nuestra sociedad llegó a desarrollar un nivel de institucionalidad y desde donde hoy podemos reclamar frente a las autoridades que esos derechos se cumplan.

La semana pasada observamos una marcha de las organizaciones sociales que fue para reclamar por pan y trabajo. La Defensoría del Pueblo trabajó en un organismo nuevo que se creó el año pasado, que es el Consejo de Organizaciones Sociales, con el que apuntamos justamente a canalizar de algún modo las inquietudes de las mismas, pero fundamentalmente apunta a visibilizar, porque muchas posibilidades de resolución no tenemos, pero sí sirve desde esa perspectiva. En ese sentido estamos bastante cerca de la tarea que se realiza desde la prensa, porque si la prensa retrocede o es acallada, la sociedad queda sola, esto es lo que estamos discutiendo. Para nosotros, ante el avance de la situación represiva, que no se resuelvan las problemáticas o que queden solamente planteadas en una ley o enunciado de derechos es extremadamente preocupante. La democracia no puede ser formal.

Con respecto a la nueva ley de seguridad de la CABA, se plantea cómo debe conducirse la policía en las manifestaciones, que su deber es garantizar el derecho del conjunto de ciudadanos, entre otros, el derecho a la protesta, y por eso está obligada a identificarse; que la policía tiene prohibido usar armas letales, etc. Justamente

porque la ley entiende que no solo es deseable garantizar este derecho sino que, además, se promueva. Una sociedad, para orientarse a horizontes más justos, debe evitar que se retrotraiga a una situación autoritaria.

Lamentablemente estamos viendo, no solo en nuestro país, sino en Brasil, por ejemplo, un retroceso a situaciones antidemocráticas y donde se aplican herramientas y procesos represivos, encaminado a modelos democráticos más limitados y, en definitiva, autoritarios y represivos (por no decir golpes de estado al estilo clásico).

Nos parece que nos encontramos frente a este riesgo, cuando en realidad la humanidad tiene un enorme potencial para avanzar a sociedades más justas. Tenemos un desarrollo de los medios de producción que tiene muchísimas capacidades de aumentar la tasa de productividad sobre la base de la inversión tecnológica, sin embargo, asistimos a un momento donde la concentración de la riqueza es escandalosa. El año pasado se conoció que ocho hombres tienen la misma riqueza que 3.600 millones de personas en el mundo. A distinta escala sabemos que vivimos en una de las regiones más desiguales del mundo y que en nuestro país el PBI per cápita es de más de 1.000 dólares por persona por mes –no por jefe/a de hogar– lo cual dista mucho por supuesto de lo que ganan los deciles inferiores.

En sociedades desiguales donde se han obtenido los derechos y no se avanza hacia un sentido de igualdad, difícilmente tengamos un camino o un futuro donde no nos encontremos con mayores protestas y mayores tensiones, ya que la tensión por la distribución del ingreso es lo que genera la mayoría de las manifestaciones. Nosotros venimos de un país que ha tenido pleno empleo masculino, empleo concebido como empleo pago –todos y todas sabemos que el trabajo de la mujer en la casa es un trabajo no pago–, pero tenemos dos, tres décadas que sostenemos un 20-25% de “mal empleo”, o de empleo no registrado o de subempleo, o directamente de desocupación. Ahí tenemos otro problema que atender, tenemos que tolerar como sociedad que los sectores más desfavorecidos intervengan en la vida pública planteando sus problemáticas.

En concreto, uno de los elementos de la marcha de la semana pasada era la alimentación. Las propias manifestaciones han puesto de manifiesto que casi el 50% de los pibes vulnerables de la Argentina tiene malnutrición, con la prevalencia de diagnósticos como sobrepeso y obesidad. Este porcentaje hace referencia a los pibes y pibas que se alimentan en comedores escolares y luego asisten a comedores populares en los barrios, o sea que ahí tenemos una sobrecarga de hidratos.

Si nosotros no atendemos qué sociedad vamos a tener en el futuro, evidentemente vamos a tener una sociedad con enormes desequilibrios, y en este momento de empeoramiento de las circunstancias económicas vamos a agregar otra porción de la población con muchas limitaciones para desarrollarse a futuro. Se han inventado muchas salidas, por ejemplo, se pretende plantear que la problemática es la falta de capacitación, que entonces capacitemos porque así la gente va a progresar individualmente, y la verdad que está demostrado por la UCA que no es ese el problema.

Cuando la sociedad y el mercado tienen demanda laboral, la capacitación se produce. La exclusión está determinada porque no hay demanda laboral. Entonces, en definitiva, si hablamos de derechos humanos y si hablamos de protesta social no podemos dejar de tener como norte el empleo y distribución, que nos lleve a una sociedad más justa, lo que le conviene, incluso, a quienes ostentan mayor poder de riqueza en la sociedad y que le conviene, en el contexto global, a nuestra Nación.

En un país donde la gente se queja de la inseguridad, les puedo asegurar que en los barrios pobres es donde mayor inseguridad hay. En los barrios pobres hacés una encuesta y ves que allí el tema inseguridad es la primera preocupación para el conjunto de los trabajadores de esa villa. Está estigmatizado que allí tenemos la delincuencia instalada. No, allí la inmensa mayoría de los trabajadores, sufren la inseguridad. Tenemos que encontrar una solución que pase por la inclusión. Por lo tanto, si hablamos del derecho a la protesta hablamos de un derecho humano, y si hablamos de eso hablamos de una redistribución que nos lleve a un lugar en el cual tengamos una sociedad más equilibrada y menos injusta.

Para ir cerrando: “en la CABA, existe una diferencia entre las comunas de zona sur y de zona norte que es de casi 10 años en la expectativa de vida, al momento del nacimiento”. La humanidad tiene un enorme potencial de desarrollo en sus manos para generar riqueza, que debe ser distribuida. Así que la tarea es ardua. Muchas gracias.

PANEL 5: Mecanismos de control y rol de la sociedad civil

Este panel fue iniciado por María Graciela García y Carolina Arias, Subsecretaria de Derechos Humanos y Seguridad y Subcoordinadora Operativa de Seguridad Ciudadana y Violencia Institucional de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, respectivamente. Ambas exposiciones abordan el rol institucional de la Defensoría del Pueblo como órgano de control de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuya responsabilidad primaria es velar por el goce y ejercicio de los derechos, libertades y garantías, desde una perspectiva de derechos humanos, ante posibles abusos o situaciones de violencia ejercidas por las fuerzas de seguridad. Y en particular se profundiza en el accionar de la Defensoría como observadores de las manifestaciones, la cual se lleva a cabo basándose en las “Directrices para la Observación de Manifestaciones y Protestas Sociales” elaboradas por la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), en conjunto con Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y Defensorías del Pueblo de la región

Como expresión del accionar de las organizaciones de la sociedad civil en los mecanismos de control de la actuación policial, hicieron su intervención Manuel Tufro, coordinador del Equipo de Seguridad Democrática y Violencia Institucional del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), y Paola García Rey, Directora de Promoción y Protección de Derechos Humanos de Amnistía Internacional Argentina.

En el primer caso, Manuel Tufro hizo hincapié en el rol que puede tener la sociedad civil en relación con el uso de la fuerza policial, centrándose en tres ejes fundamentales: la producción de información sobre los casos donde el accionar de las fuerzas de seguridad se basa en la violación de los Derechos Humanos; la incidencia de las organizaciones en la producción de normas y el monitoreo del cumplimiento de esas normas; y el monitoreo de la actuación de los mecanismos de control que tiene el Estado.

Desde Amnistía Internacional Argentina se abordaron las herramientas de monitoreo y control de cumplimiento de los derechos humanos, que se llevan adelante en toda la región. A modo de conclusiones, se observa una respuesta similar por parte de los países la región a la protesta social, en relación con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, de reunión y a peticionar. Al respecto, Paola García Rey señaló algunos ejes centrales que debieran llevarse a cabo para que se garantice este derecho y por otro lado mencionó la problemática que se están observando en las manifestaciones.

Paula Penacca, como legisladora de la Ciudad de Buenos Aires, hizo referencia al seguimiento del cumplimiento de la Ley de Seguridad Pública de CABA, N° 5688. En particular, mencionó el rol de los Foros de Seguridad Pública (FOSEP), su implementación y la importancia del lugar protagónico que deben tener los ciudadanos no solamente para ejercer sus derechos sino también en el diseño, en la implementación y en la ejecución de las políticas públicas en materia de seguridad.

Juan Pablo Arenaza, actual Subsecretario de Vinculación Ciudadana del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, manifestó la necesidad de reformular la concepción de los FOSEP, la importancia de llevar a cabo políticas públicas por parte del Estado destinadas a promover la participación comunitaria para la prevención del delito y la necesidad de un cambio cultural dentro de las fuerzas de seguridad para sustituir la represión por resolución de conflictos de manera pacífica.

La moderación del panel estuvo a cargo de Dolores Gandulfo, quien se desempeña como Titular de la Unidad de Política Institucional de la Defensoría del Pueblo CABA.

Exposición de María Graciela García²⁷

Buenos días a todos y a todas, es un honor para nosotros estar acá, y nos toca en particular contarles una experiencia que estamos llevando adelante en nuestra Defensoría. No acostumbro leer, pero en este caso, como quiero ser muy precisa, voy a leer algunas cosas.

La Defensoría del Pueblo de la Ciudad es un órgano unipersonal creado por la Constitución de la Ciudad y que tiene como misión prioritaria la defensa de los Derechos Humanos y la promoción de los mismos frente a actos, hechos u omisiones de la Administración, de prestadores de servicios públicos y de las fuerzas que ejercen funciones de seguridad local. El Defensor o Defensora se vale de diferentes medios para cumplir esta misión. En este caso,

²⁷ María Graciela García es Subsecretaria de Derechos Humanos y Seguridad de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.

actualmente el doctor Alejandro Amor y los adjuntos, entre los cuales está Gabriel Fuks, lo acompañan en su gestión y son elegidos todos por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. En su estructura funcional, la Defensoría tiene distintas áreas, entre ellas la Subsecretaría de Derechos Humanos, cuya titularidad como habrán escuchado ejerzo, y dentro de la Subsecretaría de Derechos Humanos, la Dirección de Seguridad Ciudadana y Violencia Institucional, de la que me acompaña Carolina Arias, quien va a continuar con la puesta en práctica de el fundamento que voy a dar yo a grandes rasgos.

¿Qué entendemos nosotros por seguridad ciudadana? La definimos como una acción integrada que desarrolla el Estado con la colaboración de la ciudadanía y otras organizaciones sociales; fundamentalmente destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia, la utilización pacífica y ordenada de vías y espacios públicos y, en general, evitar la comisión de delitos y faltas contra las personas y sus bienes. Difícil, ¿no? Por esto, es tarea de la Dirección de Seguridad Ciudadana y Violencia Institucional proteger los derechos de los vecinos vinculados a este nuevo concepto de seguridad pública que implica varios actores, observando proactivamente y denunciando aquellas situaciones de violencia por parte de las instituciones, preponderantemente originadas por las fuerzas de seguridad; y recibiendo también, por otro lado, denuncias de los vecinos y respaldando reclamos en los diferentes actores del sistema de seguridad. Las responsabilidades primarias, entonces, son las de velar por el goce y ejercicio de los derechos, libertades y garantías ante posibles abusos o situaciones de violencia ejercidas por las fuerzas de seguridad.

En nuestra ciudad, la Policía de la Ciudad se crea a partir de la Ley 5688 de la que hablaban hoy, del Sistema Integral de Seguridad Pública, sancionado el 17 de noviembre de 2016. La fuerza fue creada como fuerza única de seguridad policial de la seguridad de Buenos Aires, resultante de la unión de la Policía Metropolitana y de un sector de la Policía Federal que estaba afectado a la seguridad metropolitana, previamente traspasada en el año 2016 a la órbita de la Ciudad. Todo ello en un proceso interno de fusión a cargo del Ministerio de Seguridad y Justicia.

A nivel de manifestaciones públicas, esta fuerza interviene como tal el 8 de marzo de 2017, habiendo dejado un saldo de 17 detenciones a mujeres, dos varones, un menor llevado a comisaría. En mayo de 2017 hubo otra intervención en 9 de Julio y Belgrano, en el marco de otra protesta, y allí también hubo detenidos. En vistas de este escenario, siendo nosotros como institución un organismo de Derechos Humanos, observando estos hechos y habiendo participado activamente escuchando víctimas y en comisarías, comenzamos a trabajar en nuevas intervenciones en las manifestaciones, siguiendo las directrices a la observación de Naciones Unidas. Se trata entonces de un conjunto de herramientas que proporciona una guía de asistencia práctica a quienes ejercen la función de observadores, con el fin de facilitar, verificar el cumplimiento de obligaciones y estándares internacionales y recolección de información con monitoreo a vulneraciones de los Derechos Humanos. Siendo que nuestro país es parte y ha adherido a todos los convenios internacionales de Derechos Humanos, está obligado a cumplir con estos estándares.

Sabemos perfectamente que a lo largo de la historia las manifestaciones y protestas sociales se han consagrado como instrumentos esenciales para la reivindicación, protección y promoción de un amplio abanico de derechos sociales económicos y culturales. A través de ellas, los ciudadanos participan activamente expresándose. Y, ¿cuáles son los derechos que se visibilizan a partir de estas manifestaciones y que hay que garantizar? Básicamente, la libertad de expresión, la libertad de asociación, la de reunión pacífica, la de no discriminación. Derechos que deben ser protegidos, promovidos y garantizados por los Estados, de manera de cumplir, digamos, con esta expectativa de la capacidad de participar en nuestras sociedades democráticas. De esta manera, se cumple protegiendo los derechos y los acuerdos internacionales que mencioné anteriormente.

Pero se necesitan ciertas condiciones para que estas manifestaciones puedan darse; que tienen que ver con que exista un entorno propicio y seguro para poder ejercer esos derechos involucrados, que se reconozca el derecho de todas las personas a fiscalizar, observar manifestaciones colectivas, que las fuerzas de seguridad ejecuten conformes a protocolos de actuación en el marco de protestas compatibles con las obligaciones en materia de Derechos Humanos y que eso sea cumplido en la práctica.

Estas directrices mencionadas fundamentalmente tienen dos objetivos: Primero, consolidar el reconocimiento universal a manifestarse. Y segundo, que puedan servir como guía para aquellos que están haciendo la observación que mencioné anteriormente.

En el marco de todo esto y en esta reconversión o ampliación de actividades dados los escenarios que describí, la Defensoría comenzó a trabajar interna y externamente en una nueva actividad que había sido desarrollada de otra manera en otros escenarios, y que en este momento tiene esta característica que ahora Carolina Arias, que es quien coordina toda esa actividad, va a describir más claramente con el rol de los observadores a manifestaciones y todas las etapas que nos implica a nosotros institucionalmente y que además valoramos enormemente; porque hay un cambio, digamos, de nuestro escenario en la Ciudad, con la actuación de la Policía de la Ciudad en lo que va del último tiempo a partir de esta nueva forma que nosotros tenemos de implementar esto, que es realmente muy importante para nosotros.

Exposición de Carolina Arias²⁸

Buenos días a todos y todas. Antes de adentrarme en el tema, de adentrarme de lleno en el tema que me convoca en este panel, que es contarles la experiencia de la Defensoría en la observación de manifestaciones, no puedo abstraerme, y también teniendo en cuenta que las jornadas son justamente de reflexión, no puedo abstraerme de lo que es el concepto de la seguridad ciudadana. Y me voy a quedar con esto que decía recién María, que es la creación de un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de los habitantes. La cuestión es cómo se logra este ambiente propicio y adecuado para que la convivencia sea pacífica.

Y esto tiene íntima relación con lo que es la política pública que sobre seguridad adopte el Estado. Política pública que no puede desentenderse de lo que son los Derechos Humanos, que tiene que tener como eje los Derechos Humanos en los que están contenidos justamente los derechos respecto de los cuales estamos hablando acá, como por ejemplo, el derecho a la libre expresión, el derecho a la vida, el derecho a la integridad, el derecho a expresarse libremente, a la reunión pacífica, y muchísimos derechos más que están contenidos en instrumentos internacionales y tratados internacionales de Derechos Humanos, en el sistema universal e interamericano de Derechos Humanos a los que nuestro país ha adherido y que lo obliga a respetarlos.

Entonces, volviendo sobre lo que era el concepto de seguridad ciudadana y las políticas públicas que se adoptan, estas políticas públicas tienen que tener como eje los Derechos Humanos, dentro de los cuales está el derecho a la manifestación.

El escenario que hoy nos plantea la realidad, es de una conflictividad social alta. Nosotros vemos todos los días, prácticamente todos los días, que muchas personas, organizaciones sociales, organizaciones estudiantiles, sindicales, ejercen este derecho de protesta y se manifiestan en la calle. ¿Qué tratamiento reciben las manifestaciones públicas por parte del Estado y cuál es la política de seguridad que se aplica? Ahí es donde nosotros venimos a observar justamente esto. Ayer el Dr. Cevasco hacía referencia al Estado de Derecho, a la creación del Estado de Derecho, a la Constitución Nacional como el producto del pacto social –en definitiva es esto la Constitución– y hablaba de los derechos, que los derechos no son absolutos sino que son ejercidos de acuerdo a las leyes que reglamentan su ejercicio; y se refería puntualmente al artículo 28. Ahora bien, estas leyes que reglamentan los ejercicios, tampoco los pueden reglamentar de una forma que desvirtúen los derechos. En esto creo que estamos de acuerdo. Y después él se refirió concretamente a lo que es la protesta social, habló de los piquetes, de los cortes de calle, y la verdad me quedé pensando en esto, por eso lo traigo ahora y reflexiono al respecto. Él decía que por supuesto que se debe respetar el derecho de las personas a manifestarse, pero también está el derecho de aquellas otras personas que no se están manifestando y están circulando por la calle; y hablaba de las personas que tienen derecho a llegar a su casa, o la persona que tiene derecho a llegar al hospital, al trabajo o a donde fuera que quiere ir, el derecho de la libre circulación. Entonces se refería a que cuando la ley no se cumple, la policía es el órgano del Estado encargado de hacer cumplir la ley. Por supuesto que también se refirió a que en estos procesos hay una limitación en el uso de la fuerza. Y la cuestión pasa por reflexionar respecto de que cuando se desarrolla una manifestación pública, también hay otras personas que no participan y que también tienen derechos, pero que estos derechos de ninguna forma pueden colisionar con los del primer grupo.

No se trata de hacer una jerarquía de derechos, sino de adoptar una política de seguridad pública que los concilie. Esto, por lo menos para mí, es muy importante y es acá donde nosotros, como Defensoría, como organismo de control, controlamos en las observaciones que hacemos la plena realización de los derechos de libre manifestación, pero

²⁸ La Dra. Carolina Arias es Abogada y Subcoordinadora Operativa de Seguridad Ciudadana y Violencia Institucional de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.

también de todos los ciudadanos que estén involucrados, observamos todo. Ahora me voy a adentrar un poco más en el tema y les voy a contar respecto de lo que hemos observado. Pero no quería solamente hacer una explicación de cuál es nuestra tarea abstrayéndome del contexto que es sumamente importante.

Como decía María recién, nosotros luego de distintos episodios que sucedieron el año pasado, como la manifestación del 8 de marzo; otra que sucedió durante el mes de mayo con un saldo de varios detenidos, etc., estuvimos presentes, porque nosotros siempre participamos; de una u otra forma estuvimos observando, informando y actuando al respecto, pero ahora tenemos un dispositivo mucho más amplio y trabajamos sobre las directrices para observar las manifestaciones públicas y protestas sociales elaboradas por ACNUDH en conjunto con Defensorías de la región, entre las que estuvo la Defensoría de la Nación de nuestro país.

La *Guía del Derecho a la Protesta* es una guía práctica que nos explica cómo observar; porque uno cuando va a observar tiene que saber qué es lo que va a observar, para qué va a observar, y por eso es que hicimos una capacitación para compañeros de la casa, que son los que integran los equipos de observación; fuimos formando a los observadores y ahora tenemos previsto profundizar sobre la experiencia en todo este tiempo ¿Qué es lo que vamos a observar? Observamos el comportamiento de las fuerzas policiales, cuando hay uso de la fuerza, cómo hacen el uso de la fuerza. Pero nuestra observación no queda acotada únicamente a esto, sino que observamos todos los aspectos que tienen implicancia en la plena realización de los derechos que confluyen. Porque el derecho a la manifestación, en realidad, es el resultado de la unión de distintos derechos; como saben, es el de la libre expresión, el de la libre asociación y el de la libertad pacífica que unidos configuran el derecho de la manifestación pública. Pero a su vez en estas manifestaciones públicas confluyen otros derechos que son, como mencionaba María, el derecho a la vida, el derecho a la integridad, el derecho a no ser discriminado.

Todo esto es lo que nosotros observamos y en esta observación que hacemos es importante contarles que no empieza cuando empieza la manifestación, sino que la labor empieza mucho tiempo antes con las reuniones previas. Primero tratamos de reunirnos con los organizadores de la marcha, porque para nosotros es muy importante contar con toda la información que hace al diagrama de esa manifestación. Como ser: el horario, el formato que va a adquirir, si es una movilización, si es una manifestación en un lugar concreto, si va a haber escenario, si va a haber un acto, el tiempo de duración, la cantidad estimada de asistentes, las hipótesis de conflicto que se manejan.

¿Por qué es importante para nosotros? Porque eso nos permite hacer el diagrama de despliegue de nuestros equipos de observación en base a lo que vamos a observar, la información que vamos a buscar y que vamos a recolectar. También es un aspecto muy importante la existencia de un diálogo previo entre quienes organizan una manifestación y quienes tienen a cargo la seguridad de los manifestantes y de las personas que no se manifiestan. Y es un aspecto que remarca las directrices que hay que observar, porque en algunos lugares –acá por suerte no lo vemos tanto– se requieren un montón de condiciones para aprobar una manifestación. Como por ejemplo, demasiados requisitos para armado de un escenario, y todas cuestiones burocráticas que, en definitiva, terminan resultando de imposible cumplimiento.

Todas estas cuestiones nosotros las observamos y a partir de, hemos tenido la posibilidad de participar en casi todas las reuniones previas en las que se mantiene el diálogo entre organizadores y quienes tienen a cargo la seguridad de las distintas manifestaciones que cubrimos. Y la verdad que puedo señalar que es un aspecto positivo porque permite a quienes están a cargo de la seguridad contar con toda la información necesaria: a qué hora va a comenzar la manifestación, a qué hora va a terminar, si va a haber un escenario, dónde va a estar puesto el escenario; si va a haber columnas, por dónde van a ingresar; si van a movilizar, de dónde hasta dónde van a movilizar; cuál es la hora de concentración de la movilización y de desconcentración.

Todos estos datos son importantes para quien está a cargo de la seguridad porque le permiten diagramar con tiempo el dispositivo que se va a desplegar para cuidar a los manifestantes. Y también es importante porque en casi todas las reuniones lo que piden los organizadores es, por ejemplo, que no haya presencia policial en el medio de los manifestantes. A estas peticiones nosotros observamos que el Ministerio responde en forma afirmativa, de hecho, hemos constatado que los dispositivos de seguridad fueron desplegados en zonas alejadas a los manifestantes.

Cuando hablo de personal policial y de las peticiones que hacen los organizadores en estas reuniones no estoy hablando de uno o dos policías que uno puede ver en el desarrollo de una manifestación, sino de los dispositivos de seguridad que constan de distinto equipamiento, entre los que hay móviles policiales con personal policial que porta

armamento anti-tumulto, carros hidrantes, motos; hemos visto en algunas manifestaciones la División Canes. Entonces, ésta suele ser la petición que hacen los organizadores, que hasta el momento han tenido respuesta favorable y me estoy refiriendo a lo que hace el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad. También en algunas manifestaciones, sobre todo que se dan en la zona de la Plaza de Mayo, un punto a tener en cuenta es la Catedral, porque en la Catedral suelen generarse algunas situaciones que terminan después con la presencia policial y los hechos que son de público conocimiento que sucedieron en la manifestación del 8 de marzo del año pasado.

El Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad se presenta como un articulador con el Ministerio de Seguridad, porque tanto lo que es la zona de Casa Rosada como la Catedral es jurisdicción de las fuerzas federales que están a cargo del Gobierno Nacional. Las reuniones a las que hemos asistido con organizadores y encargados de seguridad, han sido en el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad, que además es nuestro ámbito de competencia.

Estas reuniones permiten a la autoridad a cargo de la seguridad conocer cómo va a ser el diagrama y disponer todo lo atinente al tránsito. Porque es un tema que venimos observando en todas las manifestaciones que hemos cubierto, que debe ser planificado con antelación para que no se generen situaciones que pueden terminar de forma violenta, lo que se pretende evitar.

Volviendo a lo que es la observación en sí y el despliegue de nuestros equipos, nosotros antes de comenzar la observación, la manifestación, hacemos un recorrido previo para relevar dónde están ubicados los dispositivos de seguridad que eventualmente podrían llegar a intervenir en una manifestación. Nos presentamos, hablamos con los jefes del operativo, les explicamos cuál es nuestro rol y observamos cuál es el equipamiento que portan, que por lo general suelen ser cascos, escudos, tonfas, los protectores, los chalecos, las pecheras, los protectores de brazos, de rodillas, de piernas, y después distinto material, armamento de uso no letal, como puede ser el gas pimienta, los rifles de balas de goma, y también anti-tumultos, que son los ruidos. Cuando ustedes escuchan “pum” eso lo disparan de los rifles, y gas pimienta y gas lacrimógeno, así como también las marcadoras de *paintball* son parte del equipamiento.

Como ustedes saben, nosotros lo que controlamos es el cumplimiento también de la Ley de Seguridad Pública, concretamente, en lo que son los artículos 99 y 100, que establecen la prohibición para el personal policial que está destinado a entrar en contacto con los manifestantes de portar armas de fuego de uso letal. Nosotros verificamos esto y, por otro lado, también la debida identificación del personal policial. Que el personal policial esté debidamente identificado con el gafete que indica el nombre, el apellido y el grado.

Después de hacer la observación vamos analizando cómo se desarrolla, si hay incidentes, cuál es la respuesta por parte del Estado, si hay intervención policial, cómo es el uso de la fuerza, si esa fuerza es proporcional, adecuada, cuál es el armamento utilizado. Y también, en la experiencia de las últimas manifestaciones que venimos observando, por suerte no hubo conflicto, no hubo intervención de las fuerzas de seguridad, pero lo que sí es importante remarcar de nuevo es la cuestión del tránsito. Porque en la manifestación de la semana pasada con el colectivo Ni Una Menos en un momento tuvo que intervenir el equipo de observadores porque los autos estaban atorados con las columnas que estaban en Avenida de Mayo y por Talcahuano hasta Santa Fe, lo que generó una situación tensa entre automovilistas y manifestantes, porque evidentemente faltó un diagrama de la planificación adecuada con relación al tránsito.

Después que hacemos la observación y observamos todos estos elementos, todos estos aspectos que, como les digo, hacen a la plena realización del derecho, elaboramos un informe. Un informe que no se limita únicamente al análisis del uso de la fuerza o a denunciar, como organismo de control las afectaciones que nosotros pudiéramos haber observado, sino que también el objetivo es contribuir a estas políticas de seguridad, políticas públicas que se adoptan respecto a la seguridad en el ámbito de manifestaciones públicas. Porque no solamente somos un organismo que controla, sino también un organismo que promueve los Derechos Humanos.

Exposición de Manuel Tufro²⁹

Muchas gracias por la invitación. Este es un evento muy oportuno, es un tema central que tenemos que discutir, no porque no se esté discutiendo públicamente sino porque la discusión pública se viene dando en términos muy

²⁹ Manuel Tufro es Coordinador del Equipo de Seguridad Democrática y Violencia Institucional del CELS.

regresivos. Por lo menos, este es nuestro punto de vista. Pareciera que hay que recordar cuestiones muy básicas sobre el uso de la fuerza policial que todos pensábamos que ya estaban bien instaladas, pero parece que no. Las distintas intervenciones que venimos escuchando en este evento suben muchísimo el nivel de esa discusión que, en general, se viene dando en términos un poco preocupantes. Lo que queríamos compartir en este panel eran algunos aspectos o dimensiones sobre el rol que puede tener la sociedad civil en relación con la cuestión del uso de la fuerza policial, basado en la experiencia de más de 30 años de trabajo que tiene el CELS en temas de violencia institucional y de políticas de seguridad. Me voy a centrar en 3 cuestiones: la cuestión de la producción de información, la cuestión de la incidencia en la producción de normas y el monitoreo del cumplimiento de esas normas, y después un tercer punto sobre el monitoreo de la actuación de los mecanismos de control que tiene el Estado.

En relación con la producción de información, nunca existió en la Argentina información oficial sobre, por ejemplo, la cantidad de personas que matan las diferentes policías del país, o la cantidad de personas que hieren esas policías. Tampoco se sabe, de manera sistemática y rigurosa, cuántos policías mueren o son heridos. La imposibilidad de tener este dato oficial nos habla de dos cosas: primero, que las propias burocracias que producen las estadísticas no están orientadas a observar estos problemas. Entonces ese dato no se produce, lo cual es un indicio de que para las autoridades no es una variable importante el monitoreo de cómo evolucionan los niveles de letalidad policial. La otra alternativa es que estos datos sí se estén produciendo, pero que las autoridades consideren que no hay que darlos a publicidad, por alguna razón. El tema es que, en términos generales, nunca se pudo tener ese dato de manera oficial.

La única excepción fue el denominado Programa de Uso Racional de la Fuerza que el Ministerio de Seguridad de la Nación creó en el año 2012. Entre las distintas atribuciones que tenía este programa, una era justamente la de producir estas estadísticas de letalidad para las Fuerzas Federales, que son las que están bajo jurisdicción del Ministerio de Seguridad de la Nación. Sin embargo, en el último ordenamiento del organigrama del Ministerio de Seguridad de la Nación, que sucedió en marzo de 2018, este programa desapareció.

Así que no sabemos si esto sigue funcionando o no. En todo caso, el contexto general es una ausencia casi total de información oficial sobre una variable tan central como es cuántas personas mata la policía. En este contexto tan desfavorable, organizaciones de la sociedad civil producen sus propios datos para hacer sus propios diagnósticos, con las limitaciones que presenta el hecho de que no sea información oficial, con las limitaciones que presenta el hecho de que en general se basan en información de la prensa o de denuncias recibidas, con lo cual no hay modo de saber si ese dato es exhaustivo o solo indicativo.

El CELS lleva desde el año 1996, o sea hace más de 20 años, una base de datos que registra hechos de violencia con participación de funcionarios policiales³⁰. Por estas limitaciones que mencionaba antes, nosotros consideramos que tiene un valor de mostrar tendencias, pero esas tendencias solo son válidas para el Área Metropolitana de Buenos Aires, porque creemos que los hechos de violencia que ocurren en otras provincias del país no están representados en las publicaciones periódicas que nosotros relevamos. Y solo tiene ese valor de tendencia para los casos de muertes, o sea, de particulares muertos por fuerzas de seguridad o de policías muertos, porque consideramos que esos casos en general llegan a la prensa. Puede ser que haya algún caso que no llegue, pero en general llega a la prensa.

En cambio, si hablamos de la cantidad de heridos, los números que nosotros podemos mostrar ya no tienen valor de tendencia porque sabemos que hay muchos casos de particulares y de policías heridos que no llegan a la prensa. En relación con este tema de la producción de información, entonces, se pueden mencionar dos roles importantes de las organizaciones de la sociedad civil. Por un lado, la incidencia sobre el Estado para que empiece a producir estos datos. Esa es una tarea que venimos haciendo desde hace muchísimos años, por ejemplo, en el caso del Gobierno de la Ciudad, con la nueva gestión que empezó en diciembre del 2015, tenemos un diálogo desde hace varios meses con la gente de Estadísticas para pedirles esa información, y cuando nos dicen que no la tienen o no la producen, tratamos de mostrarles qué es lo que deberían producir, qué indicadores deberían elaborar y monitorear, porque sin duda los datos en bruto para hacerlo los tienen, porque es información policial. Y, en segundo lugar, además de esa incidencia incansable, el otro tema es la producción propia de esos datos, como ya dije. Esos datos propios permiten visibilizar algunos patrones problemáticos y dar discusiones públicas sobre temas que de otra manera quedarían invisibilizados. Un ejemplo de esto es algo sobre lo que venimos insistiendo hace años: la enorme cantidad de hechos de violencia protagonizados por efectivos que están fuera de servicio. O algunos patrones que se empiezan a visibilizar

³⁰ Las estadísticas actualizadas de la base de datos se pueden consultar en <https://www.cels.org.ar/web/letalidad-policial-estadisticas/>

en épocas más recientes, como la cuestión de los femicidios policiales, que en general también involucran a personal que está fuera de servicio utilizando su arma en el ámbito doméstico. O la cuestión de la cantidad de casos letales que hay en contextos de persecuciones vehiculares³¹. Se trata entonces de interpretar cuáles son los patrones de la violencia policial para entender esas dinámicas y tratar de identificar adónde hay problemas en ese sentido. Esto no se está haciendo desde la autoridad política.

El segundo punto que mencionaba al inicio era la incidencia para la producción de normas, y después el monitoreo de que estas normas efectivamente se vayan cumpliendo. El ejemplo que voy a poner es la Ley 5688 de Seguridad de CABA, que se sancionó a fines del 2016. En la instancia de discusión previa a la sanción distintas organizaciones junto con los legisladores estuvimos haciendo un trabajo para que se incorporaran algunos estándares importantes en materia –sobre todo– de protesta social. Se logró que algunos de los estándares que el Ministerio de Seguridad de la Nación había incluido en su resolución 210 del año 2011³² –los denominados 21 Puntos sobre la actuación policial en protesta– fueran incluidos en la ley. Eso fue importante porque tienen ahora un estatuto normativo de ley, cosa que solo había sucedido anteriormente en la provincia de Chaco, que directamente transformó esos 21 puntos en ley³³.

Pero una vez que se aprueba la norma, empieza el trabajo de control para su implementación. En relación con la Ley 5688, hemos tenido un trabajo de visibilizar algunas cuestiones que se incumplían. Por ejemplo, el artículo 100 de la Ley 5688 dice que todos los policías tienen que estar identificados en las manifestaciones públicas con una identificación claramente visible en su uniforme, y sin embargo, durante 2017 hemos visto en reiterados episodios de represión de protestas que intervenían gran cantidad de efectivos policiales sin ningún tipo de identificación o con una identificación que para nosotros es claramente insuficiente, como esas pecheras que se sacan y se ponen. Ahí hay una ley o un artículo que no se está cumpliendo y es parte de la tarea de organismos de control, de la Defensoría del Pueblo y de las organizaciones de la sociedad civil, visibilizar esto para que el Gobierno –en este caso– de la Ciudad tome nota y vea de hacer cumplir esos aspectos.

El tercer punto tenía que ver con un rol de control o seguimiento de la actuación de los mecanismos de control que el propio Estado creó para controlar la actuación policial. Hay una tendencia muy saludable, muy interesante que ya lleva algunos años, de creación de mecanismos u oficinas de control que ya no están insertas en las propias fuerzas de seguridad, como son las oficinas de asuntos internos típicas y clásicas, sino que ahora dependen de la autoridad política. Un antecedente es la creación de la Auditoría General de Asuntos Internos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, durante la época de Arslanián. Después, en el 2016 el Ministerio de Seguridad de la Nación creó la Dirección Nacional de Control de Integridad, también en la órbita del Ministerio; y aquí a nivel de la Ciudad se creó, en el 2016, la Oficina de Transparencia y Control Externo, también en la órbita del Ministerio. Eso nos parece que es una tendencia que es muy saludable, muy interesante, sacar ese nivel de control que antes estaba dentro de las fuerzas y llevarlo a la autoridad política.

Pero también tenemos experiencias como la de la Policía Metropolitana, que nos muestran que la cuestión del diseño del mecanismo de control no alcanza, y que el hecho de que un organismo esté bajo la autoridad política y no bajo la autoridad policial es una condición necesaria pero no suficiente para un correcto ejercicio del control de la actuación policial. La Policía Metropolitana tenía un diseño de mecanismo de control irreprochable, también una auditoría externa con un montón de atribuciones, etcétera. Pero en los años en los que actuó la Policía Metropolitana no hubo ningún impulso a investigaciones administrativas, por lo menos en los temas de violencia policial, sino que era una auditoría muy inactiva. Incluso en casos que sin duda merecerían una investigación interna exhaustiva y sanciones, como por ejemplo, la represión en el Parque Indoamericano, donde la Policía Metropolitana, en conjunto con la Federal, mataron gente porque utilizaron munición de plomo para intervenir en un conflicto social, pero además los policías metropolitanos que ahí participaron se habían traído munición propia de su casa. O sea, una serie importantísima de irregularidades. Sin embargo, eso no mereció ningún tipo de investigación profunda o sanción por parte de la Auditoría de la Metropolitana, y el resultado fue que esas prácticas se siguieron produciendo, por ejemplo, en la represión en la Sala Alberdi. Con lo cual no basta con el diseño, no basta con decir que hay un mecanismo de control externo –que

³¹ Sobre estos y otros patrones de uso abusivo de la fuerza se puede consultar la publicación del CELS *Muertes naturalizadas. Letalidad policial sin control y sin justicia* (2018), disponible en https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/05/Muertes_Naturalizadas.pdf

³² Resolución 210/2011 del Ministerio de Seguridad de la Nación que aprueba los "Criterios Mínimos para el Desarrollo de Protocolos de Actuación de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad Federales en Manifestaciones Públicas".

³³ Ley 7710 de 2015.

sin duda es un primer paso fundamental– sino que hay que hacer un seguimiento de cómo esos organismos van trabajando y van dando respuesta.

En nuestra trayectoria de hacer un seguimiento de los organismos de control hemos ido reconociendo algunos patrones problemáticos en la actuación de estos mecanismos. El primer punto problemático es que suele haber una confusión conceptual entre la investigación penal y la investigación administrativa. Esto se ve con claridad cuando ante algún caso los funcionarios políticos responden “la justicia está investigando”. Está bien, la justicia tiene que investigar, pero los funcionarios políticos tienen otros deberes, otras responsabilidades de investigación. Y lo que sucede es que, en general, se espera que la justicia avance para iniciar una investigación o para tomar alguna decisión.

Hay un caso testigo para nosotros que seguramente conocerán porque está siendo juzgado ahora mismo, de hecho, ahora se está llevando a cabo una de las audiencias en los tribunales, que son los seis prefectos que están siendo juzgados por las torturas que sufrieron dos jóvenes en la villa 21-24 en septiembre de 2016³⁴. Cuando esos seis prefectos fueron procesados, el Ministerio de Seguridad de la Nación les dio la baja, pero no inició ninguna investigación más profunda para ver cuáles fueron las condiciones de posibilidad por las cuales estos prefectos pudieron detener a dos pibes, no registrar en ningún lado esas detenciones, llevarlos al costado del Riachuelo, torturarlos, humillarlos, amenazarlos y después soltarlos. Es decir, ¿cómo puede ser que seis prefectos puedan hacer eso, y que no haya ninguna responsabilidad de sus superiores? Ese hecho, ¿no muestra acaso que hay múltiples problemas en la organización y el control del dispositivo de seguridad en ese barrio? Para el Ministerio de Seguridad de la Nación no.

El resultado de esto es que esos seis prefectos están, obviamente, dados de baja de la fuerza, pero las situaciones de abusos, torturas, hostigamiento, etcétera se siguen repitiendo cotidianamente. Prefectura está absolutamente descontrolada en la villa 21-24 y el Ministerio de Seguridad de la Nación pareciera que no tiene ninguna forma de controlarla, o ha tomado la decisión de no controlar de ninguna manera las muy conflictivas relaciones que se plantean ahí entre los prefectos y los jóvenes, sus familiares, las organizaciones sociales, etc. Ahí no hubo ninguna investigación administrativa de ese hecho gravísimo que permita avanzar en una cuestión más estructural de ver cómo trabajan ahí las fuerzas de seguridad.

La otra cuestión que suele suceder es que los hechos son tomados por las investigaciones internas como hechos puntuales y no como expresión de fenómenos más estructurales. Para nosotros las oficinas de control tendrían que tener el rol no solamente de investigar los casos, y eventualmente impartir sanciones si cabe, sino de identificar patrones problemáticos. Incluso para pensar, no sanciones, sino en la modificación de prácticas o en intervenciones que permitan modificar las formas en que las fuerzas de seguridad trabajan en el territorio. Y una tercera cuestión es que desde nuestro punto de vista hay una muy escasa o nula transparencia de las investigaciones administrativas. Hay una cuestión de que en general no se permite que, por ejemplo, las víctimas de un hecho participen o accedan a esas investigaciones, ni tampoco las organizaciones o abogados que las representan. Hay toda una tradición del secreto de la investigación administrativa que, para nosotros, conspira contra la posibilidad de rendir cuentas, no solo de lo que hace la policía sino de lo que hace el propio mecanismo de control.

Para cerrar voy a mencionar algunos puntos que podríamos llamar “posicionamientos” o demandas desde un organismo de derechos humanos en cuestiones de uso de la fuerza, no solo en contextos de protesta sino en un sentido más amplio. El primer punto es que las autoridades políticas de todas las jurisdicciones con responsabilidades de gestión sobre la seguridad tienen que asumir que la cuestión de la violencia policial o la cuestión del uso de la fuerza policial letal o lesiva es un problema de gobierno.

Es un problema que tienen que asumir no solamente cuando esa violencia se transforma en una violencia manifiestamente ilegal –que ya daría paso a la intervención de la justicia penal–, sino que es una variable de las políticas de seguridad que hay que ir monitoreando, para tratar siempre de que eso sea un índice que vaya a la baja. Una policía más efectiva es una policía que mata menos, que hiere menos. Que puede cumplir sus objetivos con niveles de letalidad y lesividad mucho menores. Para poder hacer ese seguimiento hay que tener un diagnóstico que

³⁴ El 21 de septiembre de 2018 los seis prefectos fueron condenados a penas de entre 8 y 10 años de prisión por las torturas infligidas a Iván Navarro y Ezequiel Villanueva Moya.

depende de la producción sistemática de información, que es algo que hoy por lo menos no existe, o no se da a conocer.

El otro punto es que la cantidad de personas muertas, heridas o incluso detenidas por una fuerza de seguridad no puede ser tomado como indicador de eficacia de las políticas de seguridad. Esto es un incentivo perverso. Mostrar públicamente que porque se mató más o porque se detuvo más gente la política es más eficaz, eso para nosotros no muestra realmente la efectividad o la eficacia de una política de seguridad. Lo que muestra, en todo caso, es cómo está funcionando la policía y es un incentivo perverso para el propio accionar violento e ilegal de la policía.

Por otro lado, en algún momento va a haber que abrir una discusión amplia, con la participación de todos los sectores, de la propia policía, etcétera, sobre la cuestión del estado policial y la cuestión de la portación del arma fuera de servicio. Hay muchos funcionarios, sobre todo en la Ciudad, que hacen un énfasis interesante para nosotros en la cuestión de que la Policía de la Ciudad es una policía civil armada. Esto implica ir hacia un paradigma del policía como trabajador y no de policía como soldado o militar. El estado policial es una herencia de este paradigma del policía como soldado, alguien que es policía las 24 horas. Toda su vida está saturada por el ser policía. Sabemos que es una cuestión muy complicada ésta, porque evidentemente muchos sectores tienen muy incorporado esto como parte de su identidad. Pero si realmente hay una intención política de ir hacia un paradigma de policía civil, de policía como trabajador, esta es una discusión que habrá que abrir en algún momento.

Para finalizar, dos últimas cuestiones muy concretas, como mensaje a las autoridades de la Ciudad. Hay dos artículos de la Ley 5688 que no se cumplieron aún, en relación con estas cuestiones. El artículo 40 indica que la Oficina de Transparencia y Control Externo tiene el deber de hacer públicos 10 expedientes por año de investigaciones administrativas que se hayan iniciado. Es decir, mostrarle al público 10 investigaciones elegidas por el propio Ministerio de Seguridad de la Ciudad para dar cuenta de cómo eso está avanzando. Esto hasta ahora no ha sucedido. Y después hay otro artículo, que es el artículo 96, que dice que la Oficina de Transparencia y Control tiene el deber de registrar todos los casos de uso de la fuerza policial, por lo que veníamos reclamando que se produzcan estadísticas. Y tiene el deber también de hacer una publicación de una suerte de informe anual con esas estadísticas. Entonces también desde acá solicitamos que eso que está por ley en un artículo de la ley se cumpla, y que entonces se den a conocer estas estadísticas de uso de la fuerza –en este caso– de la Policía de la Ciudad.

Exposición de Paola García Rey³⁵

Gracias por la invitación y a todos ustedes por estar hoy acá y hacer de este panel algo más reflexivo sobre algo que desde Amnistía entendemos que nos atraviesa a todos, en la Argentina, en la región y en el mundo.

Hoy voy a compartir uno de los ejes quizás más tradicionales en el ejercicio del monitoreo y control de la implementación de Derechos Humanos en el mundo que tiene Amnistía Internacional, que es a través de la documentación y la información como una de las herramientas que han servido para dar testimonio de lo que ocurre en los países, y después sí, pensar en estrategias de intervención y acción en las distintas instancias.

Amnistía tiene más de 50 años de trabajo en Derechos Humanos en todo el mundo y sus agendas están marcadas por las prioridades que se dan en el movimiento, de nuevo, a nivel mundial y a nivel regional y a nivel local. Y una de las cuestiones que ha llamado la atención, específicamente, y en la que ha hecho foco Amnistía a nivel regional tiene que ver con la protesta social y las formas de respuesta que han adoptado los Estados en los últimos años, en relación con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, de reunión y a petionar. En los últimos años hemos documentado las situaciones que atraviesan países como Nicaragua, recientemente Honduras, Brasil, y Argentina también ha sido foco de estos estudios.

América Latina no es la región más violenta, pero sí es la región más desigual del mundo y eso explica muchísimo cómo esas desigualdades que son estructurales y que tienen que ver con la exclusión, con la falta de distribución de la riqueza y demás, se trasladan inmediatamente a la calle y la manera en que las organizaciones, los movimientos sociales y demás utilizan el ejercicio de la manifestación y la protesta como uno de las herramientas que tienen para acercarse y petionar, obviamente, a las autoridades. En un contexto global en donde se han implementado lo que

³⁵ Paola García Rey es Directora de Promoción y Protección de Derechos Humanos, Amnistía Internacional Argentina.

nosotros llamamos muchísimas medidas de austeridad, regresivas y demás, ese uso de la calle se ha venido potenciando de manera muy escalada. Pero claro, frente a este escenario, uno de los planteos que nosotros hacemos es justamente: estas crisis económicas que atraviesan los Estados ponen a prueba la institucionalidad y las respuestas del Estado frente a estos conflictos que, en general, lamentablemente han estado en el orden de perseguir, prohibir y silenciar las protestas sociales, más que garantizarlas, y es por eso que entendemos que hay 4 ejes centrales en el contexto actual que tienen que ver con: primero, generar mecanismos eficientes de canalización de demandas. O sea, la demanda que llega a la calle tiene que ver con una insuficiencia del Estado de haber podido canalizar, procesar y recibir demandas de movimientos sociales, organizaciones y demás, y obviamente, dialogar para acercar soluciones a esos reclamos. El otro es el garantizar la protesta social *per se* y, a través de la garantía, ejercer o proteger la protesta social. No solo es garantizarla y permitir que ocurra en la calle, sino tiene la responsabilidad proactiva de protegerla y de proteger a quienes se manifiestan y utilizan, de nuevo, el espacio público como forma de reclamo a las autoridades. Y uno de los últimos ejes, obviamente, tiene que ver con cómo se canaliza en el marco de las protestas esa autoridad de protección versus el accionar represivo de las fuerzas de seguridad.

Argentina tiene una cultura en relación con lo que es el piquete, el corte de calle y demás, que hace a la cultura política y social del país, y hemos visto que en el último tiempo lejos del Estado argentino acercarse a esas responsabilidades que marcaba recién, ha estado virando más y más hacia la vereda opuesta. Y solo para hacer un repaso histórico muy breve sobre lo que han sido los últimos años en Argentina en relación con la protesta social, y como el gobierno ha respondido, no sé si recordarán, pero cerca del 2014 ha habido un intento de una ola de proyectos de ley que intentaban, a través del Congreso de la Nación regular la protesta social. Y muchas de las organizaciones nos preguntábamos, por este dilema de “mejor regular” - “mejor que no exista ninguna instancia de regulación tendiente a restringir y cercenar derechos”. Y en ese dilema lo que resolvíamos de alguna manera, en esa instancia, de acuerdo a los proyectos que se presentaban, era que de ninguna manera queremos este tipo de proyectos que buscaban, bajo el eufemismo de regulación, un poco lo que se mencionaba aquí: conocer cuál es el trayecto de la protesta, informar y avisar sobre las protestas. Esto tenía como una doble cara. Entendíamos perfectamente que el poder informar a las autoridades respecto a las protestas generaba muchísimas instancias de control y de posibilitar que la protesta tuviera el mejor de los flujos para garantizar todos los derechos en juego, pues bien, esto se traducía en el texto de la ley casi en sistemas de pedidos de autorización que claramente violan estándares internacionales de Derechos Humanos y que tienen el espíritu opuesto: controlar y hasta eventualmente rechazar aquellos pedidos. Y así, innumerables elementos que introducían estas regulaciones, que hicieron que por suerte la sociedad civil, ahí sí, actuara de manera reactiva y pudiera frenar estos intentos de regular de manera restrictiva.

Pero lamentablemente, avanzados ya 2 años, eso que se manejaba en el marco de un contexto deliberativo como es el del Congreso se tradujo finalmente en un protocolo, que como todos ustedes saben surge de reuniones del Ministerio de Seguridad, es un protocolo que hoy carece de resolución y cuya validez la sociedad civil ha rechazado, justamente porque no existe ningún instrumento oficial que formalice la realidad y, sobre todo, obviamente por sus términos y por sus contenidos, porque básicamente es un protocolo que plantea reprimir y criminalizar las protestas sociales.

Pero una de las cuestiones que más han dificultado la posibilidad de las organizaciones de monitorear este protocolo –porque en la práctica es un protocolo que se ha ido implementando y sobre todo se ha ido implementando en el año 2017 con los ejemplos que mencionaban aquí– es que se genera este híbrido casi legal en el cual uno no puede cuestionar porque como herramienta no existe. Es un documento que ha ido fluyendo y que algunas provincias incluso han rechazado, o sea, se han puesto en contra, pero de nuevo, no es una herramienta que uno pueda legalmente cuestionar porque no existe como tal. Entonces nos deja en este caso maniatados, en un contexto retórico de cuestionarlo, pero sin herramientas posibles como para cuestionarlo legalmente, más allá de los intentos que se han querido hacer, incluso desde el litigio.

De hecho, nosotros en todos los casos o muchos de los casos de represiones a las manifestaciones sociales hemos elaborado pedidos de acceso a la información como una de las herramientas también de monitoreo, en donde consultábamos aspectos de las normas que habilitaban a las fuerzas de seguridad a intervenir, quiénes estaban a cargo de los operativos, el despliegue y demás; y en ninguna de las respuestas a los pedidos de información surgía el protocolo como base legítima de acción, sino básicamente hacían una interpelación desde la Constitución Nacional hasta otras normas locales. Entonces, teníamos esa complejidad de entender que la fórmula del protocolo se traducía efectivamente en la calle, pero no había un reconocimiento oficial de eso. Para traer un análisis de lo que creemos está ocurriendo hoy en el mundo, en la región y con alarma estamos evaluando y supervisando cómo está

traduciéndose eso en Argentina: Identificamos algunos de los ejes problemáticos que están teniendo las represiones o las respuestas estatales frente a las protestas en lo que hace el nivel regional y mundial. Identificamos algunos ejes a los que nos parece importante estar alertas: el primero tiene que ver con la instalación de un discurso por parte de las autoridades casi de negación de la protesta como ejercicio de un derecho. Y sobre todo, nos llama la atención que se está creando la figura de un enemigo, del movimiento social como una amenaza a la sociedad, de grupos indígenas como una amenaza a la seguridad; como una forma de generar, por un lado, justificación a la respuesta eventualmente represiva y, por otro lado, empatía con el resto de la sociedad. Claro, ¿cómo justifico mi accionar y aun así me reconocen y sigo teniendo imagen positiva? Bueno, de alguna manera socializando la existencia de un enemigo que hay que intervenir y silenciar y contener. Y esto lo digo especialmente en relación con la experiencia de los mapuches en el sur y este riesgo de empezar a hablar de terrorismo en nuestro país vecino, en Chile, una política muy instalada que tenemos todas las alertas para que no sea trasladada directamente acá y ya hemos visto visos de eso.

El segundo punto y para traer un ejemplo muy cercano es lo que está ocurriendo en Nicaragua. Es la manera en que se insertan en el marco de las protestas agentes de civil para-policiales o personas de civil para generar focos de violencia, que reproduzca en imágenes hacia la opinión pública, de manera que esas manifestaciones terminen reflexionándose como manifestaciones violentas.

Lo mismo ocurrió también en diciembre acá. Como se viraliza solo un discurso y una imagen de la protesta, cuando sabemos que es obligación del Estado contener esos focos de violencia, pero que de ninguna manera se puede trasladar a una represión o eliminación de la protesta. Y digo el rol que ha cumplido –ya casi el tercer eje– el periodismo, en el ejercicio de mostrar la otra cara de la protesta Social es bien clave. Y no sé si recordarán que uno de los elementos del protocolo anti-piquetes del Ministerio de Seguridad, justamente lo que hacía era regular y restringir la posibilidad de que terceros: periodismo, incluso ciudadanos que hacen las veces de reproductor de información, pudieran grabar y mostrar imágenes y documentar lo que ocurría o lo que ocurre en las manifestaciones. Y eso claramente tiene que ver con mostrar solo una cara, una mirada de la protesta, y hemos sido testigos de casos como el de Kosteki y Santillán, en donde gracias a la labor del periodismo y la presencia de imágenes y documentos de terceros, y no solo de origen de la policía, se ha podido avanzar en investigaciones serias a ese respecto.

Otro de los ejes es el uso de la herramienta penal. Una de las cuestiones que hemos estado analizando a nivel regional y también en Argentina es que la herramienta penal antes funcionaba muchas veces como una amenaza latente pero no se ejecutaba en la práctica; ahora, a diferencia de lo que ocurría antes, las causas penales que se inician tienen un variopinto de tipos penales asociados a la protesta, que habla mucho también de la ideología de los poderes judiciales en relación con el ejercicio de la libertad de expresión. En los casos de diciembre, y sobre todo el 14 de diciembre, la intimidación pública, la resistencia a la autoridad, han sido los tipos penales utilizados, alerta sobre estos tipos penales que permiten de alguna manera –o justifican– la intervención de la fuerza de seguridad y alerta sobre otros tipos penales que hemos visto aplicados de manera menos generalizada, como asociaciones ilícitas o, incluso, la figura del terrorismo, utilizada en Argentina de manera muy excepcional, pero se está hablando de reformas en el Código Penal, una asociada al terrorismo. Alertas en este sentido hay muchas.

Otra de las cuestiones que hemos estado documentando son las tareas de inteligencia que se realizan en el marco de las manifestaciones, y esto tiene que ver con la utilización de la tecnología, drones y demás, que permiten identificar a quienes manifiestan y después, reproducir, ya sea desde criminalización a referentes o identificación y cuestiones que van por fuera de la ley. Acá hay que tender un puente con unas de las cuestiones que presentaba el protocolo: que las instancias de negociación que se generaban iban a ser con el líder de la manifestación o el representante de la manifestación, como si en el marco de las manifestaciones hubiera una persona. Uno puede tener cierto nivel de liderazgo, pero asociar la responsabilidad de una protesta a una persona, estigmatiza y tiene o puede tener consecuencias sobre la criminalización y repercusiones personales sobre eso.

Y esto nos parece también importante en un contexto en el que las políticas de demonización y de estigmatización han alcanzado matices bien alarmantes en toda la región en la retórica tanto de Trump como en todo el mundo, el uso del “ellos” contra “nosotros” hace que haya una persecución a quienes Amnistía entiende son defensores de Derechos Humanos; que va desde el periodista hasta los movimientos sociales u organizaciones de la sociedad civil, referentes que pelean por los Derechos Humanos y que para nosotros tienen el paraguas de constituirse como defensores de Derechos Humanos y con ella toda la protección que en el marco de OEA y Naciones Unidas existe para garantizar que puedan desarrollar su trabajo en libertad.

No voy a hablar del uso excesivo de la fuerza porque ya han hablado aquí, pero sí traer finalmente una alarma final que tiene que ver con lo que va a ocurrir de aquí a noviembre de este año. Como muchos de ustedes saben, el G20 se va a desarrollar en nuestro país y a nivel nacional y de la Ciudad de Buenos Aires ya se han empezado a conocer discursos sobre cómo se va a trabajar en relación con el ejercicio de la protesta social en ese contexto. Y entonces es importante en este espacio y en estas jornadas que podamos ir pensando algunas herramientas desde la sociedad civil para anticiparnos y adelantarnos a esos contextos.

Ya se sabe que va a ser la Gendarmería la que va a estar a cargo de los operativos de control de protesta social. Se ha ido ya invirtiendo en armamento *ad hoc* pensado para esos momentos. Bajo los eufemismos de seguridad y demás, nuevamente surgen conductas y políticas del Estado que de ninguna manera se concilian con el ejercicio de derechos. En octubre está viniendo el relator de libertad de expresión de Naciones Unidas, así que quizás tenemos una oportunidad de emitir ciertos mensajes que puedan anticipar posibles niveles de represión que estén atravesados por estos ejes que les comentaba recién y que terminan en contextos de muchísima violencia, pérdida de vidas, lesiones y demás. Así que los invito a pensar este espacio también como estrategia de mirar hacia adelante en un mediano plazo y corto plazo. Muchas gracias.

Exposición de Paula Penacca³⁶

Buenos días a todos y a todas. Estoy tentada de hablar de la protesta social y las manifestaciones, pero no voy a hacerlo. Tentada porque la situación de conflictividad social por la que atraviesa nuestro país producto de la crisis económica y el ajuste, y sobre todo por cuál ha sido la respuesta desde el Estado, desde la política que se implementa de seguridad y cuál ha sido el accionar de las fuerzas de seguridad, puntualmente, en el manejo de esta protesta, es quizás el tema del momento.

Pero, además, compartiendo muchísimo de lo que han expuesto antes que yo, voy a centrarme en otros aspectos que están más vinculados quizás con cuál fue el proceso de discusión y debate de la ley y cómo intentamos, desde la oposición -particularmente el bloque de Unidad Ciudadana, en aquel momento el bloque del Frente para la Victoria, que es al cual pertenezco- dejar sentado en esta ley un contenido que garantice la posibilidad de la participación ciudadana en una concepción de Seguridad Democrática.

Este concepto de Seguridad Democrática plantea no solamente que se garantice el ejercicio de libertades y derechos de los ciudadanos, cuestión central en la materia, como bien decía Carolina, sino que nosotros le agregamos a eso que la Seguridad Democrática no que plantea no plantea defender al Estado de los Ciudadanos sino que más bien apunta a defender a los ciudadanos del propio Estado. Y no sólo ello sino que otorga un rol protagónico a los ciudadanos, no solamente en la posibilidad de defender sus derechos sino también en el diseño, la implementación y la ejecución de las políticas. Entonces, desde ese lugar, con esa concepción es que intentamos construir un aporte a esa Ley de Seguridad Integral que sancionamos, que refleje eso y que garantice esa posibilidad de participar en todo el proceso y de ser reales protagonistas.

En ese sentido hay bastantes instrumentos en la ley no solamente los de control que citaban recién los compañeros, sino también algunos de participación, de construcción de ámbitos de participación real. Uno de esos, lo nombraban al inicio, son los FOSEP, estos foros que, incluso, ya existían en el marco de la ley de creación de la Policía Metropolitana. Obviamente, nosotros tenemos una mirada crítica sobre lo que fue luego la implementación de eso.

Desde la creación de la Policía Metropolitana hasta esta nueva ley que se sancionó ya hace más de un año no habían tenido una ejecución real en la práctica, no habían funcionado esos foros. Y a partir de la sanción de la ley, ahora también tenemos una lectura bastante crítica de que ha sido muy deficitaria la posibilidad de que esos foros existan.

Parto desde esa crítica porque entendemos que es una buena ley. Nosotros participamos en la elaboración del texto de la ley. Dimos debates interesantes. Hubo mucha apertura en la Legislatura, de hecho, la ley salió con 55 votos. Pero ese instrumento después hay que llevarlo a la práctica y ahí es donde aparece la voluntad política o no de quien gobierna, y en el proceso desde que se sancionó hasta acá, vemos que es lo que costó más. Haber podido incorporar como principio rector la participación ciudadana dentro de la ley fue un avance. Haber podido incorporar los FOSEP

³⁶ Paula Penacca es Legisladora de la Ciudad de Buenos Aires.

dentro de la ley fue un avance. Haber mencionado como parte de los componentes constitutivos del Sistema Integral de Seguridad a las Juntas Comunales también fue un avance y una discusión, un debate que dimos con bastante profundidad.

En cuanto a las Juntas Comunales, ustedes saben que la Ciudad de Buenos Aires plantea un mecanismo de descentralización y participación ciudadana que establece 15 Juntas Comunales y 15 Consejos Consultivos Comunales, es una ley por la que pelearon muchos colectivos de esta Ciudad, la Ley 1677, que intenta habilitar una cercanía mayor entre las problemáticas de los ciudadanos, comuna por comuna, barrio por barrio con el gobierno, y canalizar la posibilidad de participación. La Junta Comunal fue incorporada como uno de los componentes del Sistema Integral de Seguridad, y eso también fue un avance. Y por supuesto lo que tiene que ver con el acceso a la información, que está muy bien planteado en la ley, planteado desde un lugar de transparencia, con la Oficina de Transparencia y Control. Estas cuatro cuestiones han favorecido que nosotros acompañemos la sanción de la ley y nos parece que son un avance en términos de seguridad democrática. Pero ¿qué pasa con la implementación? En relación a los FOSEP, hay algunos aspectos puntuales que nosotros creemos que deberían estar funcionando mejor hoy: Primero, que vimos que solo se dio el funcionamiento y la convocatoria a estos foros en algunas comunas, con plazos que no son los que marca la ley; para nosotros es importante que en esto haya una continuidad. Si hay una reunión cada tres meses no es lo mismo que si hay una agenda de trabajo real, una convocatoria mensual, la posibilidad de que las propuestas surgidas se planteen ahí y desemboquen en una especie de trabajo colaborativo, pudiendo hacer que el Ejecutivo tenga políticas de prevención específicas, y que haya una devolución después desde la autoridad política. Eso no ha sucedido.

Hay un aspecto central que plantea la ley en relación a los foros, que es que tienen que tener una coordinación. Esa coordinación es la que lleva adelante el impulso, por ejemplo, de la convocatoria a los foros; esa coordinación tenía que estar definida por la autoridad de aplicación. Eso entendemos que tampoco sucedió, porque hay muchos aspectos de la ley que quedaron sin reglamentar. También hay una exigencia, en el Artículo 27, que es la obligación de la Coordinación de los foros de producir un informe que se envía al Ministerio de Seguridad y Justicia semestralmente; y eso después tiene que ser compartido por el Ministerio con la Legislatura y con la Defensoría del Pueblo de la Ciudad. Eso no sucedió tampoco en lo que va de la sanción de la ley. Y otro aspecto en el que nosotros insistimos mucho es la conformación de una mesa de trabajo permanente con la Junta Comunal de cada comuna. Entonces, estos aspectos que hacen que los foros sean espacios reales de participación, son los que entendemos que no se han podido implementar aún.

Sumado a esto, nos encontramos a fin del año pasado, cuando discutimos una vez más en la Legislatura el presupuesto para el año siguiente, que además hay un vaciamiento en términos presupuestarios. Yo siempre digo que cuando uno quiere saber hacia dónde un gobierno tiene la voluntad política de avanzar o no, tiene que mirar a qué le pone plata. Es tan fácil como lo que pasa adentro de la economía del hogar. Uno destina financiamiento a lo que entiende que es prioritario y a lo que va a ser parte de la ejecución de su política con alguna centralidad. En este sentido, nos encontramos también en un desfinanciamiento de las áreas vinculadas con la ejecución o la puesta en práctica de los foros. Entendemos que el tiempo desde la sanción de la ley a hoy puede haber jugado en contra, no es tanto tiempo, son políticas que tienen la necesidad de procesos de organización con la sociedad civil y que también eso muchas veces complejiza la implementación. Pero, la verdad que tomamos como antecedente para hacer este balance bastante crítico estos foros que ya existían desde la sanción de la Ley de la Policía Metropolitana y que no se habían llevado adelante tampoco.

¿Por qué consideramos que no alcanza lo que se implementó hasta ahora? Porque la verdad es que lo que sí se ha implementado, y capaz alguno de ustedes ha sido convocado o lo escuchó en algún lado porque hubo una política de instalación pública y de marketing muy fuerte, fue otro programa que nosotros consideramos que ahí sí choca con lo que plantea la ley como mecanismos de participación, que es el Programa de Comisarías abiertas (Cercanas), que es el primer jueves de cada mes y tiene una continuidad en el tiempo. Tiene, además, un presupuesto asignado bastante abultado en términos de promoción de esta política; y que como bien lo dice el nombre, con un poquito de imaginación, funciona casi centralmente en las comisarías de los barrios.

En ese sentido, digo, entendemos que hay una decisión política de suplir la instancia de participación legal, que marca la Ley de Seguridad Integral de la Ciudad por ese otro programa que hemos intentado buscar un poco más de información, a uno lo rige la ley. Ustedes la miran la ley, que tiene muchos artículos destinados al funcionamiento de los FOSEP. Plantea funciones, plantea alcance, plantea límites, plantea un montón de cosas. Está bien reglamentado.

El programa de las comisarías está planteado con una resolución que es bastante escueta, entonces también cuesta ver cuáles son los preceptos y los parámetros para la implementación de esa instancia de participación. Empezando porque falta información, que sería entonces quizás el puntapié inicial para que sean efectivos los mecanismos de participación.

Ese programa nosotros no lo vemos como algo que pueda resolver realmente y garantizar la participación ciudadana. Este planteo de las comisarías cercanas nosotros creemos que no alcanza para garantizar realmente la participación real. Primero, porque creemos que el dispositivo que se construye tiene que ser un dispositivo permanente de seguimiento y gestión, que esto también tiene que ver con el control. Después, porque creemos que tiene que ser un dispositivo que realmente pueda concentrar las demandas y que sea efectivo en la respuesta a esto. Entonces la prevención del delito común, la prevención del delito predatorio, de los delitos en los que la ciudadanía podría participar para construir una política más efectiva de seguridad, son delitos que tienen mucho que ver con la territorialidad. Tienen que ver con cuál es el contexto social, económico, cultural, que no es lo mismo en nuestra ciudad, por ejemplo, en Lugano que en Recoleta.

Todos conocemos las desigualdades que nuestra ciudad constituye en términos de las diferentes regiones, entonces eso también tiene que ser contemplado, si pensamos en un dispositivo de participación ciudadana real. Tiene que estar muy vigente la cuestión de la territorialidad y por eso es importante que existan los foros por comuna. Nosotros, en ese sentido, habíamos hecho algunas contribuciones al texto de la ley que finalmente quedaron por fuera de la ley que se sancionó. Pero uno de esos aspectos era que existiera, por ejemplo, una oficina de atención permanente en cada comuna, que pudiera vehicular las demandas que se plantean en los FOSEP, que tuviera un equipo interdisciplinario de profesionales que pudiera realmente contener las demandas de los vecinos.

Algo que dice la ley y que sí quedó incorporado es que cuando se tiene que trabajar desde la participación ciudadana para evaluar el accionar de las fuerzas de seguridad no estén las fuerzas de seguridad presentes, no estén las autoridades de las fuerzas de seguridad; pues bien, en el programa de Comisarías Cercanas te recibe el comisario. De todos modos, el problema existe porque es difícil que el ciudadano confíe en ir a denunciar a un espacio abierto. Pero lo cierto es que está planteado y puntualizado en la ley que tenemos vigente que no esté presente la autoridad de las fuerzas de seguridad, y en el programa que lanza el Ejecutivo se hace físicamente dentro de la comisaría.

Entonces, lo que fuimos viendo es que pudimos lograr una buena normativa en términos de intentar garantizar la participación ciudadana, pero que en la práctica quizás no existe la voluntad política firme que debería existir para que esto se implemente, y se piensan alternativa como este programa de las comisarías, que lamentablemente incumplen con muchas de las prerrogativas que están planteadas en la ley.

En ese sentido, nosotros queremos seguir trabajando y proponiendo para que pueda haber una participación ciudadana real. Tenemos incluso un proyecto presentado que lo comento también como una posibilidad de no desistir de dar esa discusión. Nosotros creemos que tiene que haber –es parte de los planteos que hace la ley– un gobierno civil de las fuerzas de seguridad y en ese sentido también entendemos que serviría que hubiera una figura –nosotros le dimos el nombre de “Comisionado” basándonos en muchas experiencias que hay internacionales, Comisionado Comunal– que sea una persona de la sociedad civil electa por los habitantes de su comuna y que pueda concentrar estas funciones de vincular a la sociedad civil con el sistema de seguridad. Nosotros le hemos asignado funciones en una propuesta. Una de esas funciones tienen que ver con garantizar el funcionamiento de los FOSEP; con la construcción del mapa del delito, que es otro de los aspectos que la Ley de Seguridad Integral plantea; de tener una participación más activa en lo que tiene que ver con el control de las fuerzas.

También hemos hecho, en el sentido de lo que planteaba el compañero del CELS, propuestas al momento de la sanción de la ley. Una de ellas era que mientras durara el proceso de investigación los expedientes fueran públicos, en el caso de lo que tiene que ver con la investigación sobre el accionar de la propia fuerza de seguridad, y allí cobra relieve esta figura del Comisionado, la propuesta es que tenga alguna función. Entendemos que estos son los dispositivos que pueden habilitar que haya una ciudadanía comprometida con el funcionamiento de sus fuerzas de seguridad. Hay una obligación, por supuesto, del Estado de garantizar y de habilitar esa participación; y si nosotros logramos construir los mecanismos como sociedad, y desde el gobierno se asume como una tarea y se logran construir los mecanismos propicios para generar esa participación, también hay una obligación de los ciudadanos y eso es lo que va a favorecer y consolidar que podamos tener un sistema de seguridad y unas fuerzas de seguridad que resuelvan los problemas cotidianos de todos y todas y, por supuesto, que garanticen los Derechos Humanos.

A veces tiene más visibilidad cuando las fuerzas de seguridad cometen ilegalidades, abusos, etcétera. Situaciones de violencia institucional que en estos últimos años sobran y hay muchísimo registro de eso, pero me parece que hay una situación que nos pone en peligro a todos: cuando la fuerza de seguridad está descontrolada, no se rige por la normativa vigente y tiene prácticas que van en contra de los propios derechos, sobre todo de los Derechos Humanos, hay una situación de peligrosidad en la que entramos todos los que integramos la sociedad. Porque hemos visto, en alguna de las últimas movilizaciones situaciones que ponen de relevancia esto. Detenidos que no tenían que ver con la manifestación, personas que salían de su trabajo. Esta situación que realmente tiene que lograr involucrarnos a todos y a todas en pensar, debatir, reflexionar, reclamar y exigir estos mecanismos para que esa participación exista y el Estado habilite que esos ámbitos sean y estén al alcance de todos.

Un aspecto más que venimos pensando y lo apporto para el debate. Creemos que la Ciudad de Buenos Aires es uno de los lugares donde hay una definición, por lo menos en los anuncios públicos del Jefe de Gobierno, de llevar adelante una política para la integración social de las villas y asentamientos; creemos que este es uno de los ámbitos que no tiene ninguna propuesta desde el gobierno para garantizar la participación. Por varias cosas: porque los FOSEP no funcionan dentro de las villas, sino en la órbita comunal; porque además probablemente si no se entera cualquier ciudadano que tiene más recursos simbólicos de la convocatoria del FOSEP, más difícilmente lo haga un ciudadano que vive dentro de una villa o un asentamiento; y porque el programa que suplente al FOSEP, que es el de Comisarias Cercanas, naturalmente dificultaría el acercamiento de ese habitante por la mayor conflictividad que se registra con las fuerzas, sobre todo, si lo que necesita denunciar es una situación de violencia o un delito por parte de la fuerza de seguridad. Además hay una superposición porque hay muchas fuerzas de seguridad actuando en conjunto y no queda claro bien de quién es la responsabilidad. Hablaban recién de la Prefectura, en otros barrios ha quedado instalada la Gendarmería, al mismo tiempo, muchas veces aparece también la Policía de la Ciudad, entonces es para pensar y para poder tener alguna política específica en relación a esos espacios. Gracias.

Exposición de Juan Pablo Arenaza³⁷

Gracias por venir a escucharnos. Quiero agradecerles a Gabriel y a toda la gente que trabaja con Gabriel que ha hecho posible esto. A mí me tocó el peor de los mundos porque Gabriel se fue a la Defensoría, Paula sigue siendo legisladora y a mí me mandaron a un ministerio donde tengo que implementar la ley que pensaron los cráneos de los legisladores. Así que imaginense, me han pasado cosas raras como decir “¿A quién se le ocurrió este artículo? Es imposible cumplirlo”. “A vos”, me dijeron. Es complejo. Porque una cosa es pensar las leyes, debatirlas. Uno como legislador siempre intenta buscar los mejores ejemplos, las mejores prácticas. Y cuando llegás al territorio, adonde tenés que implementar la ley, hay una cantidad de cosas que desde la Legislatura no se tomaron en cuenta, problemas culturales, etc.

Y una cosa que la ley no contempló, algo que quizás cuando la pensamos no tomamos en cuenta, son los espacios de transición para implementar las cosas Porque nosotros venimos de un proceso que no parte de cero. En la Ciudad de Buenos Aires unimos fuerzas policiales con diferentes culturas, y además heredamos o tenemos la Policía Federal, una parte de la Policía Federal, que viene con todo lo bueno y con todo lo malo que tenía la Policía Federal. Entonces hay cambios culturales que son muy complejos, una ley no resuelve un cambio cultural. Explicarle a un señor con 30 años de pensar que la forma más sencilla de arreglar los problemas de seguridad es con represión, que hay otros mecanismos que para lograr más seguridad para todos nosotros es muy complejo y es lo que está ocurriendo.

Yo creo que la energía del Ministerio al principio estuvo muy enfocada en el traspaso, que yo creo que fue un proceso exitoso pero muy complejo; y ahora lo que a mí me toca en esta nueva etapa es finalmente expresar la Ley en la Ciudad.

Lo que los legisladores pensaron es una ley que tuvo el mayor consenso. No la votaron los que nunca votan las leyes, que por una cuestión ideológica creen que no tiene que existir la policía, entonces nunca van a votar una ley que regula el accionar de la policía, pero la mayoría de las fuerzas políticas de la Ciudad la votaron. Ahora tenemos que poner en práctica todo lo que pensamos.

³⁷ Subsecretario de Vinculación Ciudadana del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Desde la Subsecretaría a mí me toca todo el tema de la vinculación ciudadana. Todos los FOSEP, cómo acercar a la gente hacia la participación y cómo reeducar a la policía que durante años y años en la Ciudad de Buenos Aires –y yo creo que en el país– no tenía que dar ninguna explicación y no se acercaba a los ciudadanos. Hay hasta cuestiones gesticulares y corporales que no tienen incorporadas porque nunca han tenido el ejercicio de relacionarse con la gente.

Entonces, dicho esto, el tema de los FOSEP depende de mi Subsecretaría. Creo que los FOSEP como estaban planteados no están dando buenos resultados. Termina siendo un foro de protesta donde todos van, se quejan de algo y la verdad que después no hay una continuación de lo que uno recoge de toda esa información. La información se diluye en el aire, no sirve para nada, entonces no termina siendo productivo. Termina siendo un foro donde la gente va, protesta, se enoja, los funcionarios escuchan y no pasa nada.

Yo estoy reformulando la concepción de los FOSEP. Creo que hay que construir foros donde haya grupos de trabajo, donde haya resolución de conflictos y donde haya cambios concretos que la ciudadanía plantee y que se puedan llevar a cabo. Yo estoy haciendo reuniones con vecinos. Creo que el gran desafío de la participación que tenemos en la Ciudad de Buenos Aires tiene que ver con acercar a participar a gente que todavía no había participado de ninguna instancia de participación. Lo que hay en la Ciudad son grupos de vecinos altamente participativos, que participan en todas las áreas y hay una cantidad de gente que no participa en absolutamente nada. Entonces nosotros desde el Estado de la Ciudad, desde de las diferentes oficinas de gobierno tenemos que lograr que la gente participe.

Y yo creo que mucha gente no participa porque descreo que la participación que pueda tener finalmente se traduzca en alguna solución. Entonces yo estoy siendo muy riguroso en lo siguiente: si yo me junto con un grupo de vecinos, estoy construyendo un método para que esos vecinos en la resolución del conflicto de su barrio vean después algún tipo de cambio de los que ellos plantean.

No quiero ser un receptor de protesta. No quiero ser un receptor de gente que me diga esto está mal, esto está mal, esto está mal, yo me voy y chau, se acabó. Entonces, lo que estamos trabajando ahora es un grupo. Ayer salió un muy buen artículo en el diario *La Nación* de cómo las ciudades resolvieron las zonas de conflictividad y los conflictos y han bajado los niveles de violencia. Porque, no todas las soluciones de conflictividad tienen que ver con la policía.

En la mayoría de los conflictos de una gran ciudad, como Buenos Aires, donde por suerte todavía los índices de seguridad tienen parámetros europeos en algunos casos: homicidio, etcétera, la conflictividad no tiene que ver con el accionar de la policía. Tiene que ver con otras áreas de gobierno. Yo me junto muchas veces con una cantidad de vecinos que me dicen que el barrio es inseguro, que está todo mal; entonces, les pregunto, de los veinte que hay, ¿a cuántos le robaron los últimos 5 años? ¿Cuántos tuvieron un hecho de inseguridad? y tal vez me dicen que no tuvieron ningún hecho de inseguridad, pero que no pueden ir a la esquina porque hay una bandita.

Esas no son cuestiones policiales. Porque además, la Policía que tenemos hoy –habrá que construir culturalmente otra, de a poco– no está preparada quizá para la resolución de algunos conflictos menores. Entonces, a veces los conflictos menores escalan en una situación y se transforman en situaciones complejas. Les voy a poner un ejemplo que ocurrió hace poco en la Ciudad de Buenos Aires. Una señora de 87 años, que estaba barriendo en la puerta de la casa, entraron unos chicos y la mataron.

Actualmente estamos mapeando la Ciudad en zonas de conflictividad. Entonces, esos chicos que estaban en la plaza vieron la posibilidad de entrar a la vivienda de la señora que estaba distraída barriendo la vereda. No tuvieron la intención de matarla. Obviamente que no tuvieron la intención de matarla, se asustaron, la mataron. La señora murió de un golpe en la cabeza. Pero si nosotros trabajamos en prevención, vamos a la plaza, identificamos la conflictividad, identificamos qué está pasando con los chicos, si están ahí porque hace dos años que no consiguen trabajo, desde el Estado ayudamos a que consiga trabajo, vemos cuál es la conflictividad, qué otro tipo de conflicto hay que nosotros podamos resolver sin la necesidad de acudir a las fuerzas policiales, vamos a tener resultados mucho mejores que mandando a la policía a desarticular una banda en una plaza. Que finalmente rompés el problema un momento y el problema sigue apareciendo.

Entonces estamos cambiando las formas de resolver este tipo de conflictividad que tiene que ver con la conflictividad que existe en todas las ciudades donde tienen que convivir tres millones de personas. Entonces, es un plan que está funcionando bien y esto tiene que ver mucho con la participación de la gente. Porque, ¿quiénes son los que realmente

nos dan los insumos para ver qué está ocurriendo en el barrio?, son los vecinos, los vecinos que participan en este tipo de reuniones.

Les voy a poner un ejemplo chiquito pero muy gráfico. Hay una plaza en Caballito que está rodeada de edificios y tiene una canchita de fútbol. Claro, la canchita de fútbol funciona 24 horas por día, entonces la gente no puede dormir a la noche. El problema se resuelve únicamente con reglamentar el uso de la cancha para que se use hasta las 10 de la noche. Porque llegamos al momento donde ya los vecinos les tiran piedras, hielo, a los que están jugando al fútbol, y los que juegan al fútbol agarran piedras y les rompen todos los vidrios a los vecinos. Eso en algún momento termina en violencia extrema. Entonces, el Estado se tiene que adelantar y ver qué está pasando.

Yo siento que antes no había este tipo de resolución de conflictos, nadie analizaba cuál era el origen del problema. El origen del problema es que la canchita está abierta las 24 horas y los pibes juegan toda la noche y ponen música y la gente no puede dormir. Es tan fácil la resolución como cerrar la canchita a las 10 de la noche. Muchas veces hechos que terminan en violencia, en asesinato, uno descubre que la causa empezó por algo tan chico como lo que estoy describiendo. Entonces, estamos intentando cambiar la forma de encarar la conflictividad en la Ciudad de Buenos Aires.

Con respecto a las auditorías externas, la Oficina de Control con Alfonso Palmou está haciendo un trabajo bastante interesante. Por ejemplo, cuando pensamos la ley, que es algo que está ocurriendo ahora en la oficina, no lo pensamos tanto como un tema de género y de protección, en este caso, de las policías. Porque, ¿qué es lo que nos está ocurriendo?, además de las investigaciones que estamos teniendo. De hecho los diez policías que el otro día metieron presos en la comisaría de Belgrano, fue por una investigación interna que hicimos a partir de una denuncia anónima que hicieron en la oficina de consultoría externa. Ese caso derivó en la detención de diez policías que habían desaparecido \$300.000 –algo así– en un allanamiento. ¿Qué ocurrió?

Las mujeres de la fuerza utilizan esa oficina para denunciar violencia hacia ellas de los compañeros e incluso de sus parejas, maridos o la relación que hayan construido. Y antes no había una instancia de denuncia. Porque imaginense una mujer policía que tiene que denunciar a su marido policía que le pega o que ejerce violencia sobre ella, no existía eso. Entonces eso que la ley –lo marco como algo positivo– originalmente no había contemplado, hoy está ocurriendo a partir de esta oficina. Y lo bueno es que se están acercando cada vez más porque para eso está.

La oficina está funcionando bien, a pesar de que todavía hay cosas que implementar. Dentro de la fuerza y afuera de la fuerza la gente está viendo un órgano que funciona en forma transparente y que es eficiente en la resolución de conflictos. Porque lo peor que nos podría pasar es que existan denuncias y que finalmente no pase nada, porque eso provocaría desconfianza dentro de la fuerza y desconfianza de los ciudadanos que sentirían que denunciar no conduce a nada.

Por eso es interesante reforzar estos mecanismos, para que la gente vea que esa oficina está funcionando bien y está resolviendo una cantidad de cosas más de lo que quizá uno pensaba al principio. Obviamente que hay que ajustar y aplicar lo que se pensó en la ley en la realidad.

Después algo que Paula dijo también, que es fundamental, algo que ocurría en la Ciudad de Buenos Aires. A partir de la implementación del Cinturón Sur, la competencia de las fuerzas de seguridad estaba totalmente desordenada, y era muy difícil determinar las responsabilidades, que una fuerza y no otra se hiciera cargo de lo que pasaba. Nosotros empezamos a ordenar eso. Pusimos a la Prefectura y la Gendarmería en las zonas más conflictivas de la Ciudad y que ellos se hagan cargo de un territorio y que realmente se hagan cargo de todo lo que ocurre ahí, lo bueno y lo malo. Digamos, si alguien ejerce violencia sobre un ciudadano en este territorio el responsable tiene nombre y apellido: Gendarmería, Policía de la Ciudad o Prefectura. Entonces, eso ordena las responsabilidades, porque la verdad que estaba muy descontrolado y nadie se hacía responsable de nada. Hoy territorialmente sacamos la Gendarmería y la Prefectura para que patrulle los barrios, y hoy la Gendarmería y la Prefectura constituyen un programa nacional que está trabajando tanto en la Ciudad de Buenos Aires, como en Santa Fe, en Chaco, en zonas conflictivas. Que no siempre tienen que ver con lugares como villas o lugares más pobres. Tiene que ver con lugares de alta conflictividad.

Barrios Seguros es un programa que funcionaba antes, con el gobierno anterior. Lo que hace tanto la Prefectura como la Gendarmería, a pedido de los gobernadores –o en este caso, del jefe de gobierno– es actuar en áreas en las que hay algún tipo de conflictividad. Hoy está trabajando en Rosario y en el Chaco me parece. En la Ciudad de Buenos

Aires se ordenó de esta manera porque es verdad lo que dice Paula, que finalmente ninguna de las fuerzas de seguridad se hacía cargo de las cosas que ocurrían.

Otra cosa que va a empezar a partir del primero de julio son las comisarías comunales, que van empezar a ordenar. Nosotros tenemos la ciudad ordenada en 15 comunas y hoy tenemos la policía en diferentes jurisdicciones. Una comisaría cubre tres comunas. Entonces eso trae una cantidad de problemas logísticos, etcétera. Desde el primero de julio se va a crear una Comisaría Comunal que va a haber una por comuna, va a haber 15, y ahí veremos la relación que va a tener con la junta comunal.

Hoy la policía está absolutamente desordenada, no está ordenada por Comuna, está ordenada por jurisdicciones. Entonces, esto yo creo que va a ordenar. Otra cosa que va a ser importante es que va a haber investigación por Comuna. Hoy existe una investigación para toda la Ciudad de Buenos Aires. A partir del primero de julio va a haber un Centro de Investigación de los delitos por Comuna. O sea que va a haber 15 Centros de Investigaciones. Y eso va a ordenar y agilizar una cantidad de cosas.

Yo creo que el gran desafío que tenemos, tanto desde la oposición como nosotros que estamos hoy en el Gobierno de la Ciudad, es empezar a implementar una cantidad de cosas de la Ley de Seguridad. Yo creo que el atraso tuvo que ver más con este proceso de unificar las fuerzas de seguridad que con una decisión política de no hacerlo, en esto estoy siendo totalmente honesto. Porque cuando empezás a averiguar por qué no está reglamentada la ley te encontrás con que nadie ni siquiera lo miró todavía, porque teníamos 38.500 problemas anteriores que resolver.

Todo el proceso de traspaso más el proceso de implementar una ley muy compleja demoró las cosas. Pero el proceso de traspaso yo diría que en un 95% ya pasó y hoy estamos en la etapa de terminar de pulir y de implementar la ley que es una buena ley. De la Oficina de Auditoría y Transparencia un poco hablé, la experiencia que estamos teniendo en términos generales es positiva. Yo creo que hay que agilizar la difusión de lo que hace esa oficina para crear confianza en el público masivo. Culturalmente creo que la ley será evaluada positivamente cuando la población experimente que si tuvo un problema con la policía, y lo denunció, la auditoría externa le dio una respuesta. Eso es lo que tenemos que lograr. Si no terminan siendo organismos que la mayoría del público no conoce. El desafío de las organizaciones sociales, de la prensa, tiene que ver con acceder a la información en forma fácil.

El tema que mencionaban de las cifras era un problema en la Ciudad y es un problema en cuestión de seguridad. Estamos trabajando mucho en el mapa del delito que lanzamos el 20 de diciembre. Por ejemplo, el desafío del mapa del delito: hoy como está no sirve. Porque el desafío del mapa del delito es crear una cultura en la que la gente vaya y denuncie. Y la cultura de hoy que tenemos como ciudadanos no existe, porque sabemos que vamos a una comisaría, nos tratan mal, nos desalientan la denuncia, entonces la gente ahora no denuncia. Denuncia delitos extremos: el robo del auto, si le entran a la casa, pero una cantidad de cosas que uno podría denunciar como ciudadano, que pasan todos los días, no lo denuncia. Entonces la información es cero.

¿Y qué te responden desde el Estado? “No, eso no pasó porque no hay denuncia”, y sabemos que es mentira. Desde la violencia doméstica, desde robos menores, mal desempeño de los funcionarios, de los policías. Todo eso uno no lo denuncia porque no encuentra un mecanismo amigable para denunciar con resolución de los conflictos que uno denuncia. Yo creo que ese es un gran desafío para que el mapa del delito termine siendo finalmente una herramienta válida, porque hoy en día el mapa del delito sirve para dos o tres delitos, no sirve para todo.

Es una herramienta muy importante que utilizan las policías más democráticas, más transparentes y más eficientes del mundo. Nosotros lo lanzamos el 20 de diciembre, pero sabemos que hay una cantidad de delitos que no se denuncian y esa es información que no existe. El delito que no se denuncia es un delito con el que vos no podés tomar ninguna medida desde el Estado porque no existe para mí si nadie me denuncia.

Y con respecto al cambio de paradigma –de utilizar la represión como único camino para resolver los conflictos–, les voy a poner otro ejemplo. Nosotros tenemos en Liniers un área donde a la noche o a la tardecita y a la noche, en un lugar totalmente residencial, hay gente que va a ofrecer sexo Travestis, chicas, chicos que ejercen la prostitución y que se ponen en un lugar donde reside la gente. Es un lugar totalmente residencial. Y eso hace que a las 3:00 de la mañana haya un tránsito como si fuera una autopista, porque hay mucha demanda de esos servicios de gente que transita, produce desorden, los vecinos se quejan, hay una situación muy tensa entre los trabajadores sexuales y los vecinos. Y la verdad que es muy probable que si no actuamos algo pase.

¿Cuál era la forma tradicional que teníamos de atacar este conflicto? Iba la policía, hacía una redada, actuaba con la fiscalía, metía gente presa y todo lo que ya conocemos. Ejercían violencia sobre la gente que estaba ofreciendo sexo en la calle, había una cantidad de denuncias de maltrato, etcétera. Entonces, ¿cómo hacemos para solucionar que los vecinos puedan dormir tranquilos y que la gente que decide ofrecer sexo a cambio de dinero pueda ejercer esa actividad? Sé que hay todo un debate sobre esta actividad pero, no es el debate de hoy.

Entonces, ¿qué hicimos? Fuimos con Tránsito, y con Espacio Público. Obviamente, los que demandan ese tipo de servicio no aparecieron, porque nadie quiere que le hagan una multa a las 10 de la noche en Liniers o en donde sea. Entonces fuimos con otra agencia –Espacio Público– y la policía lo que hizo fue mirar. Y no hubo ningún tipo de problema en esa actuación. En particular, lo que ocurrió fue que estas personas se mudaron a otro lado –estoy esperando llamado de los vecinos de este lugar a donde se mudaron–, pero lo bueno es que a partir de la utilización de agencias que no tienen que ver únicamente con la represión, agencias que el Estado tiene, pudimos resolver una zona de conflictividad que yo les juro que en cualquier momento iba a terminar en homicidio.

Entonces, vemos que todo lleva un trabajo previo, hablamos con los vecinos, tratamos de buscar las soluciones –no todas las soluciones son tan fáciles–, pero lo que sí estamos haciendo es ver de diferentes agencias del gobierno cómo plantear las soluciones que no tengan que ver únicamente con la represión y con el actuar de la policía. Y estamos intentando explicarle a la Policía –o haciendo un cambio cultural con la Policía– que la represión no debe ser la vía privilegiada para la resolución de conflictos.

El otro día me contaban un hecho casi para graficar lo que termina ocurriendo. Había un grupo de chicos fumando marihuana en la plaza. Entonces me contaban que el policía se acercó –antes los hubiera metido presos–, les arrancó el cigarrillo y les dijo “Ustedes acá no pueden fumar, váyanse”. Entonces los chicos se fueron. Estamos intentando buscar soluciones que no tengan que ver directamente con la aplicación de la represión y bajar las zonas de conflictividad. Gracias por prestar atención.

PANEL 6: Seguridad y género: mujeres y comunidad LGBTIQ (lesbianas, gays, bisexuales, trans, intersexuales, queer)

El presente panel tuvo como objetivo incorporar en el debate de la seguridad en general y el uso de la fuerza en particular, el entrecruzamiento con la perspectiva de género y la problemática específica que resulta de la actuación policial con la comunidad LGBTIQ.

La primera expositora fue Liliana Rubino, quien se desempeña como comisionada de la Superintendencia de Políticas de Género de la Policía de la Ciudad. En su exposición se refirió tanto a las políticas de género dentro de las fuerzas y al cambio producido en los últimos años con respecto a la inclusión de las mujeres en ellas, como así también, a los distintos protocolos de actuación policial en casos de violencia de género o intrafamiliar y sus correspondientes dispositivos institucionales de respuesta.

Por su parte, Paula Arraigada, activista trans y fundadora de La Agrupación Nelly Omar, incorporó su mirada en el debate advirtiendo la situación de vulnerabilidad y marginalidad que atraviesa la comunidad LGBTIQ y la violencia institucional cotidiana, sobre todo, la que ejercen sobre ellas las fuerzas de seguridad.

Por último, la legisladora Victoria Montenegro realizó un análisis sobre la relación de las mujeres con la seguridad, de la situación de vulnerabilidad en que se encuentran y de las relaciones de poder patriarcales que aún prevalecen en nuestra sociedad. Además se refirió a las propuestas legislativas integrales y preventivas y a la necesidad del estricto cumplimiento de la Ley de Seguridad Pública 5688 por parte del Ejecutivo porteño.

La coordinación del panel estuvo a cargo de Pablo Ferreyra, legislador de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Mandato cumplido), quien actualmente integra el equipo de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad y trabaja los temas de género y seguridad.

Exposición de Liliana Rubino³⁸

Buenos días. Les agradezco por la convocatoria, es un placer estar, porque yo creo que los cambios los vamos produciendo entre todos y conociéndonos. Yo soy Comisario retirado de la Policía Federal, soy de la primera comisión de oficiales, fíjense que tengo mis años pero no hace tanto que se nos permitió por el hecho de ser mujeres, ser oficiales. Hasta ese momento eran solamente suboficiales. No podíamos tener poder de decisión.

En el año 78 fue que empezamos en la primera promoción de la escuela de cadetes de la Policía Federal. La provincia de Buenos Aires hacía ya muchísimos años que tenía oficiales, pero en la Policía Federal, que funcionaba en la Ciudad, fue en el año 78. Soy retirada desde el año 2005, me retiro como comisario porque había llegado a los 30 años de servicio y no podíamos acceder a cargos superiores por el hecho de ser mujeres. Teníamos vedadas jerarquías superiores como comisario inspector, mayor o general. Por lo tanto, llego a esos años y obviamente si uno hace un balance, me voy a quedar no solamente por el mismo dinero sino sin proyección de carrera. Fíjense que no estoy hablando hace tantos años. Al año siguiente o al otro, creo que en el 2007, se modifica la ley y las mujeres llegan a las mismas jerarquías que los hombres. Tan así es que la sub-jefa de la Policía Federal Argentina es mi compañera de promoción. Estando yo retirada, pasan 3 o 4 años en que estuve sin trabajar e increíblemente me convocan para la creación de la Policía Metropolitana y, si bien lo dudé, tomé la decisión porque me parecía que se trataba de hacer una policía distinta por "x" decisiones ajenas a nuestra voluntad.

Me encuentro con una policía mucho más *aggiornada* y moderna, para mí fue un placer. En el sentido de que había otra apertura. Ya estoy hablando con la mirada de género. Me encuentro con que ya en la escuela de cadetes el 54% eran mujeres, mientras que yo venía de una fuerza donde éramos el 10% y se nos permitía ingresar siendo casadas o con hijos. Ese era otro impedimento. Al varón también se le permite ser casado y con hijos. Eso ya empezó a generar un cambio. Independientemente de eso, nuestra fuerza en general fue una fuerza muy chiquita, que estaba creciendo, pero que tuvo otra mirada con respecto a la perspectiva de género. Fue muy notorio porque más allá de lo particular

³⁸ Liliana Rubino es Comisionada de la Superintendencia de Políticas de Género de la Policía de la Ciudad, Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires.

y personal, dentro del instituto de formación ya había cadetes que eran gays. La verdad que no se los discriminó, se los aceptó y fue un cambio en la construcción de una fuerza nueva. Hoy gracias a Dios, la gente mucho más joven lo toma con naturalidad, como debe ser; entonces, yo que venía con una experiencia anterior, tuve el placer interior de poder percibir ese cambio, por el que uno a veces protesta y pelea pero se está dando. Yo lo puedo percibir ahora.

Me encuentro también dentro de esa construcción de algo nuevo, donde se piensa en crear un área específica de policías para la asistencia y la investigación de los delitos cometidos en el contexto de violencia de género e intrafamiliar. Lo particular de todo esto fue que se pensó –así como está creada la comisión “robos y hurtos, homicidios, defraudaciones y estafas”– un área específica que tiene una perspectiva de género en la investigación de estos hechos. Yo creo que este es el cambio fundamental. Obviamente eso fue hace unos cuantos años, y al principio éramos muy pocas: menos de 20 agentes en toda la ciudad conmigo incluida, para trabajar con la justicia y la institución policial. O sea, era bastante complejo. Pero hoy somos una Superintendencia de la que estoy a cargo, hoy soy Comisionada General –fui ascendiendo y ya soy general– y somos pocas, apenas tres en total –con el traspaso de la Policía Federal–, pero este es el camino.

Lo importante también es que es una Superintendencia. Para que más o menos entiendan, la Policía de la Ciudad en su estructura tiene jefe, subjefe y 5 superintendentes. El hecho de que haya una Superintendencia que maneje las políticas de género y la parte de investigación y de asistencia a la víctima de violencia de género intrafamiliar es realmente algo concreto que se viene trabajando desde hace mucho y que significa un reflejo de lo que nos está pasando como sociedad. Se le dio el valor que tiene que tener al conflicto que tenemos entre los vecinos de la Ciudad. Y no nos pasa solamente acá, nos pasa en todos los países del mundo, porque esto es una cuestión cultural que no es exclusiva de la Ciudad de Buenos Aires. Pero lo importante es que se empiezan a modificar estructuras, que es lo positivo de todo esto.

El tema es saber en qué camino estamos: yo hablo de la gestión desde lo policial, nosotros estamos para todos, para todas. Esa es la idea que les quería presentar. Hoy tenemos una estructura propia, que si bien no consta de millones de policías, dejamos de ser las 20 agentes que éramos en la Ciudad.

Desde la superintendencia tenemos dos grandes direcciones: Porque entendemos que esto se debe trabajar desde la parte netamente policial e investigativa, pero también desde la parte de prevención y asistencia a las víctimas. Les voy a hablar primero de esta parte de sensibilización y de asistencia a las víctimas para que vean cómo influye en todo el personal. Hay un organigrama que va a funcionar específicamente a partir del 1 de julio, por la cantidad de unidades de asistencia, que es por las Comunas.

Vamos a hablar de la Dirección de Prevención y Asistencia a la Víctima. Tenemos un departamento dentro del cual hay una Comisaría femenina, Mercedes, que está conmigo desde el principio, y de ella dependen divisiones específicas. La fundamental para mi gusto, en el sentido de qué es lo que pasa hacia adentro de la fuerza, es la de sensibilización. En esta parte se encargan de organizar todos los cursos de capacitación, son capacitaciones obligatorias que debe tener el personal del de mayor jerarquía al último, de los integrantes de violencia intrafamiliar porque si no avanzamos sobre la capacitación del propio personal policial no podemos avanzar hacia adelante, con los vecinos. Es obvio y natural. Desde ahí se controla y se digitan todas las capacitaciones.

Las capacitaciones que se hacen al personal policial que integran la Superintendencia, que son los que van a estar en las comisarías, las dan organismos del Gobierno de la Ciudad, como es el caso de la Dirección General de la Mujer, porque es fundamental conocer no solo cuál es el ABC de lo que es violencia –cuál es el ciclo de la violencia, cuáles son los perfiles, todo el detalle teórico del tema– sino también con qué recursos contamos para poder brindarle a esa persona que va a la comisaría a hacer una denuncia, qué herramientas se cuentan para poderla asistir. Porque no es un tema, como todos sabemos, que lo vamos a poder resolver mágicamente con una denuncia.

La verdad es que ahí comienza un gran camino por delante. Yo siempre digo: “no voy a hacer lo que otro organismo está haciendo, para no duplicar tareas”, pero fundamentalmente para ponérselo al alcance del vecino. Porque si yo sé que tiene un Centro Integral de la Mujer, yo le tomo la denuncia, pero lo que debo hacer es derivarla a ese centro, porque en el centro integral va a tener un asesoramiento gratuito, va a tener terapia específica, y un abogado que la asesore. O sea, hay un montón de trabajo que tenemos que hacer en conjunto y es fundamental que el policía tenga esas herramientas para dárselas al vecino.

Por otro lado, las capacitaciones no son solamente con la Dirección de la Mujer, sino que, por ejemplo, contamos con capacitaciones obligatorias, como las que da la Secretaría de la Tercera Edad. Ellos tienen un programa, que es el programa Proteger, al cual nosotros accedimos con ellos, porque nos pasaba al principio, cuando éramos muy pocos, que quizás venía la brigada y me decía que la víctima era una persona de 80 años. Y había violencia intrafamiliar y el personal policial se quedaba con la preocupación de saber que el adulto mayor podría estar en riesgo y no estaba claro que más podíamos hacer. Desgraciadamente es así y es un grupo vulnerable al que debemos prestar más atención. Allí le pedí audiencia a quien era Subsecretario en ese momento, y que hoy es diputado, y me atendió. Le expliqué cuál era la problemática y automáticamente empezamos a trabajar con el programa Proteger. En primer lugar, hicieron las capacitaciones al propio personal, porque para mí era fundamental romper con algunos mitos que todos tenemos, como dudar de si el anciano dice o no la verdad.

Yo no puedo permitir que alguien se acerque a una comisaría y quien lo atiende no tenga la sensibilidad de darle tiempo a tomar la denuncia, de tratar de ver de qué manera poder comprender lo que le está pasando, poder plasmarlo y transmitirlo a la justicia. Por otro lado, debo dar la intervención a ese programa, porque son ellos los que lo van a asistir desde lo social, porque inclusive los agresores se quedaban con el poder, les cobran la jubilación; o sea, nosotros como policías no lo podemos hacer. Por eso las capacitaciones son fundamentales. Les puntualizo, no solo para poder saber en profundidad de qué estamos hablando sino cuáles son las herramientas con las que contamos y que podemos articular y trabajar juntos para darle un mejor servicio.

De esa manera se programan las capacitaciones, obviamente hay muchas más, hay capacitaciones obligatorias en lo que respecta a la diversidad sexual, que las da la Secretaría de Derechos Humanos. A su vez, en la Ciudad trabajamos con el Consejo de Niños; los oficiales de género hacen pasantías en las oficinas de violencia doméstica de la Corte, trabajamos mucho con ellos. Entonces necesitamos que se conozcan y que vayan a ver cómo se trabaja para poder trabajar mejor. Seguramente, me estoy olvidando alguna de las capacitaciones, pero rescato la importancia que tienen esas capacitaciones para poder trabajar como policías en la calle sabiendo cómo podemos ayudar.

Desde el área de sensibilización se organizan los talleres hacia la comunidad. Es a requerimiento de lo que necesiten, lo piden, combinan la agenda con los equipos y ahí va un equipo donde va a haber una psicóloga, un personal policial, donde podemos hacer talleres para poder llegar a los vecinos y a las escuelas. Se está trabajando muchísimo en las escuelas primaria y secundaria, con los padres, los docentes, en organizaciones, en clubes de jubilados. Donde nos requieran, vamos; más que nada para poder acercarnos porque conociéndose, los vecinos saben adónde pueden recurrir. Eso es fundamental. Por otro lado, también desde esa área de sensibilización vamos a dar charlas de sensibilización constante a todo el personal policial. En el Instituto de Seguridad Pública, pero también cuando ya están en las dependencias. Porque muchas veces cuando yo voy siempre les digo que el hecho de que esté en la calle, que no esté en un área específica, no significa que puedan ignorar que si se les acerca una persona que está en grave riesgo o está siendo víctima de violencia, quizás sea la última vez que la ven con vida. Entonces yo no puedo permitir que alguien no sepa asesorar firmemente o, por lo menos, contener.

Obviamente, cada vez hay más vecinos, somos 24 mil hoy. Si tenemos abierto el espacio, la dependencia central está en Charcas y Anchorena arriba de la Comisaría 19, este año nos mudamos ahí y tenemos un pequeño salón académico que utilizamos para convocar constantemente dos veces por semana al personal policial que está uniformado en la calle para que podamos trabajar juntos paulatinamente una mejor comprensión del tema cuando hablamos de violencia de género o violencia intrafamiliar, porque es un cambio cultural que necesitamos hacer entre todos, no es solamente el personal que está en género, sino que todos como sociedad lo precisamos también. Por eso es un espacio que usamos para hacer talleres y charlas de sensibilización.

Para mí es fundamental la capacitación como en todos los órdenes, de todas las profesiones. Si no nos capacitamos, si no nos instruimos, mal podemos ser eficaces en lo que hacemos. Por otro lado, tenemos el Centro de Orientación a la Víctima, que es muy específico: son profesionales que, por un lado, están en la sección de asistencia social, son todas trabajadoras sociales que tenemos distribuidas en casi todas las comisarías de Policía Federal con dos supervisoras. Ellas básicamente trabajan no solo con el vecino de la jurisdicción, sino también a requerimientos judiciales: nos llegan los oficios judiciales y se lo derivamos a los trabajadores sociales. También hay una sección de Asistencia Psicológica, que constituyen un grupo de gabinete de psicólogos que tenemos en Charcas –tres consultorios– donde se les da tratamiento terapéutico a víctimas de violencia, que pueden ser vecinos o personal policial, pero tienen el espacio y los consultorios donde pueden ser asistidos por los psicólogos/as.

Cuando hablo de personal policial voy a ir a la división que está arriba, que es la de Asistencia Familiar Policial. Nosotros percibimos –a medida que había inconvenientes, ya sea como víctimas o victimarios del propio personal policial– que no podíamos dejar de intervenir como política de género y ver qué se hace en esas situaciones, porque puede haber relaciones conflictivas donde pueden, inclusive, existir denuncias. Se evaluó cada caso, armamos una sede de comisiones, hasta que pudimos crear un Protocolo de Actuación para el propio personal policial, porque no podemos obviar dicha problemática. Hoy no es posible. Por eso creamos este Protocolo que establece y obliga a los jefes de dependencia a realizar determinadas acciones y el deber de comunicar cuando tenga un propio personal que sea denunciado por violencia de género o intrafamiliar. Tienen que hacer determinadas comunicaciones, a partir de lo cual, por un lado, se le va a juzgar la conducta, como corresponde, pero por otro lado, el área de Asistencia Familiar Policial pone a disposición de esa persona, que sea víctima o victimario, un equipo multidisciplinario. El oficial va a ser entrevistado, va a ser citado al día siguiente de la comunicación del hecho y va a ser entrevistado por una psicóloga, una trabajadora social y un abogado para ver en qué situación estamos, porque muchas veces quizás existen denuncias relacionadas a esta, pero puede haber un impedimento de contacto o algo relacionado a un divorcio. Yo siempre digo que el área nuestra está para ver el contexto, si hay que enviarlo a un psicólogo, además hacerle un seguimiento, nosotros no le vamos a juzgar la conducta, para eso hay un área, pero sí los vamos a asistir para guiarlos y ayudarlos a vivir mejor y asesorarlos en lo legal. Si es necesario se los deriva a un psicólogo y las psicólogas del equipo hacen un seguimiento con la persona y el psicólogo le solicita por supuesto un consentimiento y se hace un seguimiento. Al jefe de dependencia se le hace una breve síntesis de cómo está esa persona para que sepa cómo manejarse.

Bueno, en el área de Prevención yo fui una de las pioneras de las comisarías de la mujer, pero fui por más, porque yo creo que en cada comisaría tiene que haber un espacio donde se toque este tema. No tiene que ser un edificio aparte. Tiene que ser una oficina aparte para que no se le reciba una denuncia a una mujer que viene golpeada con los chicos y demás en el mismo lugar donde hay alguien denunciando un robo. Eso es sagrado, es el ABC, es por respeto a la persona. Al principio teníamos muchos cuestionamientos, por ejemplo, de quienes sostenían que era un espacio solo para las mujeres. No, las divisiones se llaman divisiones de protección familiar, el hombre también puede venir. El hombre, la comunidad trans, nosotros hablábamos dentro de las captaciones del enorme trabajo que estamos haciendo con Diversidad. Por eso hablamos de protección familiar. No podemos ya simplemente abarcar un problema que es de la mujer, hay que ir por más, que el derecho a vivir en paz lo tenemos todos y todas, no es una cuestión de género.

Entonces se crearon las divisiones de protección familiar, dentro de esos lugares es donde se viene a hacer las denuncias de violencia de género intrafamiliar y los abuso sexuales, que las tiene que tomar el personal especializado en género. De esa manera nos fuimos armando y dentro de esas comisarías también está el personal que nosotros llamamos “brigada de género”, que actúa con las directivas judiciales para la investigación de los hechos, porque siempre trabajamos de civil, ese es otro detalle que ustedes tienen que saber. Nosotros trabajamos de civil, no trabajamos uniformados, trabajan identificados y con un chaleco, no uniformados. En lugar de “policía” el chaleco dice “protección familiar” en violeta. Eso lo van a ver. Tenemos 3 móviles identificables que son parecidos a los patrulleros habituales, pero que tienen una trompa violeta adelante. Al principio tenían prejuicios con el color, pero fuimos marcando ese camino y yo creo que hay que seguirlo. En este momento a partir del 1 de julio, con la nueva distribución y demás se va a ir organizando.

La idea es que exista una comisaría comunal por cada comuna, por lo tanto va a haber 15 comisarías comunales y dentro de ellas una referente de género en cada turno. Vamos constituir unidades de asistencia. Hasta ahora, ¿qué es lo que hacíamos? Tomábamos las denuncias en esas tres comisarías (que era la 12 –cerca del DOT–, la 4 que está en Parque Patricios y la 15 que está frente al cementerio de Chacarita) y ahí teníamos el equipo completo: las brigadas, el equipo que tomaba las denuncias y demás. En este momento vamos a hacer una distribución del personal para asegurarnos que en todas las comisarías haya un referente de género en todos los turnos y, por lo tanto, vamos a distribuirnos en estas unidades de asistencia operativa. Desde que empezamos en 2010, ya hubo casi 70 mil intervenciones, que debemos diferenciarlas de la mera denuncia, porque una cosa es la denuncia –aunque entre por la Oficina de Violencia Domestica, o por cualquier otro fuero– y otra nuestra intervención. Después de la denuncia, la justicia nos pide que nos acerquemos a la casa, que contactemos a la víctima, que busquemos testigos, que hagamos allanamientos, y/o que hagamos detenciones. Todo eso lo hacen las unidades operativas especiales de género. La verdad que no es lo mismo hacer un allanamiento por un tema de drogas o por otro tipo de delito, que hacer un allanamiento en este contexto. Primero y fundamental: las brigadas son mixtas –porque a veces se piensa que son solo de mujeres–, puede estar una mujer a cargo o un hombre a cargo, eso da lo mismo. Lo importante es que ambos

tengan la capacitación necesaria para estar en género. En género son constantemente evaluados, porque también pueden aprobar la capacitación y si cuando yo los veo trabajar no tienen el perfil necesario, les doy el pase. La verdad que tuve la posibilidad de ir haciéndolo, a veces es difícil porque como en todos lados, se necesita más personal, pero en realidad los que están, me consta, tienen la camiseta puesta. Le van a morder los talones a la justicia, porque cuando uno toma las lesiones y hace la consulta judicial, a veces no se encuentra con otro operador con perspectiva de género, porque se está trabajando igual que en todos lados, y no es lo mismo tomar unas lesiones porque dos personas se pelearon en la calle que en el contexto de violencia de género, porque el riesgo de la víctima aumenta muchísimo.

Por eso es importante la capacitación de la gente, del personal, porque esa capacitación trasciende hasta en el momento que se hace la consulta judicial, porque yo se las estoy haciendo con conocimiento de qué es lo que está pasando, porque no es lo mismo tomarle una denuncia a alguien al que le robaron que dentro de 15 días me va a decir lo mismo, que a alguien que se está animando a cortar con ese ciclo de violencia que viene desarrollándose durante muchos años. Porque la policía llega en el momento de crisis donde ya hubo una explosión en ese conflicto o después de haberlo charlado durante mucho tiempo, entonces es importantísimo que el que está ahí comprenda y tenga la sensibilidad necesaria para entender qué es lo que está pasando. No sé si ustedes trabajan con esta temática, pero es fundamental comprender realmente el ciclo de la violencia, porque siempre se empieza con una tensión en la relación, y a medida que pasa el tiempo llega la explosión.

¿Qué es la explosión? La pelea fuerte, que puede ser desde insultos y empujones a golpes mucho más profundos y después pasan por la otra etapa que es la etapa del arrepentimiento, de la luna de miel –se llama de diferentes maneras– donde el maltratador pide perdón, pide disculpas, trata de decir que va a cambiar y demás. Estamos hablando de un vínculo que se origina desde el amor, desde que se conocieron, o que inclusive hay hijos de por medio, hay una dependencia porque el maltratador trata de ir cortando todas esas redes, sobre todo en el caso de las mujeres, que es el porcentaje más alto. Por lo tanto, la sensibilización y la capacitación que tiene que tener el personal es fundamental, porque saben de qué están hablando y saben que es probable que la víctima no pueda irse de su casa ni echar al agresor. No es fácil, son relaciones de muchos años, entonces todos tenemos que comprender, desde el momento que se anima, que quizás hay mujeres que después de 5 o 10 años se animan a denunciarlo.

Nosotros hemos tenido casos de mujeres profesionales que las hijas grandes se animaron a denunciarlo. Terrible. Hubo que hacer un apoyo impresionante para poder acompañarla y darle el tiempo necesario. Hacemos los seguimientos, de vez en cuando la llamamos por teléfono, de vez en cuando pasamos, depende los casos, pero es fundamental que se sientan escuchadas del otro lado, porque cuando se animaron es porque ya las amistades, la familia se cansó de escucharlas, “no me quiero meter”, dicen. Así que fíjense la cantidad de variables que hay en estos casos, para poder seguir adelante tenemos que tener todos esos recursos para poder brindarlos a la justicia.

Cada situación es particular y no se vincula con una clase social determinada. Desgraciadamente es un problema social importante, por eso es fundamental revisar el modo de relacionarnos con los más jóvenes, hay que trabajar mucho sobre los vínculos adolescentes. Hoy nos juegan en contra un montón de cosas, los teléfonos, las redes sociales. Hoy los chicos se controlan mucho entre las parejas. Hay que hacerles comprender que eso no es amor, es control. Se sacan fotos, se extorsionan con las fotos. O sea, los chicos están mucho más expuestos, así que creo que es algo que tenemos que comprender todos porque está todo relacionado, y nadie está exento.

Cuando uno habla de violencia se suele pensar en una lesión, sin tener en cuenta que hay un modo de violentar que es una contravención: el hostigamiento; y cada vez que llega un caso de hostigamiento, me preocupa, porque les puedo asegurar que a veces les arruinan la vida. Toma distintas modalidades, que van desde el acoso por el teléfono o pasar por la casa y tocar timbre a cualquier hora o subir fotos a la redes sociales sin consentimiento, compartirlas con la gente conocida. Hay muchísimos casos. El hostigamiento no es un delito mayor, es una contravención, y es difícil de probar. Por eso me parece a mí que hay que trabajar muchísimo con la gente más joven para protegerlos.

Como sucede con cualquier daño, lo mejor es la prevención. El hostigamiento no es una figura penal, es una contravención leve que puede cambiarle la vida a quien lo padece, intentando distintas estrategias para eludirlo, como modificar los horarios, las actividades, los lugares y personas que frecuenta, el perfil de las redes sociales etc., y son los más jóvenes los más expuestos a la vulneración desde las redes. A medida que fuimos creciendo, fuimos trabajando esta temática, junto con la justicia, porque también el cambio se provocó en la justicia, sobre todo en la justicia de la Ciudad, donde se generaron fiscalías especializadas en género, entonces se trabajaba conjuntamente

la parte policial con la judicial. El año pasado cerramos con casi 14 mil intervenciones. No son causas, son intervenciones. Eso quiere decir que pudimos haber hecho un allanamiento, una detención o una averiguación de testigos o un contacto con la víctima.

Nosotros tenemos todo registrado, nada que se haga en género queda sin ser registrado en nuestros sistemas. Existe el sistema de Gestión de Actuaciones Policiales, de manera que yo puedo tomar conocimiento de todas las intervenciones que hace el personal que está a cargo mío. Inclusive las brigadas, esas unidades operativas que yo les mostraba. Hacemos también los traslados que nos puede pedir la Dirección de la Mujer o una fiscalía o un juzgado o la OVD a las casas refugio. En la Ciudad tenemos una casa de puertas seguras que depende de la Dirección General de la Mujer donde ingresan las mujeres víctimas de violencia, inclusive con sus niños. Si se tiene que quedar, no hay un plazo, es hasta que trabaje todo el equipo para poder resolver de la mejor manera la situación de la señora, y si se prolonga, inclusive, hay maestras domiciliarias que van a la casa segura. Eso es para víctimas de violencia. También en la Ciudad existe la casa de víctimas de trata, que depende de la Dirección de la Mujer, y después hay otra donde la mujer puede ir con sus hijos, y puede salir a trabajar y volver. O sea, todos esos recursos están disponibles, sea la hora que sea. Tenemos dos celulares las 24 horas. Sale un equipo con el auto, no identificado, para buscar a la víctima y la ingresan al refugio.

A raíz de que usamos todo el sistema, podemos tener monitoreados los diferentes lugares o las diferentes comunas donde nos saltan determinadas actuaciones. En lo que va de este año, ya tenemos casi 200 detenidos. Lo que hicimos fue crear un Observatorio, porque también es necesario ir más allá del detalle puntual de la cantidad de actuaciones; nos interesa conocer los barrios, los horarios donde hay más denuncias, las edades. Estamos trabajando en todo ese detalle. Habrá muchos casos que ingresan directamente por la Oficina de Violencia Doméstica (OVD) o por alguna otra jurisdicción, pero es fundamental el trabajo que se hace, y ahora que estamos en este nuevo edificio tenemos una mayor disponibilidad de elementos. A su vez, a partir del 1 de julio, una de las tareas fundamentales del referente de género es registrar en este sistema operativo todos los casos que ingresan porque a veces se registran lesiones como si fueran comunes por falta de esa perspectiva de género.

En cuanto a las capacitaciones, la mayoría de los oficiales de género tienen ya la diplomatura en género y gestión. Más allá de los cursos obligatorios que tienen que tener, esto es lo que estamos haciendo con todo el personal de la policía, inclusive en el curso que tienen ellos para ascenso, una de las materias es justamente género y violencia. En la construcción del programa de esa materia intervino la Superintendencia nuestra para poder coordinar. Hemos creado protocolos que son publicados en el orden del día –que es el medio de comunicarnos todas las directivas institucionales– de cómo deben actuar en la calle. Por ejemplo, algo básico que trabajamos es que los policías no intervengan, que no medien o tratan de congraciarse con el hombre; que si tienen que trasladarlo a la dependencia policial nunca sea en el mismo vehículo que la mujer. Tenemos academias mensuales institucionales, cuyas órdenes bajan del ministerio; el mes pasado el temario fundamental de las academias era “género y violencia”, así que no hubo personal de la policía que no supiera lo que debíamos hacer.

Para cerrar, voy a mencionar algo acerca de las herramientas electrónicas. Como primera medida, cuando nosotros tomamos las denuncias en las comisarías, en el área de género tenemos botones anti pánico para dar de acuerdo a la valoración de riesgo que hace el propio personal policial. Si bien la evaluación del riesgo es algo técnico, nosotros consideramos el contexto para informar al juzgado. A veces ellos no lo saben y nosotros se lo sugerimos, y otras se lo damos a la mujer en el mismo momento que hace la denuncia, para que a partir de ahí esté comunicada con la policía en caso de que tenga algún problema. En este momento hay aproximadamente 8.200 botones anti pánico. Los llamamos así pero son teléfonos celulares. El dispositivo tiene un posicionamiento y cuando la persona oprime el SOS, el sistema ya lo localiza porque está cargado previamente. El dispositivo siempre se pide por orden judicial, no lo pide la víctima, no lo pide el abogado patrocinante, siempre es con orden judicial, por eso nosotros lo podemos dar cuando hacemos la consulta al juzgado, el juzgado autoriza y dejamos constancia en el sumario que el juzgado dispuso la entrega del botón, porque debe estar acompañado con alguna medida cautelar de prohibición de acercamiento, de lo contrario, si la persona que denunció presiona el SOS porque apareció el agresor y nosotros llegamos con el móvil, no podemos detener, porque no está haciendo nada –salvo que cuando llegue el móvil le esté pegando– por eso siempre tiene que estar acompañado de una medida cautelar de prohibición de acercamiento. Esto se monitorea, y cuando la mujer oprime el SOS ya se ve dónde está y hay un operador que ya empieza a hablar con la persona, con la víctima, para ver si realmente está en emergencia, qué es lo que está pasando; independientemente de eso, el operador ya dispara al 911 para que vaya el móvil.

Ahora, otro sistema con que contamos son las tobilleras o pulseras electrónicas. Se da en otra instancia de la etapa judicial. La otorga el juez cuando ya está el imputado, se ajusta a derecho y determinan si va a la cárcel o si, por ejemplo, le dieron una prohibición de acercamiento y comete una desobediencia, ahí es cuando se vuelve a cuestionar si sigue con la prohibición de acercamiento y el botón o si es citado y se le coloca la pulsera. Por eso digo que es otra instancia, una cosa no va a reemplazar a la otra, el dispositivo consta de tres instrumentos: la tobillera, un dispositivo que es similar al celular que lleva la persona que tiene la tobillera, y a la víctima le dan otro celular con el que se va a comunicar con la central de alarma que está en la parte de pulseras. Para las pulseras, en el sistema se carga el domicilio de la víctima, pero aparte se incluye una restricción de 500 metros, que constituye la zona de exclusión, y se le coloca al sistema otros 200 ó 300 metros –depende los casos– de una zona de protección.

Cuando el victimario se acerca a esa zona, no a la de exclusión sino a la otra, ya el operador le va diciendo, señor se tiene que alejar porque está próximo a la zona de prohibición suya, de esa manera evitamos que sea la víctima la que nos avise cuando lo ve cerca. Igualmente, ante una situación de estas, el móvil policial se desplaza siempre hacia la víctima primero, porque se prioriza la protección de la víctima, y después localizar al imputado, que tiene la tobillera, pero siempre el móvil va al revés. Esto disminuye los riesgos porque el operador le da tiempo a la mujer para ponerse a salvo. Básicamente, esas son las medidas de protección.

Otra cosa muy interesante: Nosotros empezamos a trabajar con Esther (presente en el público) hace 2 años. Con muchas operadoras nos hablamos en situación de emergencia. Cuando hay una víctima y ya no sabemos qué hacer, nos empezamos a comunicar todos. Por ejemplo, nos comunicamos por cómo funcionaban los dispositivos con una víctima sorda y nos convocamos al área técnica. Nos reunimos en la Superintendencia de Comunicaciones de la Policía y empezamos a ver qué manera era la más adecuada. Primero habíamos pensado en un WhatsApp y después fuimos aprendiendo juntos que no era posible dada la gramática de su lenguaje. Por lo tanto, había que preparar a los operadores para poder recepcionar ese sistema y poder tener una comunicación real con las mujeres sordas. Ellas también participaron de esta reunión y eso fue fundamental. Así es como se construyeron los 19 dispositivos que tenemos hoy para personas sordas. 10 de ellos están activos. Hay una pantalla exclusiva para ellas, para las mujeres sordas. De manera que hay un operador que está controlando esa pantalla para cuando se quieran comunicar. Además, el teléfono tiene aplicaciones especiales hechas en video con un oficial de calle que detectamos que se estaba por recibir de intérprete en lengua de señas y que se está formando en género, así que la Superintendencia se sumó y las aplicaciones son videos donde este oficial da las opciones: “si necesitás un móvil, apretá acá”, “si necesitás ambulancia, acá”, y todo en lengua de señas, con un policía de calle. Eso se hizo justamente porque se trabajó en equipo con la gente que está sufriendo este tema y solo era cuestión de modificar los recursos que ya teníamos. Muchas gracias.

Exposición de Paula Arraigada³⁹

Voy a empezar por saludar al Defensor adjunto y agradecer la invitación, y a los compañeros y las compañeras que trabajan en su despacho, que hicieron unas jornadas extenuantes, pero brillantes y esperamos que también ustedes puedan aprovechar el resultado de tanto trabajo.

Iba a empezar de otra forma pero algo que vi me sorprendió y me hizo pensar que el desconocimiento va asociado a la inseguridad. La inseguridad es una palabra vasta que tiene un montón de aristas, porque no solamente es la inseguridad asociada a las fuerzas policiales, sino que también posee otros aspectos, como lo que vi recién: las puertas del baño están pintadas de celeste y rosa. Eso va asociado a un concepto que es el biologicismo y el binarismo, que tiene arraigada una profunda discriminación porque no coteja la posibilidad de que exista un gris o exista un amarillo o un violeta, no sé qué color ocupamos nosotras y los varones trans, pero no estamos siempre en el celeste y en el rosa. Eso en la mentalidad de muchos y de muchas provoca cierta inseguridad y nosotras provocamos inseguridad, que no tiene que ver con lo que habló Liliiana antes, pero sí hace que esa inseguridad sea un detonante que provoca violencia hacia nuestras identidades. Parte de lo que sufrimos es esa violencia de la sociedad y también de las fuerzas públicas. Me pareció que debía empezar con esto porque la exclusión tiene que ver con esa falta de comprensión. Me sorprende que en una casa de altos estudios se manejen con criterios tan extemporáneos. Tenemos un proyector de última generación, pero el concepto de lo que son los géneros hoy, evidentemente, no se plasma en esta casa de estudios. Entonces estamos en un problema, porque si la gente que se

³⁹ Paula Arraigada es Activista trans, Autoridad del Parlamento de las Mujeres y fundadora de La Nelly Omar.

viene a educar acá, que pertenece a una elite social más elevada que la de una universidad pública, confirma y reafirma este concepto binario, estamos en un problema enorme.

También, las tres panelistas que estamos aquí, creo que tenemos una misma línea y es que hemos vencido los propios prejuicios. Liliana es la primera comisaria general, irrumpe con eso. La historia de Vicky ya la conocemos y nosotras somos disruptivas de por sí por el género que somos. En el último tiempo hemos accedido a participar de forma principal en el Ni Una Menos, en espacios partidarios y también empezando a trabajar con nuestros enemigos y enemigas acérrimas, que son las fuerzas policiales.

Voy a hacer una visión general de lo que es el colectivo. Ayer en un panel de este Seminario, alguien dijo “los trans”. Espero que todas y todos sepan qué es “los” y qué es “las”, y que el artículo que antecede a una mujer trans es “las”. Eso que para ustedes es tan claro para otras personas no lo es tanto. No me lo dijeron a mí, lo dijeron en general. “El problema de los trans”. No lo hizo de mala voluntad sino por desconocimiento. Pero eso nos ha llevado a que nuestra población viva en una marginalidad que es enorme.

En 2018 nuestras compañeras padecen una indigencia que es atroz. Eso va asociado también a los lugares en donde deben cohabitar, va asociado también a esa marginalidad, que el ámbito donde estén es un ámbito donde otros géneros se sienten muy inseguras, que es la “nocturnidad”. En la noche nosotras somos como gatos panza arriba. Ahí es cuando tenemos problemas con los amigos de Liliana. Porque estos señores no tienen un trato, ni tienen mucho conocimiento de género, y esto no es responsabilidad de Lili, es responsabilidad de la propia fuerza. Lo mismo ocurre con los jueces, quienes deberían estar mucho más preparados. El abordaje a las personas trans no siempre es con el género indicado, lo cual provoca y genera violencia y eso después lleva de la mano que muchas de mis compañeras sean detenidas por resistencia a la autoridad.

Después también hay que mencionar el Protocolo que firmó la ministra de seguridad Patricia Bullrich Luro Pueyrredón San Martín. Es muy de izquierda nombrar todo. Pero está bien nombrar, porque esos abologos son los que escriben las leyes que, como dijo Lili antes, son leyes que están muy alejadas de la cotidianeidad. Por eso nosotras no estamos siendo interpeladas en ese texto, porque es un texto que apela a la razón que no existe y apela a un abordaje que es insostenible. Ese mismo texto va en contra de la Ley de Identidad de Género, donde dice por ejemplo que nosotras, que cualquier individuo de este país que quiera socializar con una de nosotras o con los varones trans debe respetar su identidad auto percibida. La identidad autopercibida no tiene que estar reflejada en el DNI. No es nuestro problema si la policía necesita un cartón donde esté el apellido o no. Nosotras nos resguardamos porque somos parte de esta sociedad y porque tenemos una ley que nos protege, que es la Ley de Identidad de Género, pero las fuerzas públicas a veces no la cumplen. Quizás habrá un hueco en la ley que habría que subsanar, pero la ley al hablar de la identidad auto percibida también está hablando de las migrantes, porque ellas no pueden rectificar su documento porque en sus países de origen no hay Ley de Identidad de Género, entonces jamás van a estar con su identidad autopercibida. A la policía esto sí le provoca “cosita” y lo que hace es darle un pretexto para llevar demoradas a las compañeras.

Ayer también en otra charla del Seminario se hablaba del tiempo que se demora una persona y el tiempo que se demora puede ser poco, para cualquier persona dos horas no es mucho tiempo, pero estar demorada dos horas, cuatro horas o una hora en un calabozo no es grato. Tampoco que nos priven de la libertad. No sé si ustedes estuvieron presos alguna vez. Que te lleven presa por portación de rostro o por romper las normas “morales” no es grato, no importa si estuviste una hora o si estuviste ocho. Es ilegal antes y es ilegal ahora y nosotras somos carne de cañón para esas cosas. Con la asunción del nuevo gobierno, al año siguiente se desataron unas razias en Constitución que se llevaban a las chicas por cualquier cosa. Hubo 34 detenciones en un mismo día. Eso no está justificado. Si voy a abordar a una chica trans y le digo “señor” ahí ya hay un gesto de violencia y no es de parte de la ciudadana sino de parte de los efectivos policiales. Ahora habrá que empezar a trabajar para que esos efectivos mejoren su relación con las ciudadanas, eso es parte de lo que Liliana viene contando que se está trabajando en una policía un poco más inclusiva. Yo no la voy a defender igual, pero sí creo que hay que contribuir para que esta fuerza que no es inclusiva lo sea. Por eso creo que lo importante es seguir trabajando con las que son amigables, como Liliana, porque son personas con las que podemos hablar.

La situación de las mujeres trans, de la mayoría de las mujeres trans, es porque ejercen el trabajo sexual. Yo no voy a tomar lo que dijo Pablo, sobre “las personas en situación de prostitución”. Yo tengo una definición clara en ese tema: El 99% de la población trans ejerce el trabajo sexual. Las personas que son abolicionistas creo que lo que deberían preguntarse es por qué no generan trabajo para esas personas trans. El mejor acto que puede hacer una abolicionista

es generar un trabajo para esa mujer que tanto quiere que no esté en la calle. Por lo menos es un acto de coherencia, porque por no tener trabajo es que debemos ejercer el trabajo sexual, porque es el único medio que hay para subsistir.

Sobre la venta de drogas, aclaro que es algo que existe en todos lados, y es una forma de estigmatización al colectivo trans. Igual pasamos con el mismo perjuicio. Vos ves un pibe morocho con gorra que vive en la villa, es chorro. Entonces, una que es puta, seguramente anda con narcos. A mí me preguntaron un montón de veces si vendía y nunca tomé. Sin embargo, el prejuicio está. Hay compañeras que son muy buenas, hay compañeras que son ladronas, hay compañeras que han matado gente, y por lo tanto hay compañeras que deben vender y otras que hacen cosas mucho más espantosas, pero nada de eso se relaciona con ser una persona trans. El problema para nosotras es que no hay puestos de trabajo, pero en la defensa de los derechos también se debe garantizar los derechos para la compañera o el compañero que quiere ejercer el trabajo sexual, porque quien ejerce este derecho pelea por un derecho que es de todos: el derecho a la libre elección. Si yo puedo elegir qué identidad quiero tener, ¿por qué le voy a decir a otra qué trabajo tiene que tener? La mayoría supone que nosotras somos buenas maquilladoras, buenas costureras, buenas peluqueras, que siempre somos chicas agradables, que está bueno invitarnos a una fiesta porque somos divertidas, y nosotras no tenemos ganas de encarnar esos roles. Hay una chica que es tornera, y es muy buena en su trabajo, pero no puede conseguir trabajo, porque ningún taller la quiere tomar. Eso habla de la exclusión y lleva también a esa inseguridad –estoy haciendo un juego de palabras– porque la inseguridad implica al otro que se siente interpelado, se siente inseguro y ahí apela a gestos de violencia, verbal o física. Después de ahí aparecen los crímenes de odio. Cuando alguien aparece mutilada no es por un loco solamente. Ahí pasó algo.

También cuando las fuerzas policiales y cuando la justicia apela y dice determinadas cosas en contra de nuestra población es porque algo está pasando ahí. Pero nosotras no somos responsables de eso. Nosotras lo que hacemos es reclamar nuestros derechos. No hay otra cosa y en ese camino de exigir lo que nos corresponde, que es tener los mismos deberes y los mismos derechos es que hemos empezado hace un tiempo. Nosotras hemos pasado por un proceso largo de lo que es el acoplamiento, de lo que es nuestra identidad, y también de reconocer lo que son nuestros derechos y de reconocernos como población.

Antes era un poco más disruptivo, tenemos personajes que son históricos, que fueron más disruptivos, quizás más violentos, porque el tiempo era ese. Hoy es otro tiempo. También, como dijo Liliana, es un tiempo en el que se van permitiendo *aggiornarse* y las cabezas se empiezan a modificar. Ya hablar de binarismo para algunos no se entiende, pero la gran mayoría termina entendiendo. También en ese *aggiornarse* es que tendemos lazos con gente o espacios que no eran amigables y que para nosotras eran sumamente detestables.

Primero, la policía; después, la política. Pero nuestro enemigo natural es la policía, porque es el que todavía ejerce mayor violencia hacia nuestras identidades. Pero la única forma de desarmarlo hasta ahora es trabajar en conjunto con ellos, porque entendemos que la fuerza debe modificarse y la única forma de ayudar a que esa fuerza se modifique es estando en algún lugar. Si hubiera alguna oficial trans sería revolucionario porque seguramente ya empezaría a cambiar. Lo mismo que le pasó a Liliana cuando se te recibió que fue una de la primera camada de mujeres que se recibió. Eso seguramente ayudaría mucho más al trabajo de Lili, porque engloba cosas que por ahí nosotros entendemos por haberlo vivido y otros cuerpos no pueden entenderlo porque justamente su historia tiene que ver con otra concepción.

Si vamos a hablar de lo que es la seguridad propiamente dicha, que es de lo que se trata en estas dos jornadas; si ha habido un colectivo que ha sufrido la violencia institucional a lo largo de la historia es nuestro colectivo. La mayor tasa de mortalidad tiene que ver con la violencia institucional, la de ahora y la de antes, que ha bajado la tasa es verdad. No la tasa de mortalidad sino la tasa de mortalidad de la mano de la fuerza pública. Antiguamente, hace diez o quince años era distinto. Hoy la Ley de Identidad de Género contribuyó a modificar un montón de cosas, entre ellas, que todas las instituciones tengan que tener un reconocimiento. Pero no era así hace 15 o 17 años, y ni quiero saber hace 20 o 30.

En mi juventud, la fuerza pública era la mano ejecutora de nuestra población, y en eso ha habido un adelanto, pero en las provincias no. El año pasado una compañera fue violada por 7 efectivos en Mendoza. En Santa Fe, a una compañera militante le quemó la casa la policía por denunciar estos casos de gente que vende merca, y eso afuera existe. Nosotras acá podemos haber hecho un salto cuantitativo de lo que era nuestra identidad. Pero afuera, en el norte viven como si vivieran en 1900, por eso es que hay tanta población trans migrante hacia Buenos Aires. Lo mismo pasa con algunos países limítrofes, por eso tenemos tanta migración en Buenos Aires. Pero si nos vamos a centrar

en lo que es Buenos Aires, es una panacea donde nosotras podemos habitar con cierta libertad y se pueden habilitar estos nexos entre el poder político y las fuerzas policiales, porque hemos avanzado en todo eso. Ojalá que en el futuro el avance que estamos haciendo en conjunto con todos ellos se dé en las provincias de este país y que sean mucho más inclusivas para nuestra población.

Es muy terrible decir que una muere a los treinta y pico. Algunas vivimos un poco más porque hemos tenido suerte, porque la vida quiso, pero también una se va muriendo con la muerte de la otra. Cuando Nelly Omar –que es una cantante muy conocida y a quien yo admiro mucho– cumplió 100 años –ya murió le preguntaron si estaba contenta. Ella dijo que no porque toda la gente que ella conoció estaba muerta. Entonces nosotras estamos contentas por estar vivas, pero estamos un poco tristes y un poco muertas, porque la mayoría de nuestras compañeras, la mayoría de nuestras amigas de nuestra juventud están muertas y esa es una deuda que tiene el Estado, las dos compañeras que son panelistas representan al Estado, y ustedes, que son la sociedad.

Nosotres en la última marcha del Orgullo logramos coincidir con el resto de las compañeras de que lo que hicieron con nosotres es un genocidio, que es una palabra terrible, pero es la verdad y la verdad es terrible. Lo que pasó con nuestro colectivo es y sigue siendo terrible. De la única forma que nosotras seamos ciudadanas de primera o de segunda aunque sea –o de tercera– con un trabajito chiquito que es que en todos los lugares sean amigables, sería lo mejor.

Por eso es que estamos ahora como las moscas en todas partes tratando de llevar estas pocas palabras, que además también es difícil, porque no somos muchas y porque no estamos preparadas, porque no habitamos los espacios académicos, entonces los discursos que podemos dar no son tan floridos ni tan elocuentes, por eso lo que decimos lo decimos con lo único que tenemos, que es con la historia. Lo que les estamos contando y lo que les cuento hoy es parte de lo que vivimos y es parte de lo que necesitamos que se cambie, y para eso necesitamos aliadas y aliados. Ustedes, la compañera Liliana desde la fuerza, la compañera legisladora desde el poder político, necesitamos que exista esto porque la verdad que un día no va a haber ninguna compañera para venir a contar qué es lo que está pasando. Estamos peleando por la ley de reparación histórica y alguien que lleva mucho las cuentas para ver si el Estado puede financiar esas cosas nos pregunta “¿cuántas hay?”; en todo el país no se llega a 500 personas trans mayores de 40 años, y no sabemos cuántas éramos antes, porque como tenemos una población que es nómada, no hay registro claro.

Esta es una lucha que no es solamente de la seguridad, sino en conjunto con todos los espacios. Vamos a todos los lugares a contar esto porque es lo que nos tocó, ser hormigas que llevamos nuestra hojita a todas partes para que ustedes entiendan donde ustedes estén difundiendo la información que nosotras damos, que es muy poquita, pero miren qué pesado que es vivir, por vivir 10 años, 30 años más. Miren qué enfermedad. En la historia es muy poco. Alguien que vaya a tener 60 años es muy poco. Pero para esa persona es toda la vida.

Con esto termino: yo adopté un hijo y lo único que le pido a la vida es poder ver a mis nietos. Todas adoptamos a alguien y, ¿saben por qué adoptamos a alguien? Porque la mayoría de nosotras no tiene familia. Yo tengo familia, pero la mayoría no, y adoptamos a alguien que conocemos alrededor para no ser paria. Ninguna de nosotras tiene hijos, pero sí tiene hijos del corazón y cuando hablamos de la expectativa de vida no hablamos solo de lo cronológico, sino de lo expectante, de los sueños y el anhelo de poder ver a los nietos, hablamos del deseo de proyección porque cuando yo tenía veintipico pensábamos: “nos inyectamos siliconas si total vamos a vivir hasta los 30, ¿qué importa que después nos muramos de una infección? Si total nos vamos a morir igual”. Esos salvavidas, como son los hijos del corazón, como es la política, como es conocer a personas como Lili que te cambian la visión de lo que es la fuerza, hace que nosotras estemos en estos lugares y además de esperar ver los bisnietos, espero que el año que viene cuando se haga este seminario haya otra compañera trans diciendo estas cosas. Eso es lo mejor que nos pueda pasar, que en cada lugar haya compañeras nuevas y que quieran colaborar con los compañeros de la Defensoría y que estén en todos los lugares, pero para que eso pase necesitamos de la ayuda de ustedes.

Exposición de Victoria Montenegro⁴⁰

En principio, quiero agradecer a la Defensoría, a todas las compañeras y compañeros por realizar estas jornadas. Me siento una privilegiada por compartir este panel con estas dos mujeres enormes, emocionada como todas. Con Paula compartimos diferentes actividades y es un orgullo estar con una compañera que hace este ejercicio de poner en palabras tanta historia. Mientras las escuchaba a las dos, a Liliana y a Paula, hablan mucho del tiempo y de las leyes. Pensar en este momento y este presente, pensando en materia de seguridad y nosotras construyendo, pensándonos como sociedad de una forma diferente es imposible que no hagamos un ejercicio de historia y de memoria. Voy a compartirlas lo que preparé.

La violencia institucional, la violencia por parte del Estado fue ejercida no hace tanto de la manera más brutal, y dejó –por supuesto– enormes heridas en nuestra sociedad y también una fuerza policial que se formó y se concibió desde ese lugar que tenía naturalizada la violencia institucional hacia aquellos años, sobre todos los militantes políticos y también –siempre tomo esto como un ejemplo– en materia de violencia en general, pero respecto de la violencia machista y el rol de las mujeres para hacerle frente.

La dictadura cívico militar arrasó con todo lo que existía, se robaron alrededor de 500 bebés y el único cabo suelto que deja la dictadura cívico militar son un grupo de mujeres. Un grupo de mujeres que en su lógica machista no tenía ninguna posibilidad de hacerle algún tipo de daño a semejante estructura de horror. Esas mujeres irrumpieron en una plaza y marcaron la historia y nos fueron abriendo el camino a otras mujeres. La posibilidad de que tengamos mujeres comisarias no es menor, la ley de identidad de género, y ahí también, breve, para ya arrancar con el tema, pero volviendo al ejercicio de memoria tenemos la posibilidad de tener leyes de protección integral a las mujeres, identidad de género, matrimonio igualitario, etc. Tenemos leyes porque también como país decidimos ponerle un punto final a la impunidad y construimos desde un lugar diferente. Eso abonó a este presente que hoy tenemos y principalmente una juventud que es maravillosa.

Estamos a días de que en el Congreso de la Nación quizá podamos hacer ley el derecho de las mujeres a decidir sobre nuestro cuerpo y eso tiene que ver con una construcción que pudimos hacer como sociedad. Empezamos a tener conciencia, llamar las cosas por su nombre, algo que muy bien marcaba Paula y que ni siquiera es desde una mala intención, es desde el no conocer y no saber lo importante que es que podamos llamar las cosas por su nombre. Tiene que ver con una concepción que vamos construyendo con nuestra sociedad, con cómo criamos a nuestros hijos, a nuestros nietos, y el rol que vamos ocupando las mujeres en esa actividad. Cuando la escuchaba a Liliana respecto de los casos en violencia de género yo fui hasta hace unos años parte del Ministerio de Desarrollo Social y después del Consejo Nacional de las Mujeres, y trabajamos en lo que es la línea 144, a partir de la ley de Protección Integral. Pasaba algo muy particular en la línea y era que había muchas mujeres que llamaban por primera vez para buscar algún tipo de asesoramiento con respecto a casos de violencia que sufría hacía más de treinta años y por primera vez mujeres adultas buscaban algún tipo de ayuda. ¿Qué fue lo que les permitió a esas mujeres pedir ayuda por lo que las había atravesado toda la vida, que había sido violencia económica, principalmente? El hecho de tener una pensión, haber tenido sus propios medios, sus propios recursos para moverse en la vida. Todo esto es consecuencia, volviendo al ejercicio de memoria, de aquella historia. Pudimos y estamos en esa pelea de poder construimos como sociedades desde un lugar diferente. Todos tenemos esa responsabilidad, por supuesto, algunos tenemos responsabilidades específicas. En nuestro caso, yo como legisladora en la Ciudad de Buenos Aires, la de ir impulsando estas leyes que son necesarias para los argentinos; y después, necesitamos que todos se apropien de estas leyes para que realmente puedan ser efectivas. En este desafío estamos.

Voy a arrancar con lo que preparé para no perderme, empezando por la situación de las mujeres en relación con la seguridad. A lo largo de la historia, la vida en sus espacios públicos y privados no fue igual para todos los habitantes, lo que determinó procesos de conformación no democráticos que afectaron en forma diferente las vidas de los diferentes grupos de habitantes mujeres, varones, jóvenes, adultos mayores, gays, lesbianas, personas trans, etc., lo que demuestra que el espacio no es neutral. Tanto el miedo a la violencia como el uso de los espacios públicos han sido aspectos principales del derecho a la ciudad en el que las mujeres y el colectivo LGTBI (lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersex) fueron relegados. La seguridad de los espacios públicos es regularmente pensada

⁴⁰ Victoria Montenegro recuperó su identidad en 2001, como hija de detenidos-desaparecidos por la última dictadura cívico-militar Argentina. Actualmente es Legisladora CABA y presidenta de la Comisión de Derechos Humanos. Fue directora de la Unidad de Coordinación Nacional para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las mujeres.

en clave masculina, y no solo eso. Se toma como referencia el modelo de forma de vida de un varón de clase media, blanco, heterosexual y trabajador. Ese modelo es también el que utiliza el Gobierno de la Ciudad para pensar la Ciudad. Una ciudad que lamentablemente excluye, criminaliza, persigue y hostiga a aquellos y aquellas que no encuadran en su planificación urbana en términos generales.

Para comenzar a hablar de género y seguridad debemos en primer lugar tener presente que los contextos, por ejemplo, en que ocurren los homicidios y aquellos delitos que atentan contra la vida, son completamente distintos, en atención al género de la víctima. Según datos estadísticos recolectados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a nivel regional se demuestra que la mayoría de los homicidios contra varones suelen ocurrir en sitios públicos, siendo sus autores desconocidos por las víctimas. Por el contrario, el lugar donde las mujeres sufren mayor grado de violencia es el hogar y los autores de esas violencias son sus parejas y ex-parejas. Sin embargo, y no obstante esta descripción, son las mujeres quienes tienen más sensación de inseguridad en los espacios públicos y restringen en mayor medida sus vidas por miedo a transitar por determinadas zonas o a determinadas horas. Respecto de la relación de mujeres y varones con la delincuencia y la violencia, se advierte que los varones cometen más delitos que las mujeres y que varones y mujeres cometen delitos diferentes. Las mujeres incurren generalmente en delitos ordinarios (pequeños robos y fraudes, narcomenudeo o agresiones leves), y los varones cometen generalmente crímenes más graves, como ser homicidios, robos, narcotráfico, violencia intrafamiliar, violencia sexual, etc.

Este análisis nos permite ahondar en las causas de la violencia y concluir que la construcción social de la masculinidad, de lo que se considera masculino, lleva asociada el recurso a la violencia como forma de resolver los conflictos y de mostrar su “virilidad”, mientras que el comportamiento que se espera de las mujeres es que eviten la confrontación y se sometan al control de los hombres. Esas violencias padecidas por las mujeres están directamente asociadas a las relaciones de poder patriarcales que aún prevalecen en nuestra sociedad. A pesar de que gran parte de esa violencia ocurre en la esfera “privada”, también el espacio público urbano representa un peligro y es ese el motivo por el que nos sentimos más inseguras, aun cuando las estadísticas indiquen que, lamentablemente, el mayor riesgo para muchas está en nuestro propio hogar. Para asegurarnos una vida libre de violencia debemos advertir este desdibujamiento de las fronteras de la violencia vivida en el espacio privado y el público, y así atacar su causa: el carácter estructural de la asimetría de género.

Algunas situaciones vinculadas al diseño urbano, por ejemplo: túneles, estacionamientos, callejones, puentes, les provocan a las mujeres más sensación de inseguridad y miedo que a los varones, sobre todo por temor a la violencia sexual. Esta perspectiva sobre la ciudad y la violencia que sufren las mujeres que viven en ella se propone sin tener en cuenta esas experiencias para dar lugar a un enfoque que señale las situaciones injustas y exija que las ciudades y sus políticas de seguridad sean pensadas y organizadas a la medida del varón y de la mujer, en condiciones de equidad.

Como un elemento para sumar al debate, debemos tener en cuenta de qué hablamos cuando hablamos de seguridad. Y en este sentido, tal como lo destacó el informe específico de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (2009), no podemos limitarnos a identificar a la seguridad solo como la lucha contra la delincuencia, sino que debemos pensar en cómo crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. Por ello, el concepto de seguridad debe poner mayor énfasis en el desarrollo de la prevención y el control de los factores que generan violencia e inseguridad, que en aquellas tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados. Entonces, debemos entender a la seguridad como la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, y en la que además las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco del Estado de Derecho, para garantizar el ejercicio de esos derechos y para responder con eficacia cuando estos son vulnerados.

Entendiendo a la inseguridad como la falta de esta seguridad “en sentido amplio”, debemos afirmar entonces que nuestra situación actual es preocupante. Ello así por cuanto como consecuencia del modelo económico implementado por el macrismo –a nivel nacional y local– somos las mujeres quienes vivimos cruelmente el modelo de ajuste y la feminización de la pobreza. A ello debemos sumarle el hecho de que varias de las áreas específicas del Estado encargadas de defender nuestros derechos y de brindar asistencia a miles de mujeres víctimas de violencia también han sido recortadas, desmanteladas o cerradas. Entonces, la seguridad de las mujeres se encuentra doblemente atacada por este modelo económico neoliberal. Atacada por el modelo de ajuste que modifica las condiciones de vida

de nuestro pueblo, y atacadas por la desarticulación y vaciamiento de las áreas que deben atender y dar respuesta a la violencia de género.

Por otro lado, y retomando lo dicho anteriormente, en esta lucha por la construcción de la equidad encontramos resistencias de distinta índole. Por un lado, el hecho de que las fuerzas de seguridad sean instituciones en las que persiste fuertemente una matriz patriarcal que se ve incrementada y/o fomentada por las formas de violencia específicas dentro de las fuerzas, como pueden ser las jerarquías y la verticalización. Esto nos obliga a pensar políticas determinadas que tiendan a contrarrestar esa violencia estructural. Entre otras, podemos mencionar como importantes: políticas que motiven el ingreso de las mujeres, trans y travestis a las fuerzas de seguridad, o pensar en tratamientos diferenciados en cuanto a las denuncias de abusos/acoso dentro de la fuerza, así como aquellas políticas que tratan de facilitar el ingreso y la permanencia de las mujeres en fuerzas de seguridad que hasta hace poco tiempo tenían prohibido que las mujeres las integren.

Respecto de los desafíos para la Ciudad de Buenos Aires comparto lo siguiente: analizando la estructura de la Policía de la Ciudad, y sin conocer en detalle las tareas específicas llevadas adelante por cada dependencia, la sola existencia de un área especializada como la Superintendencia de Violencia Familiar y de Género resulta un punto positivo a resaltar. Esta superintendencia tiene entre sus funciones: “Disponer, planificar, coordinar y supervisar las tareas solicitadas por la Justicia del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y/o Nacional, con el fin de esclarecer los delitos y contravenciones llevados a cabo en el ámbito intrafamiliar y delitos contra la integridad sexual suministrando una atención rápida, profesional y efectiva”.

Más allá de esta apreciación, lo cierto es que la política tiene en general dos desafíos que se presentan en el camino de la construcción de una sociedad más segura para las mujeres: en primera instancia, la existencia a nivel ministerial (esto es Ministerio de Justicia y Seguridad de CABA) de un área específica que sea terminal y conducción de la Superintendencia de Género de la Policía de la Ciudad, ya que lo que se necesita, como se resaltó en un comienzo, es la articulación interdisciplinaria, así como el diseño de políticas de prevención destinadas a paliar aquellos factores que hacen que las mujeres transitemos inseguras por la Ciudad; y que, a su vez, permita pensar aquellas políticas destinadas a la fuerza que refuerce y garantice el cumplimiento de los derechos de las mujeres que formen o quieran formar parte de la fuerza.

En tal sentido, de todo el organigrama del Ministerio de Justicia y Seguridad de CABA no se desprende un área específica que se encuentre abocada a trabajar en los puntos que venimos señalando. La existencia de una terminal política clara, que diseñe e implemente aquellas políticas destinadas a revertir la situación actual se presenta como un punto a tener en cuenta si realmente queremos pensar el rol que debe tener la Policía de la Ciudad en contribuir con la construcción de una Ciudad más segura y con perspectiva de género.

Por otro lado, y pensando el tema desde la agenda legislativa, considero que la falta de protocolos específicos de actuación aplicables al accionar policial y/o el desconocimiento del contenido de los mismos, generan el ámbito propicio para que desde la Legislatura se avance en la sanción de principios mínimos que regulen la actuación de los agentes policiales ante determinadas situaciones específicas. Por ejemplo, ante las manifestaciones públicas o ante los casos de violencia de género, entre otras cosas, para evitar la re victimización de las denunciadas y para proporcionar a aquella mujer que concurra a realizar una denuncia los lugares de la Ciudad a los que podría concurrir a fin de proporcionar una respuesta integral a la problemática y no reducir la reacción del Estado a la respuesta punitiva.

En otro orden de ideas y teniendo en cuenta que en la Ciudad, como en todo el territorio de la Nación, ha recrudecido la violencia institucional hacia los sectores vulnerables, desde la Legislatura debería evitarse la sanción de aquellas iniciativas legislativas que creen el escenario para aumentar la criminalización de conductas que sabemos que recaerán sobre los mismos sectores vulnerables de siempre.

En tal sentido, el Poder Ejecutivo ha enviado a la Legislatura un proyecto de reforma del Código Contravencional que aumenta las penas establecidas para el acoso en espacios públicos y de acceso público, la creación de una contravención para quienes limpien vidrios sin autorización –cuya pena será mayor en aquellos casos en que se realice contra una mujer–, la penalidad para la publicidad ofreciendo servicios sexuales y la posibilidad de implementar un sistema de denuncias anónimas.

Esto deja en evidencia que el principal desafío en el ámbito legislativo es pensar en la creación de políticas públicas que excedan el ámbito del poder punitivo del Estado, sumado a la falta de creatividad al momento de pensar qué es lo que la sociedad necesita. Obviamente que las mujeres necesitamos transitar libremente y sin miedo por la calle de nuestra ciudad; pero eso no se va a lograr solo con la creación de nuevas contravenciones. Las propuestas deben necesariamente apuntar a la prevención, al cambio cultural, a la creación de capacitaciones que permitan construir funcionarios/as públicos, agentes policiales y funcionarios judiciales sensibles y formados con perspectiva de género.

Las propuestas legislativas deben ser integrales y preventivas.

Asimismo, sobre los desafíos en el cumplimiento de la Ley de Seguridad Pública de la Ciudad (5688) resalto que la misma contiene una serie de principios tendientes al respeto de los derechos humanos y de atención a la problemática de género en particular. Sin embargo, esta enunciación de principios para modificar la realidad de los/as habitantes de la Ciudad requiere, en primer lugar, de una reglamentación clara y de la existencia de protocolos de actuación que regulen el accionar policial garantizando que esos principios hagan mella en la realidad, y cuyo cumplimiento pueda ser exigido y, fundamentalmente, sancionado su incumplimiento.

Esta circunstancia alcanza, no solo a los principios vinculados con las denominadas cuestiones de género, sino también a todas aquellas enunciaciones vinculadas con el respeto irrestricto de los Derechos Humanos. En este contexto, debemos remarcar como preocupante –tal como mencioné anteriormente– la ausencia de información vinculada a la existencia, implementación y vigencia de los protocolos de actuación en determinados contextos. Esto alcanza a la intervención de la policía en las manifestaciones públicas, pero también a los protocolos de atención de casos de violencia de género en las comisarías de la Ciudad y/o en los criterios de intervención de la fuerza en investigaciones vinculadas a delitos relacionados con la violencia de género.

Resaltada esta preocupación general, y pasando a lo específico, entiendo que la Legislatura debe tener un papel activo en el control del cumplimiento de los principios generales contenidos en la Ley de Seguridad. De hecho, en este sentido, desde el bloque de Unidad Ciudadana hemos realizado numerosos pedidos de informes respecto al incumplimiento de los principios, derechos y dependencias específicas que, si bien fueron creadas por la ley, al día de la fecha no han sido implementadas, por ausencia de reglamentación de la norma o por la falta de protocolos de actuación, como mencionamos anteriormente.

Entre aquello que se encuentra pendiente, en cuanto a la implementación efectiva de la ley, podemos mencionar la ausencia de puesta en marcha de la Defensoría del Policía (Art. 41 de la ley), que aún se encuentra vacante y cuya misión es nada menos que: “la defensa, protección y promoción integral de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos del personal de la Policía de la Ciudad”. Va de suyo, que esta resulta ser una herramienta fundamental en el diseño de la defensa de los derechos humanos del personal policial, entre las que podemos incluir cualquier cuestión vinculada a la discriminación por cuestiones de género, entendiendo ello en sentido amplio.

La Ley de Seguridad, a su vez, establece la licencia por violencia de género y una serie de medidas tendientes a reforzar la política antidiscriminación y capacitaciones en materia de género para todo el personal. Tal como sucede en los casos en que la normativa es clara, en cuanto al reconocimiento de derechos de las mujeres, el mayor desafío que se presenta para todos los actores políticos y de la sociedad civil interesados en el tema, es el control. Controlar que lo que está consignado en la ley sea efectivo y que verdaderamente se implemente. Y que sea todo el personal policial y/o la sociedad en su conjunto, según el caso, quienes puedan acceder a cada derecho, plan, programa o herramienta mencionada en la ley.

Esto nos pareció importante compartirlo porque nosotros venimos trabajando, acompañando la ley por la que se crea la Policía de la Ciudad, pero hay temas específicos que tienen que ver con manifestaciones públicas y la necesidad que nosotras tenemos de poder acceder a los protocolos y a cómo se desarrollaron esos procedimientos a los que no estamos pudiendo acceder. Nosotros tenemos este problema, tengo que ser honesta. Este año se está modificando, pero el año pasado la Comisión de Seguridad de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires no se reunió en todo el año. Entonces, si hay una Comisión de Seguridad que en todo el año no se reúne es muy difícil obtener respuesta a los pedidos de informe que a nosotros nos permitirían ver cómo aportar modificaciones que sirvan, que sean efectivos para la seguridad de la ciudadanía, que nosotros logremos alguna incorporación, alguna modificación que sea efectiva para mejorar la seguridad de la gente.

La Comisión de Seguridad de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires siempre estuvo constituida –es una comisión permanente– y no funcionó porque no estuvo la decisión política para que la comisión funcione, para que podamos reunirnos los diputados y podamos hacer los aportes que creemos necesarios para modificar lo que está funcionando mal, porque justamente la ley es muy buena y la creación de la fuerza de la CABA se piensa desde una perspectiva de derechos humanos. Pero, en la realidad, esto no estaría funcionando –lo digo porque yo estuve hace quince días en una comisaría donde me golpearon con el carnet de diputada en la mano– y nuestra responsabilidad por supuesto como legisladores es trabajar para que funcione.

Volviendo a la Comisión, la realidad es que estaría habiendo un cambio que creemos y esperamos y vamos a trabajar para que sea positivo, al menos ya se reunió la Comisión de Seguridad, ya están circulando los pedidos de informe y estaría la decisión de que podamos trabajar, el presidente de la Comisión de Seguridad, el nuevo presidente es Eduardo Petrini.

Les comparto lo que pasó hasta el año pasado, que vería una decisión política diferente que nos permitiría trabajar en este sentido, que además tiene que ver en parte con lo que hablaban las compañeras. La principal batalla que nosotros tenemos en materia de derechos es seguir ampliando nuestros derechos y poder visualizarlos, y que la sociedad en su conjunto entienda que es una batalla cultural.

Nosotros necesitamos que el conjunto de la sociedad entienda la importancia de luchar contra todas las formas de violencia, pero específicamente contra esa violencia que es la que literalmente a nosotras nos acosa y en algunos casos nos arrebató la vida. Entendemos que es necesaria la incorporación del protocolo que nos permita transitar seguras, pero lo punitivo no necesariamente va a erradicar la violencia de género, nosotros podemos llenar el país de cárceles donde la realidad nos va a decir que el 99% van a ser hombres pobres que además volvemos a lo mismo. El círculo de la violencia no se finaliza con detener a un hombre, la mujer no termina su relación con él. Entonces ahí hay una cuestión que es de fondo y que es profunda, que es difícil, que es cultural.

PANEL 7: Seguridad y grupos en situación de vulnerabilidad: niños, niñas y adolescentes

Este panel tuvo como expositores a diferentes referentes en la temática, tanto desde el campo académico como el de lo laboral/profesional y desde el accionar judicial, en todos los casos, desde una perspectiva de derechos.

En este sentido, el panel abrió con la exposición de Gabriela Tozoroni, trabajadora social de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, y delegada de la Asociación de Trabajadores del Estado del Área de Niñez de ATE-CABA, quien invitó a los asistentes a pensar el sistema penal juvenil dentro del sistema de protección y no del punitivo. Esto es, un sistema de protección fuerte, con organismos de niñez y adolescencia que puedan dar respuestas a la problemática, ya que es la garantía en cuanto a la prevención y la disminución de la reincidencia de los jóvenes. Entiende que para lograr esto hay que llevar a cabo políticas públicas de seguridad con perspectiva de derechos humanos acorde a los estándares internacionales.

Por su parte, Inés Mancini, docente e investigadora del Observatorio de Seguridad de la Universidad de Avellaneda, aportó información sobre qué pasa con los niños y las niñas que tienen a sus padres detenidos/as, entendiendo que los efectos de la prisión y del incremento de las tasas de encarcelamiento pueden ir bastante más allá de los muros de la prisión, de las personas que son objeto de punitividad.

Elena Liberatori, a cargo del Juzgado de Primera instancia en el fuero Penal Contencioso Administrativo y Tributario 4 de la Ciudad de Buenos Aires, entre otros temas, se refirió a la toma de los establecimientos de colegios que hacen los estudiantes, manifestando que en la Ciudad de Buenos Aires no hay una ley que diga si es una falta, si es una contravención. Enfatizó que en las tomas de los colegios no hay ilegalidad, disintiendo con la posición de la gestión actual del Gobierno de la Ciudad. Recordó que en la Ciudad de Buenos Aires existe la Ley 3055 de Mediación Escolar, que establece que cuando hay una situación de conflicto en la comunidad educativa hay que utilizar métodos cooperativos y pacíficos de abordaje, gestión y resolución. A su vez, realizó una enfática crítica a los protocolos que circularon desde el Ministerio de Educación de la Ciudad y que posteriormente la justicia local avaló.

La mirada de los organismos internacionales estuvo a cargo de Mariángeles Misuraca, oficial nacional de Protección y Acceso a la Justicia de UNICEF, y Mario Coriolano, vicepresidente del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas y Defensor ante la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires. Misuraca hizo referencia a las recomendaciones que realizó Nils Melzer, quien es Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas crueles, Inhumanos o Degradantes de Naciones Unidas, quien estuvo en Argentina este año. El relator señaló en sus recomendaciones que hay hostigamiento hacia los chicos, con un sistema de acoso policial, señalando puntualmente las pésimas condiciones de detención, como así también el maltrato y la violencia contra los niños en cuidado alternativo, como los hogares, y especialmente con niños y niñas con discapacidad. También hizo referencia a la invasión de la policía en las escuelas.

Por su parte Mario Coriolano dio a conocer información cuantitativa de un registro de casos de tortura que tienen en la Defensoría a partir de la puesta en marcha del fuero penal juvenil en la provincia de Buenos Aires, mostrando, por ejemplo, que de 1.738 casos de tortura, 1.132 no han sido denunciados. Es decir, 65% no denuncia por temor a represalia. Señaló que el entramado de complicidad y relaciones de poder entre las fuerzas de seguridad, el servicio penitenciario y el sistema judicial es preocupante y atenta contra el avance de un sistema de protección de derechos más profundo. Mostró los importantes desafíos que aún persisten tanto en la provincia de Buenos Aires como en otras provincias, al no existir mecanismos de previsión y prevención de la tortura, a pesar de que es una exigencia constitucional.

La coordinación del panel estuvo a cargo de Ezequiel Paulucci, quien integra el equipo de la Defensoría del Pueblo y tiene a cargo la Unidad del Mecanismo Local de Prevención contra la Tortura desde la Defensoría del Pueblo.

Exposición de Gabriela Tozoroni⁴¹

Buenos días, yo soy trabajadora social de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y también soy integrante, como delegada, de la Asociación de Trabajadores del Estado del Área de Niñez de ATE Capital, un área que ya lleva varios años, en donde confluimos distintos delegados y delegadas de las juntas internas, que trabajamos en organismos de niñez tanto en Nación como en la Ciudad de Buenos Aires. Va a venir también una compañera que es delegada y trabajadora social en el Consejo de Niños, Niñas y Adolescentes. Intentaremos sintetizar la voz tanto de Nación como de Ciudad; de hecho, hoy se ve que las mismas políticas públicas se están llevando adelante tanto en la Ciudad de Buenos Aires como a nivel nacional, teniendo hoy el mismo color político que gestiona ambas jurisdicciones.

En relación con la importancia para nosotros, quisiera agradecer, como trabajadores y trabajadoras de la niñez, que nos den este espacio, de poder poner la voz de quienes estamos en este caso trabajando con los adolescentes, niños y niñas, tanto en el sistema de protección como en el sistema penal.

Yo he trabajado muchos años en el circuito penal juvenil, cuando dependía de la SENAF (Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia), teniendo a cargo los dispositivos penales juveniles (que hoy los tiene la Ciudad de Buenos Aires, que fueron traspasados en septiembre del año 2016, y que todavía están en proceso de terminar con este traspaso). Nos parece hoy importante poder contar qué es lo que pasa puertas adentro en relación con las intervenciones que desarrollamos como trabajadoras y trabajadores de la niñez y poder pensar, en este caso, el circuito o sistema penal dentro del sistema de protección, entendiendo un poco que este espacio es para poder pensar cómo desarrollamos políticas de seguridad con perspectiva de derechos humanos, pensando puntualmente en los niños, niñas y adolescentes, que son generalmente los grupos más vulnerables.

Nosotros entendemos que en los contextos de crisis y de ajustes son los niños, niñas y adolescentes, como también las personas mayores, los principales y primeros afectados, y cuando también muchas veces la mirada tiende a que empiecen a avanzar las fuerzas de seguridad para intervenir en situaciones en las que entendemos que tenemos que ser otros los actores que intervengamos, más cuando se trata justamente de esta población, de la niñez.

Con relación a pensar el circuito penal juvenil como sistema, y que este sistema esté dentro del sistema de protecciones –porque no puede ser escindido–, históricamente nosotros venimos de un paradigma que era el viejo patronato con la Ley Agote, que justamente planteaba la escisión, en donde los circuitos penales fuesen dispositivos en donde se aislara a aquellos niños, niñas y adolescentes –en ese momento bajo la categoría “menor”, que todavía seguimos escuchando que se la repite y que debemos erradicar, porque tiene una concepción completamente distinta–, un aislamiento justamente de aquel que no podía adaptarse como una manera de control social por parte del Estado.

Nosotros hoy, con un paradigma que está bajo la Convención de los Derechos del Niño, que tiene una ley nacional y lleva más de diez años (que es la Ley 26061), y que a su vez es una ley que convive con la Ley 114 de la Ciudad de Buenos Aires, entendemos que con una perspectiva de mirar a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, no se puede pensar cualquier política pública vinculada a lo penal en un marco separado del sistema de protección, tanto para pensar lo previo –que tiene que ver con cómo intervenimos en las comunidades donde están nuestros niños, niñas y adolescentes– como también una vez que ingresan al circuito penal.

Con relación a esta situación conviene contar el estado actual en Argentina. En mayo fueron a Ginebra autoridades de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) a dar explicaciones y responder preguntas frente al Comité y Comisión de Seguimiento de los Derechos del Niño con relación al informe 2010-2015 con el anexo de 2016, vinculado a las políticas públicas de infancia en general, pero también con un apartado específico respecto de los casos reiterativos que se venían dando en temas de violencia institucional, directamente hacia los niños, niñas y adolescentes –tenemos como último caso el de Facundo Ferreira en Tucumán– y un montón de casos que se dan a diario y que lamentablemente siguen invisibilizados.

⁴¹ Gabriela Tozoroni es Trabajadora social de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, y delegada de la Asociación de Trabajadores del Estado del Área de Niñez de ATE-CABA.

Y tenemos la situación donde nosotros como trabajadores y trabajadoras acompañamos la semana pasada a los familiares de Iván y Ezequiel, de la organización La Poderosa, luego de un hecho que se dio en 2016, en donde se denunciaron apremios ilegales por parte de la Prefectura en la Villa 21-24. Nosotros no podemos leer esto sin analizarlo también políticamente respecto de cuál es el posicionamiento del Estado Nacional –donde muchas veces esto se reproduce en cada jurisdicción y también en la Ciudad de Buenos Aires– y de cómo el Gobierno nacional – que es quien tiene la responsabilidad por las fuerzas de seguridad– instruye y da órdenes a las fuerzas respecto de cómo manejarse con relación a la población de la que estamos hablando.

Nosotros venimos planteando que, si bien aún continúa vigente el Protocolo de Intervención de las Fuerzas de Seguridad que se había inaugurado con la gestión de Nilda Garré para lo que es la población de niños, niñas y adolescentes, y que hay algunos convenios que se tienen que ratificar puntualmente con respecto al traspaso de los dispositivos penales a la Ciudad de Buenos Aires (ahora se tiene que generar el convenio que antes estaba entre el Ministerio de Seguridad de la Nación y el Ministerio de Desarrollo de la Nación), ahora se tendría que avanzar en generar un convenio entre el Ministerio de Seguridad de la Ciudad con, en este caso, el Consejo de Derechos, quien es el que tiene a cargo los dispositivos penales.

Pero lo más importante también es problematizar y poder generar una mesa con distintos actores, donde confluyan tanto las organizaciones sociales que contienen desde las comunidades a los niños, niñas y adolescentes, como también los trabajadores de niñez, quienes somos actores que muchas veces no estamos sentados en esas mesas. Es fundamental que podamos poner ahí la voz de la necesidad de pensar un protocolo donde las fuerzas de seguridad estén restringidas para intervenir en casos de niños, niñas y adolescentes, porque entendemos que somos otros los actores, en este caso los trabajadores de la niñez, los que podríamos intervenir directamente.

Esto tiene que ver puntualmente, con que cuando uno piensa en la vía pública, cuando se da alguna situación conflictiva, sea un presunto delito o no en el que puedan estar involucrados niños, niñas y adolescentes, ¿quién es el primer actor que interviene y que además tenemos legitimado socialmente y hasta naturalizado?: las fuerzas de seguridad.

Pasa una situación en donde hay un adolescente (ni siquiera quisiera decir un niño o niña, pero donde hay un adolescente) involucrado, automáticamente para todos nosotros está naturalizado llamar a la policía. En distintas zonas de la Ciudad de Buenos Aires lamentablemente ya tenemos a la Gendarmería y a la Prefectura, que hasta incluso hay que repensar cuál debería ser la intervención de esas fuerzas.

Pero, eso es algo a problematizar y a pensar incluso en si es la policía la que tiene que estar interviniendo como primer actor, así haya una situación de presunto delito cuando tenemos un niño de ocho años o hasta incluso un adolescente de catorce años en esa situación, que además por la ley vigente –que igual después quiero tomarme breves minutos para comentar sobre eso–todavía nosotros seguimos a nivel nacional con un Decreto ley (el 22278), que regula el sistema penal, aunque después las distintas jurisdicciones han elaborado leyes de responsabilidad penal adolescente.

En este sentido, si bien hablamos de que tenemos una edad respecto de la punibilidad –que está fijada en 16 años y que hoy también el Gobierno Nacional ha puesto en debate–, ésta es otra de las cuestiones que ha marcado la Comisión de Seguimiento Argentina cuando viajó, que plantea justamente el hecho de sostener la edad de punibilidad en 16 años, porque es la que va acorde a los estándares internacionales y porque además sería inconstitucional y regresiva en materia de derechos para los niños, niñas y adolescentes; como también ha marcado el hecho de que en Argentina el pensar una ley de responsabilidad no implica agravar las cuantías de las penas, lo que es otra cuestión que está en el proyecto de ley que querría impulsar el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Esto para nosotros es un punto a dejar para repensar el hecho de cómo, en base a la ley de seguridad que tiene la Ciudad de Buenos Aires, ha avanzado bastante en materia de regular a las fuerzas de seguridad de la Ciudad y que, por otro lado, tenemos también en la Legislatura una ley respecto de regular el ingreso de las fuerzas de seguridad en las escuelas, que es un ámbito que nuestros niños, niñas y adolescentes atraviesan cotidianamente.

Nos parece importante pensarlo y poder debatir entre diferentes actores –donde la Legislatura también nos haga parte a los trabajadores y trabajadoras de la niñez– cómo regular el uso de las fuerzas de seguridad en la vía pública cuando hay situaciones en donde se involucran los niños, niñas y adolescentes, justamente porque entendemos que ahí somos otros los actores que tenemos las herramientas y porque, además, son los actores que están especializados

en políticas de niñez los que deberían intervenir, porque muchas veces la deuda que tenemos todavía con las fuerzas de seguridad es generar la formación no solamente en derechos humanos, sino en la especialización con relación a niños, niñas y adolescentes.

Tampoco es que estemos avalando que haya fuerzas de seguridad para los niños, niñas y adolescentes y que queramos una policía para los pibes (que ha habido casos, por ejemplo, en algunas provincias), sino que, por el contrario, decimos que somos otros los actores que tenemos las herramientas para intervenir ahí, y cuestiones a regularizar también, siendo que estamos en un contexto que no podemos negar: hay un contexto donde hay un ajuste a nivel económico, donde se vienen tomando distintas medidas que han generado que el pueblo, a través de sus organizaciones, salgan en reclamo a la calle.

Se ha dado una política desde el Ministerio de Seguridad de, en algún punto, reprimir la protesta social –y ha habido situaciones concretas, como las de diciembre del año pasado– en donde las fuerzas de seguridad han aprehendido a niños, niñas y adolescentes que estaban con sus familias, en donde claramente si pensamos en el delito de intimidación pública (que es el que se le viene planteando a aquellas personas que son aprehendidas en manifestaciones públicas) los niños ahí están como acompañantes de sus familias, no como presuntos autores de ese delito.

Y sin embargo las fuerzas de seguridad intervienen de la misma manera, sin hacer ningún tipo de salvedad y esa es otra de las cuestiones que nosotros planteamos como trabajadores, porque después recibimos a los adolescentes en el centro de Admisión y Derivación de la Ciudad, y debería haber tratamientos completamente distintos. Eso es donde el protocolo actual vigente deja bastantes lagunas que tenemos que llenar pensando en cómo hacer que en la vía pública nuestros niños, niñas y adolescentes no sean vistos como enemigos sino, por el contrario, que estén protegidos por el Estado, y donde los adultos somos los responsables de garantizarlo, a través de todas las instituciones que hacen a nuestra democracia.

Por otro lado –y esto para pensar la situación en la vía pública, en el afuera, en la comunidad, y que cuando hablamos también de la seguridad y de, en este caso, como pensar el sistema de responsabilidad penal adolescente–, es importante también pensarlo en materia de protección, que hoy está en crisis.

Nosotros trajimos algunos materiales para dejarlos. Tenemos hecho un informe sobre el estado de las Defensorías. El presupuesto del Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes votado en la Legislatura tiene hoy un 60% aplicado a la Dirección General Penal, porque es la que se ha creado a partir de este traspaso. Lo que a nosotros nos preocupa es que se lleve tanto del presupuesto, que se lleve el 60% siendo que nosotros deberíamos apostar a fortalecer el presupuesto en la parte de protección, que justamente es la garantía en cuanto a la prevención y al trabajo cotidiano que hace que cada vez menos adolescentes ingresen al circuito penal.

Nosotros hablamos de una ley, de que hay que generar más escuelas y menos cárceles y, por ende, hay que generar más presupuesto para las otras áreas, como las Defensorías del Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y no la cuestión de la Dirección General Penal, cuando ya, digamos, tomamos el abordaje de trabajar con ese adolescente, cuando todas las problemáticas ya estallaron.

Bueno, esa es una de las tantas denuncias que nosotros venimos haciendo en términos de fortalecer el presupuesto para el sistema de protección local, hablando de la Ciudad de Buenos Aires, y donde también ahí el Estado Nacional tiene una responsabilidad importante, donde tendría también que seguir fortaleciendo desde la Dirección de Sistemas de Protección el poder trabajar con todas las provincias desde los consejos federales, justamente en pos de trabajar institucionalmente para generar un sistema de protección fuerte, con organismos de niñez que puedan dar respuesta.

Lo que a nosotros nos preocupa, ya hablando como trabajadora en la SENAF, es que si bien se están pensando programas que son importantes –como el Plan Nacional de Primera Infancia y el Plan Nacional de Embarazo Adolescente no intencional–, son programas o planes que no pueden ser la totalidad de lo que debería hacer la Secretaría Nacional de Niñez. Sus funciones están bien delimitadas en la Ley 26061, y donde, como organismo nacional, debe tender a fortalecer financieramente y también a través de la direccionalidad de las políticas a los organismos y sistemas de protección locales. Fortalecer el sistema de protección, no solamente en cuanto al Consejo de Derechos, sino también a la Dirección de Niñez, que tiene que ver con pensar que ese presupuesto esté destinado

más bien a la parte proteccional, y que la parte penal esté entendida como parte del sistema proteccional, donde no solamente se necesita más presupuesto en materia económica, sino también para el recurso humano.

Lo que pasa muchas veces en las Defensorías es que, por el nivel de precarización laboral, falta de personal y recurso humano, nos desborda muchas veces la realidad, principalmente en las Defensorías de la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires. Hoy, una de las demandas es más trabajadores para poder dar respuesta y también más articulación con otras instituciones fundamentales dentro del sistema de protección, como son la escuela y también los hospitales, puntualmente, para después trabajar la situación puertas adentro, siendo que nosotros hemos estado trabajando dentro de lo que son los dispositivos penales y aún quedan compañeros nuestros dentro de esta transición hasta que termine ya de hacerse cargo la Ciudad de Buenos Aires.

Los Centros de Admisión y Derivación (CAD) como política, que en su momento fueron propuestos por la gestión anterior del gobierno, nos parecían una apuesta interesante, y la idea es que estos CAD se puedan seguir conviniendo con el resto de las provincias, para poder erradicar de una buena vez que nuestros adolescentes ingresen a la comisaría, y que sean otros los dispositivos, con trabajadores especializados en materia de niñez, para así poder empezar ya con un abordaje inmediato y poder priorizar las medidas de territorio ante todo, y que la medida de privación de libertad sea la última.

Esto igualmente –volviendo también al tema de por qué se haría necesario un protocolo para regularizar cómo intervienen las fuerzas de seguridad y que seamos otros los actores de niñez los que intervengamos en la vía pública– es porque muchas veces erradicamos la comisaría –de hecho en la Ciudad de Buenos Aires tenemos el CAD– pero no erradicamos el patrullero, y cuando ese adolescente se sube al patrullero –que es quien primero interviene en la vía pública– termina siendo una sala de torturas, porque no hay otros actores que miremos cuál es la intervención ahí.

De hecho, nosotros tenemos estadísticas que dicen que a partir de que se instalan los CAD ha bajado la cantidad de permanencia y de derivaciones en el circuito penal cerrado de los adolescentes. Tenemos, de hecho, una estadística que muestra que lo que se incrementa es la reincidencia y no los ingresos por primera vez en el circuito penal, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires. La reincidencia también va de la mano de cómo está el sistema de protección, pero lo que nos preocupa alarmantemente es que lo que venimos recibiendo en este último año y medio o dos años es el incremento de los apremios ilegales y las situaciones a las cuales llegan nuestros adolescentes en cuanto a golpizas que reciben al momento de la detención.

Entendemos que hay que trabajar articuladamente con las distintas instituciones que también se dedican a monitorear al Poder Ejecutivo para que se puedan efectivizar las denuncias en estos casos de apremios ilegales. De hecho, nosotros, desde los trabajadores mismos, hemos entablado una red con el Ministerio Público de la Defensa, con las organizaciones, con la Procuración, con la Procuraduría de Violencia Institucional, con la Defensoría, incluso, para poder tener más miradas dentro del circuito penal. Ahora tenemos que aceitar el mecanismo que posibilite poder proteger y observar a nuestros adolescentes en sus comunidades a partir de reunir la mayor cantidad de miradas que comulguen con esta visión de protección, cuando sabemos que muchas veces el apremio aparece antes de que ingresen al circuito penal.

Y con relación a la situación del estado de los circuitos penales juveniles hoy, entendemos que la Ciudad de Buenos Aires tiene que seguir apostando a las medidas territoriales. Entendemos que dentro del 60% que hoy tiene como presupuesto la Dirección General Penal de la Ciudad de Buenos Aires dentro del Consejo de Derechos, debe seguir fortaleciendo que las medidas alternativas a la privación de libertad sean las que se lleven más presupuesto.

Nosotros estamos efectuando denuncias respecto de que a veces la administración pública con la ejecución de las partidas presupuestarias genera lagunas –como por ejemplo, de enero y febrero hasta que empieza a aplicarse el presupuesto–, pero la realidad es que la vida de nuestros adolescentes no tiene pausa. Hay que generar los mecanismos para que la situación dentro de los dispositivos penales restituya derechos y promueva un proyecto de vida alternativo y no que, por el contrario, se lo vulnere.

En este momento, en que constantemente se pone y se saca de la escena, por los medios masivos de comunicación, el tema de los adolescentes vinculado a lo penal juvenil y a situaciones en materia de seguridad y se los estigmatiza, es importante hablar de la seguridad de la población, pero hay que entender que los adolescentes no son nuestros enemigos. No son los peligrosos o los que nos transmiten inseguridad, cuando en realidad la responsabilidad tanto

del Estado como de nosotros como adultos es generar las condiciones de seguridad para la vida digna de ellos como adolescentes.

Sí queremos plantear que nosotros, como trabajadores de la niñez, tenemos un posicionamiento. Se tiene que sancionar una ley de responsabilidad penal, que se tiene que trabajar en pos de que la misma vaya en una perspectiva de derechos humanos acorde a los estándares internacionales, como dije antes. No hay una posición encontrada en el Gobierno nacional y es importante destacar que sí hay una posición unificada respecto de cada uno de los representantes de niñez de las distintas provincias. El Consejo Federal de políticas de infancia, que es justamente el órgano que gobierna al SENAF, donde se reúnen todos los representantes de niñez desde el 2009 a la fecha, ha manifestado que no se tiene que bajar la edad de punibilidad.

Nosotros no estamos de acuerdo con el proyecto que quieren llevar adelante desde el Ministerio de Justicia. Tampoco con el Ministerio de Seguridad, porque la propia ministra Bullrich abona a este proyecto de bajar la edad de punibilidad a los 14 o a los 15 años. Hoy habla de un sistema de escalas, pero que tiene la baja encubierta porque plantea el tema de bajar la edad en función de las cuantías de las penas, lo cual hace que si las cuantías de las penas se modifican para adultos porque se modifica el Código Penal, eso automáticamente va a repercutir también en nuestros adolescentes.

Nosotros planteamos que bajar la edad de punibilidad no sirve, que además de las estadísticas, que son ínfimas, donde tenemos involucrados adolescentes con una edad menor a 16 años que hayan cometido delitos graves y que además en la mayoría de los casos es sin sentencia firme, o sea que tampoco es comprobable que ellos hayan sido los actores de dicho delito; además es inconstitucional porque estaríamos retrocediendo en materia de derechos humanos lo que ha avanzado Argentina.

La realidad es que nosotros también entendemos que si hay un organismo máximo de niñez que ha planteado que la edad de punibilidad no se baje, ese es el proyecto, porque además desde el Consejo Federal salió un proyecto que esperamos que llegue al Congreso y que no solamente sea debatido sino acompañado por el conjunto de la sociedad, porque entendemos que nosotros tenemos que pensar una niñez y principalmente una adolescencia con futuro, y para eso tenemos que apostar a la educación y a más derechos en lugar de pensar que la solución es con más represión, cárceles o con un sistema penal que tienda a incrementar la punibilidad a nuestros adolescentes.

Exposición de Elena Liberatori⁴²

La presente exposición la he realizado en el marco de la invitación que se me ha hecho a participar como expositora en el Seminario Regional "Derechos Humanos y Seguridad. Un debate sobre el uso de la fuerza y el rol de la Justicia". Al respecto, agradezco a la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por haberme incluido en este panel que trata la temática "Seguridad y grupos en situación de vulnerabilidad: niños, niñas y adolescentes".

Fui invitada acá puntualmente a raíz de una situación que me parece muy gráfica de lo que es la política, o la no política pública. Estas son decisiones deliberadas así que vamos a llamarlas políticas públicas del Ministerio de Educación de la Ciudad, actualmente a cargo de Soledad Acuña. Me estoy refiriendo a la situación de "toma de escuelas" y los protocolos de actuación emitidos desde el Ministerio para que los directivos de escuela sepan qué hacer frente a una situación de toma.

Esto comenzó en la anterior gestión a cargo del actual senador Esteban Bullrich, donde la última vez, el protocolo para esos casos conflictivos preveía hasta la quita de la patria potestad a los padres. En la Ciudad de Buenos Aires hay una Ley, la Ley 3055 de Mediación Escolar, la cual señala que cuando hay una situación de conflicto en la comunidad educativa hay que utilizar métodos cooperativos y pacíficos de abordaje, gestión y resolución de los mismos. ¿Ustedes creen que el hecho de que los adolescentes tomen la escuela merece que tengan que ir a la comisaría?

Las autoridades gubernamentales indican que supuestamente habría la comisión de un delito. Esto no es así, no hay ilegalidad. Germán Garavano, Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, dijo el año pasado que había

⁴² La Dra. Elena Liberatori es titular del Juzgado de Primera instancia Contencioso Administrativo y Tributario 4 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

ilegalidad. Frente a ello se armó un revuelo mediático y los periodistas me preguntaban “¿cuál es la ley?”. Sobre ello contesto que no sé, que yo no la encontré.

En esta Ciudad de Buenos Aires no hay una Ley que diga si la toma de escuelas es una falta o una contravención. Tampoco hay ley alguna que señale qué consecuencias tendrán los que incurran en esa conducta. Se ha generado una gran confusión alrededor de este tema y por ello viene la tergiversación, lo que ha provocado que algunos periodistas, como Eduardo Feinmann, pidan mi destitución, lo que a esta altura es un orgullo.

Según ellos, en la desinformación y tergiversación que vivimos cotidianamente y que es un fenómeno global muy interesante, dicen que yo defiendo la comisión de un delito porque he sido la persona que ha salido a decir “aquí no hay delito”. Y no hay delito porque es materialmente imposible. Yo siempre he sido una abogada especializada en derecho administrativo, he estudiado todas las cuestiones del Estado, hice dos años de doctorado y estudié con un administrativista muy conocido todo lo referido a dominio público. Porque lo que es del Estado, es decir, de dominio público, es imprescriptible. No puedo como en el dominio privado, estacionar mi auto en la cochera de mi vecino y por prescripción ir tiempo después al juez con todos los papeles y decir que “la cochera es mía”. Esto no se puede hacer con el Aeroparque por ejemplo, “sentarme allí y luego de un tiempo el Aeroparque es mío”. Eso con el Estado es imposible, entonces no hay delito de usurpación posible. No hay Código Penal con las reglas jurídicas actuales que contemple ello. A su vez, hay otro tema que es la existencia de la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

Aquí hay un abordaje punitivo que, por supuesto, rechazo de plano. En la sentencia de las tomas la antropóloga que trabaja en el Juzgado a mi cargo –me precio de otra originalidad, de que el Tribunal cuenta en su plantel con una antropóloga que está aquí presente– incorporó el módulo de cómo podemos mirar los conflictos como parte de la vida en sociedad y, por lo tanto, también en una gestión y que hay que trabajar la manera de abordarlos. Yo digo que es lo mismo que las peleas en la pareja, ¿dónde no están los conflictos? Están en el orden de lo humano.

No existe delito en los adolescentes que toman las escuelas. Que no es lo mismo que decir que eso es constitucional. Lo que sostengo es que es un modo impropio de manifestarse por un derecho, pero no es un delito. Esta visión punitiva, a mí personalmente me preocupa mucho porque lo veo en el colectivo de los niños, niñas y adolescentes de la Ciudad. Esto también lo vemos, como he escuchado aquí, que está vinculado al tema de la seguridad y la cárcel, lo que ha sido un aporte que agradezco. Entonces debo dejar en claro que tenemos que condenar muy firmemente esta visión punitiva que tratan de naturalizar, porque si nos parece normal la primera vez, a la quinta ya no reaccionamos más y así se naturaliza, creo que es lo que no tenemos que permitir de modo alguno.

Quería traer aquí como un signo positivo de las malas horas que estamos atravesando, a raíz de las disertaciones que he escuchado hasta ahora, y son los dichos del Jefe de Policía Bonaerense que señaló que lo que genera que aumente el delito de hurtar comida en el supermercado es que la gente no tiene qué comer. Esto demuestra cierto dilema moral y cuando las cosas se pongan peor con políticas de ajuste, se está señalando que no van a reprimir a la gente que está con hambre y con necesidades básicas insatisfechas.

En un contexto político que es completamente distinto, como es el gobierno del Frente Amplio en Uruguay, ahí también el Director Nacional de la Policía salió a cuestionar la insuficiencia de lo que hace el Estado para abordar realidades difíciles como la de los barrios vulnerados, la falta de un trabajo integral a nivel de la familia, teniendo en cuenta, por ejemplo, a los padres que están con problemas penales. El jefe de Policía uruguayo salió a cuestionar todo eso y señaló que va a llegar un día en que los marginados van a ser mayoría y se pregunta, ¿cómo se los va a contener? Al respecto señala que en este tipo de situaciones lo que hace falta son trabajadores sociales que vayan haciendo un seguimiento de la historia y no un policía. Ahí me dije: “bueno, al fin tenemos un policía que dice que esta realidad socio-económica no se aborda desde la policía sino desde los trabajadores sociales”. Con estas manifestaciones se armó un revuelo bárbaro porque este tipo de afirmaciones interpela al Gobierno, nos interpela a nosotros y eso me pareció muy positivo.

Mencioné recién la noción de barrios vulnerados. No les decimos “vulnerables” sino “vulnerados”, porque consideramos que no es una condición innata, intrínseca de estos espacios colectivos, sino que es una condición creada y provocada desde afuera. Esto lo elaboramos a partir de la presencia de la antropóloga Lucía Guaimas, que como dije es parte del Tribunal. Esto ha traído un abordaje mucho más amplio que lo que puede ser esperable en un Juez que en general está abocado solo a las normas.

Su incorporación se llevó a cabo a partir de que la Secretaría Ad Hoc, que luego llamamos de Barrios Vulnerados, formó parte del Juzgado a mi cargo. También incorporamos que no se les diga "territorio" a estos sectores de la Ciudad y que se los nombre como barrios adoptando los nombres que los propios vecinos de cada barrio eligieron para él, como el de "Padre Ricciardelli" para la 1-11-14.

El Tribunal tiene las dos Secretarías habituales más esta Secretaría de Barrios Vulnerados, que primero la comenzó otro colega, el Juez Andrés Gallardo, y que después en mi gestión se consolidó. A partir del año 2011 el Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires avaló la formación y la creación formal de la Secretaría Ad-Hoc de Barrios Vulnerados. Allí tramitan expedientes que trabajan temas relacionados a derechos económicos, sociales y culturales de estos barrios. A partir de esta experiencia, hemos tenido cuestiones relativas a la niñez y a adolescentes. Por ejemplo, en lo que hace al derecho a la vivienda, pero desde el lado oscuro de este derecho. Es decir, los derechos están, son más eficaces para unos y son absolutamente teóricos para otros y da la casualidad que esos otros viven en determinados lugares de la Ciudad, como la zona sur.

En la Secretaría Ad-Hoc hemos visto situaciones tremendas como las que viven las personas en situación de calle o que están en riesgo de estarlo, como por ejemplo, las personas que egresan de instituciones de salud. Muchas veces nos hemos encontrado con pedidos judiciales por los cuales el Gobierno de la Ciudad o el hospital mismo piden que se le dé un lugar a esa persona porque esa persona está viviendo o pernoctando en el hospital. Estas personas que deben ser contabilizadas, tenidas en cuenta en un relevamiento anual, que lo dispone una ley para que el Gobierno después adopte las políticas específicas para el problema que se nos presenta.

A raíz del incumplimiento de esta ley que ordena hacer un relevamiento anual nos damos cuenta de que no son ochocientas las personas viviendo en calle sino que son por lo menos cinco mil. Digo esto porque fue también un amparo en donde tengo la suerte, como me pasa a veces, que no solo vienen profesionales de otras disciplinas e investigadores del CONICET a aportar a nuestros casos. En este expediente fue el propio Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a cargo del Dr. Corti, y más de 30 organizaciones de la sociedad civil que trabajan con gente en situación de calle y que hicieron un censo popular que llevó una semana realizarlo con una metodología decorosa.

Se realizó un "contra censo" porque el Gobierno de la Ciudad, aunque les parezca mentira: primero, sale una noche al azar, segundo, va con preguntas absurdas, como preguntarle a una persona que vive en la calle "¿cuál es su estado de salud?". Tercero, no sabemos quién lo hace, no hay constancia de equipos sociales, tampoco se hacen expedientes administrativos. No sabemos quién dispone, ni dónde dispone. Tampoco se deja constancia de quiénes son las personas técnicas que intervienen, lo cual provoca pensar que no se está cumpliendo con lo dispuesto por ley.

Las acciones desplegadas por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires encuadran, a mi modo de ver, en lo conocido como "necropolítica" en términos de Achille Mbembe (2011), al explicar la noción de biopoder desarrollada por Foucault, quien entendía que el poder ha establecido su control sobre el dominio de la vida. Es decir, segrega personas entre las que deben vivir y las que deben morir. Esto lo acabamos de decir en una sentencia hace muy poco y también lo hemos mencionado en las Primera Jornada sobre Derechos Sociales y Doctrina Franciscana.

Acá tenemos una situación muy compleja y lo hemos visto estudiando las causas judiciales de lo que son los hoteles de la Ciudad, horribles y caros, con requisitos absurdos. Hemos tenido un caso que llegó a la Corte, de un niño que por su patología chillaba, no podía hablar, entonces no podía la madre cocinar en la cocina común. Le daba de comer solamente en la habitación con lo cual el niño tenía seis años y no había aprendido a masticar porque lo que podía darle de alimento era papilla. Esos son los hoteles y los paradores, donde se vive en condiciones de hacinamiento y no adecuadas de habitabilidad. Hay hoteles que no aceptan a los niños, y paradores que tampoco lo hacen. Los paradores de la Ciudad dividen al grupo familiar.

La Universidad de Buenos Aires, a través del Programa Interdisciplinario sobre Marginaciones Sociales (PIUBAMAS), organizó en el año 2016 el Segundo Encuentro Participativo: "Hábitat y Vivienda", cuyo documento de base releva diferentes situaciones sociales vinculadas a la falta o insuficiencia de políticas públicas.

Todos estos temas son transversales, más si miramos estos barrios, en especial los de zona sur, en lo referente a los niños y falta de vacantes escolares. Acá hay otra cosa muy perversa que hace el Gobierno cuando tenemos las audiencias. Nos dice "vacantes hay". Sí, hay vacantes en Belgrano o en Recoleta en el turno tarde jornada simple.

Pero es una verdad nominal que no se adecua a la realidad, porque toda la zona sur de la Ciudad no tiene esas posibilidades. En la Secretaría Ad Hoc de Barrios Vulnerados a duras penas, y a través también de más amparos judiciales, hemos logrado que prevean un transporte. A los pobres no se les construyen escuelas donde las tienen que construir. Me dicen que hay vacantes, pero que no haya disponibilidad de escuelas en las zonas donde más demanda hay, esto afecta la educación de los niños.

Entonces nos hemos vuelto por este tipo de cosas muy antipáticos para el Gobierno de la Ciudad porque, claro, lo que vemos en el expediente no se compadece ni con la ley ni con la Constitución. La Ciudad de Buenos Aires tiene todas las herramientas jurídicas a disposición que podrían hacer falta, pero si alguna hace falta, a las que están, hay que sacarles el jugo.

Todos los derechos están en la Constitución. La Constitución no solo dice qué hacer sino también dice cómo se debe hacer para que esos derechos sean factibles. Por ejemplo, en derecho a la vivienda, señala que “la Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado”. Asimismo agrega que para que ello sea efectivo hay que arreglar viviendas precarias, regularizar el tema dominial y con criterio de radicación definitiva, entre otros aspectos. No se le puede decir a la gente “bueno, salga de acá, usted es un indeseable”, “vaya afuera de los límites de la ciudad”, porque, ustedes saben que se habla de un “derecho a la ciudad” y se habla de ello porque no todos tenemos ese derecho satisfecho, ello depende de otras cosas.

Hemos querido someramente realizar un rápido análisis del estado de situación de los derechos sociales en la Ciudad de Buenos Aires a partir de lo que vemos en los amparos en los cuales, como siempre digo, se detectan vacíos de la gestión de gobierno. Muchas gracias, y si quieren preguntarme algo quedo a vuestra disposición.

Exposición de Inés Mancini⁴³

Desde el Observatorio de Seguridad Ciudadana de Avellaneda trabajamos, hace algunos años, con distintas líneas de investigación que finalmente convergen en grandes temas: La seguridad ciudadana desde una perspectiva de derechos. Pero nos interesa dar cuenta de la seguridad entendida, por un lado, desde la trama institucional que implica, pero también los modos en los que esas tramas institucionales y esas problemáticas son experimentales en la vida cotidiana en distintos aspectos. Entonces tratamos de pensar no solamente cuáles son las respuestas institucionales que se dan en las problemáticas sino qué efectos, qué alcances tienen estas respuestas y quiénes son alcanzados. Obviamente cuando hablamos de esta crisis de seguridad que siempre, desde hace años, figura como uno de los primeros lugares y preocupaciones de la Argentina y siempre parece que es un problema que va a andar mejor y va peor. Una de las respuestas que tenemos siempre a mano es hablar de la cárcel, de las medidas de privación de libertad.

Seguimos acudiendo a estas medidas a pesar que hace años en la Argentina y otros lugares se coincide en la misión re-socializadora de la prisión y nosotros vemos que indican un incremento en las tasas de cárcel. A ver, nosotros como sociólogos estudiamos estos temas y todos sabemos que esta función re-socializadora de la prisión fracasa y sabemos que la prisión está cumpliendo otra función social. Tonkonoff, un investigador argentino, habla del “alma de la pena”. Dice que en realidad la pena es un acto colectivo que está destinado a establecer alteridad, a definir un enemigo moral por vía de la exclusión y así define un colectivo.

Nosotros lo que estamos viendo al trabajar con estas distintas líneas es que hay algunos efectos de estas políticas de “enemigo moral” que quizás se nos esconden detrás de las estadísticas, y es que los efectos de la prisión y del incremento de las tasas de encarcelamiento pueden ir bastante más allá de los muros de la prisión, de las personas que son objeto de punibilidad.

Uno de los trabajos que nosotros hicimos nos permite el trabajo cualitativo que es el trabajo que no va a lo duro de las estadísticas sino que podemos conocer un poco cómo se experimentaba en una villa de emergencia. Nosotros lo hicimos no con esta idea en la cabeza, porque queríamos hacer un diagnóstico participativo, que nos dio después

⁴³ Inés Mancini es investigadora principal del Observatorio de Seguridad Ciudadana de Avellaneda, Universidad Nacional de Avellaneda.

pistas para pensar en los niños y las niñas que tienen a sus papás o a sus mamás presos/as; todo esto tiene un efecto en la vida de esos niños, que son objeto del castigo por parte del Estado y que, sin embargo, hay una alteración.

Yo hago trabajo de campo en la Asociación de Familiares Detenidos, así que hemos conocido esta realidad desde distintos puntos de vista. Puntualmente en este trabajo del Observatorio, nosotros entrevistamos a vecinos que vivían en el barrio, a profesionales que trabajan en el barrio, y a algunos vecinos involucrados en la complejidad barrial, en salud, comedores.

Estos tres grandes grupos de entrevistados todos coincidían y señalaban, algunos con asombro, otros con naturalidad, a este colectivo vulnerable porque identificaban, digamos, una fuerte independencia de los niños en la vida barrial. Niños que circulan solos, que circulan solos desde edades muy tempranas y eso nos llamaba la atención sistemáticamente en todas las entrevistas. Empezamos a preguntar por qué, qué es lo que estaba detrás de esto. Aparecía la cárcel como un actor que estaba detrás de esto. Para los vecinos el hecho de que un miembro de la familia entrara en la cárcel era tentativa de ruptura familiar.

Los profesionales, en especial los docentes de las escuelas aledañas a la villa, asociaron muy especialmente esta problemática con el ausentismo. Nos decían que los lunes solía ser un día muy particular, porque suele ser día de visita. Después había problemas para que esos niños que habían atravesado esa situación, y que incluso habían faltado a la escuela, se reinsertaran nuevamente en las normas y pautas convivenciales de la escuela. Allí, parte de los docentes era algo que no sabían cómo trabajar.

Una trabajadora social me dijo una frase que me quedó: “lo que yo veo acá es un tránsito directo que va de la cuna a la cárcel”, haciendo alusión a que los pibes tenían tal vez un apego muy fuerte con las madres hasta edades que quizás otros sectores no tenemos tanto, de estar hasta los tres años a upa, en los primeros años y de que de golpe pasan y los veían caminar solos por el barrio a los cuatro o cinco años.

La otra cuestión que nos llamó la atención es que esta situación pasaba en un número muy significativo de pibes del barrio. En el 2016 teníamos 76 mil personas alojadas en centros de detención, 10.978 son de la justicia penal, de los cuales el 48% no tienen condena, lo cual a mí siempre me llamó mucho la atención, algunos con causas armadas. Este número, si miramos los datos de la Federal se observa un consistente crecimiento del encarcelamiento y que con las reformas que hemos tenido solo podemos esperar que este número siga creciendo, entre otras razones, porque el uso de la función preventiva no viene consolidándose como regla.

Obviamente este crecimiento de la población carcelaria tiene como correlato la sobrepoblación, el incremento de las dificultades, y, también, los efectos de esta prisión que solo podemos esperar que siga generalizándose; sobre todo porque todos sabemos que existe proporcionalmente en todos los estratos del sistema penal, con lo cual podemos encontrar –los que trabajamos en barrios vulnerables– casi un espejo, y por otro lado, hay que tener en cuenta a la hora de mirar el número una alta rotación entre los centros de detención.

No son aisladas. Hay trayectorias que se inauguran con detenciones que son más o menos sistemáticas y hay autores que dicen que esto contribuye a ir poniendo en crisis la ciudadanía. Cuando nosotros observamos la cárcel desde los barrios nos encontramos con que varios miembros de la misma familia están o estuvieron presos o tuvieron más de una experiencia de haber atravesado el mundo carcelario.

Hay algunas organizaciones que empezaron a trabajar este tema, el primer reclamo que tienen es acerca de cuál es el número. También el otro gran tema que aparece en las demandas que es cómo proteger el espacio de la visita. Nosotros hemos visto situaciones bastante extremas donde, por ejemplo en un caso que trabajamos, había una niña que pasando por una cantidad de situaciones que los niños o niñas no deberían vivir, también el relato de las madres que es que los niños presencian las requisas.

Exposición de Mariángeles Misuraca⁴⁴

En nombre de UNICEF quiero agradecer a todos/as los y las organizadores por la invitación a participar de este espacio de debate e intercambio que es muy enriquecedor para todos y todas. También a las expositoras que me antecedieron en la palabra, fueron muy claras y coincidieron en muchos puntos señalados por ellas.

En relación a mi intervención, voy a ser breve, puntualmente me gustaría compartir con ustedes algunos pequeños lineamientos de los estándares internacionales, algunas novedades muy importantes de este año que surgieron de organismos de Naciones Unidas que tienen que ver con la coyuntura que se está viviendo en esta temática, y el posicionamiento de UNICEF en relación a este tema.

Todos sabemos que el derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce es un prerequisite ineludible para el ejercicio de todos los demás derechos que tiene cualquier persona, y su respeto debe darse sin distinción alguna. En el mismo sentido el derecho a la integridad personal es otro derecho humano más que esencial, es inalienable e inherente a todos/as. La protección de este derecho engloba la integridad física, psíquica y moral. Esto incluye entre otros supuestos, que nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. No obstante, el respeto al derecho a la integridad personal abarca muchísimas situaciones y de las más diversas. Además debe medirse con una vara más alta cuando hablamos de grupos “vulnerables” o “vulnerados” como son, por ejemplo, los niños, niñas y adolescentes.

Según los estándares internacionales de derechos humanos, los niños, niñas y adolescentes tienen absolutamente todos los derechos que tienen los adultos, más un plus especial de mayor protección, que el sistema jurídico internacional les brinda por el hecho de ser niños/as. Es decir, en razón de su nivel de desarrollo físico y psicológico, sus necesidades emocionales, y su grado de vulnerabilidad se establece un derecho a un trato diferenciado. En los casos de violencia institucional en niños, niñas y adolescentes, en muchos casos, los destinatarios de dichas violaciones de derechos, son aquellos que están en una alta situación de vulnerabilidad, que provienen de los sectores estigmatizados a los que el sistema penal selecciona, y ejerce sobre ellos su poder muchísimas veces de manera excesiva, desproporcionada e ilegal.

Reitero que hay que tener muy claro que la diferencia de trato que se le da a un niño del que se puede brindar a un adulto. Por ejemplo, algo que puede ser considerado un maltrato, o un trato cruel para un adulto, para un niño puede ser considerado tortura. Esto es muy relevante y debe ser tenido en cuenta. Este parámetro especial también se puede relacionar con lo que significa el tiempo para un niño/a, que no es lo mismo que para un adulto. El tiempo para los niños transcurre de otra manera en todos los aspectos. Por ejemplo, no puede condenarse a un adolescente a pasar el doble de sus vidas en privación de la libertad, ello es considerado trato cruel inhumano y degradante, es irrazonable en relación con los estándares internacionales de derechos humanos. Como ustedes saben en relación a Justicia Penal Juvenil se deben priorizar las medidas no privativas a la libertad, y las alternativas al proceso. La privación de libertad es una medida muy excepcional y por el menor posible.

Retomando el tema, es importante destacar que la protección del derecho a la vida, y a la integridad física y psíquica, se encuentran incorporados en los tratados internacionales con jerarquía constitucional. Los tratados incluidos en el artículo 75 inciso 22 deben interpretarse en las “condiciones de su vigencia”, esto significa que se debe seguir los lineamientos que surgen de sus organismos de aplicación (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Comité de los Derechos del Niño, el Comité contra la Tortura, entre tantos otros) que son los organismos que desarrollan los contenidos de los derechos. Con lo cual no solo se deben respetar los tratados internacionales como por ejemplo la Convención de los Derechos del Niño, la Convención Americana de Derechos Humanos, y el resto de los tratados, sino también las sentencias, opiniones consultivas, observaciones generales, informes de comités, etc. También debe tenerse en cuenta para definir estándares, las reglas de soft law en la materia como reglas, directrices, etc.

Existen fallos paradigmáticos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los cuales se desarrollan extensamente estos temas, uno de los primeros y más importantes, es la sentencia del caso Villagrán Morales o “Niños de la calle” contra Guatemala, el caso trababa sobre ejecuciones extrajudiciales de niños de la calle por las

⁴⁴ Mariángeles Misuraca es Oficial de Protección de Derechos y Acceso a la Justicia UNICEF - Argentina.

fuerzas policiales. Desde esa jurisprudencia se empezó a hacer toda una construcción jurídica -el famoso *corpus iuris* del derecho internacional-sobre qué eran las medidas de protección, sobre la protección del derecho a la vida, la prohibición de la tortura, de los malos tratos, etc.

El Caso Bulacio contra Argentina, -que seguramente lo recordarán- se dio en la circunstancia en la cual, después de un recital de los Redonditos de Ricota la policía realizó una “razzia”, es decir detuvo a un montón de chicos. Uno de ellos fue Walter Bulacio, quien en una comisaría fue brutalmente golpeado, sometido a vejaciones, y después a causa de estos hechos murió en un hospital. Otro caso, recomendable para la lectura es el caso Panchito López contra el Paraguay en donde murieron adolescentes quemados que se encontraban privados de la libertad. Altamente relevante es caso Mendoza contra la Argentina en el cual la Corte Interamericana condenó al país por aplicar sentencias de condena perpetua a personas menores de edad. La determinación de esa pena fue considerada como tratos crueles e inhumanos. Esa sentencia también señala que debe reformarse la Ley 22.278, que es “Régimen Penal de Minoridad” que, como dijeron diferentes organismos, es violatorio a de los estándares internacionales. De las pocas cosas que pueden destacarse positiva de dicha ley, es la determinación de la edad mínima de responsabilidad penal en 16 años. En razón de la brevedad del tiempo, si desean profundizar sobre estos temas, ya que en esta oportunidad no podemos hacerlo, recomiendo tener en cuenta la Opinión Consultiva 17 de la Corte IDH, la Observación General 10 del Comité de los Derechos del Niño, y el informe de la Comisión Interamericana de Derechos (CIDH) sobre Justicia Juvenil, entre otros instrumentos.

En la mayoría de estos casos, se afirma que los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones del derecho a la vida y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él. Ello significa, que es necesario adoptar mecanismos y medidas concretas para evitar el uso excesivo, y desproporcionado de la fuerza hacia niños, niñas y adolescentes por parte de las fuerzas de seguridad. Existe toda una serie de normativa especializada, reglas, directrices sobre la regulación del uso de la fuerza, que seguramente vieron ayer. No obstante, con respecto a los chicos como ya les dije la protección es reforzada, el estándar exige la no invasión, la no coerción y el no uso de armas letales. Es importante, también actuar de acuerdo a las “Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores” o las reglas de Beijing, y a los “Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley” entre otros estándares consagrados en variados documentos.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que cuando hablamos de violencia institucional también tenemos que pensarlo en sentido amplio. Violencia institucional no es solamente el ejercicio de violencia de las fuerzas de seguridad en la calle, sino los chicos en centros de privación de libertad, los chicos en hogares, en los centros de salud mental, y como decía la compañera de panel que me antecedió en la palabra, muy especialmente en la aprensión y en los traslados que es un momento de gran riesgo de vulneración de derechos

Asimismo, el término “violencia institucional” se está ampliando, me gustaría comentarles que existe una sentencia muy nueva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el que el accionar del Estado nicaragüense en un caso de abuso sexual a una niña de 8 años (por un agente no estatal) se señaló que existió violencia institucional porque el Estado la re-victimizó, ya que la examinaron muchas de veces, el poder judicial no le creyó, el médico tampoco, y se cometieron muchas vulneraciones contra la niña. La Corte Interamericana consideró que el Estado no solo no cumplió con la debida diligencia “reforzada y protección especial” en la investigación sobre una situación de violencia sexual, sino que respondió con una nueva forma de violencia. Entonces consideró que se vulneró el acceso a la Justicia y determinó que los actos revictimizantes llevados a cabo por funcionarios contra la niña, y la violencia institucional y deben calificarse como un trato cruel, inhumano y degradante.

Como ya comenté durante este año, dos organismos dependientes de Naciones Unidas se pronunciaron en relación a estas cuestiones relacionadas a la protección del derecho a la vida, a la integridad física, psíquica en un contexto que están existiendo gravísimas situaciones de violaciones de derechos humanos contra los chicos, en donde existieron casos de niños, adolescentes que murieron a manos de las fuerzas policiales, como es el caso de Facundo Ferreyra de 12 años, que como ustedes en Tucumán la policía le disparó por la espalda ocasionándole la muerte.

Ambos organismos manifestaron su preocupación por situaciones de violencia institucional, gatillo fácil, maltratos en centros de privación de la libertad. El informe del Comité de Derechos del Niño salió hace dos días, y fue bastante severo con el Estado argentino. Se señalan varios temas que tendrán ser tenidos en cuenta en la agenda de derechos

humanos, y el gobierno va a tener que implementar. El informe ahora está en inglés ⁴⁵pero va a estar pronto en castellano.

El Comité manifestó su preocupación por las denuncias de actos de violencia perpetrados por las fuerzas de seguridad durante la detención policial, con frecuencia contra niños y adolescentes en situación de marginación social, y del uso desproporcionado de la fuerza contra niños y adolescentes por parte de agentes del orden, incluso en las escuelas. También se expresó sobre la reforma del sistema de justicia juvenil, y entre otras cosas afirmó que Argentina no debería bajar la edad de punibilidad actual.

Por otra parte, en abril estuvo en Argentina, Nils Melzer, el Relator contra la Tortura y los tratos crueles inhumanos y degradantes, quien, con su equipo, realizó visitas en territorio de varias provincias. También observó centros de privación de la libertad de adolescentes, los entrevistó y recibió denuncias. En su informe señaló que existía hostigamiento y acoso policial contra los chicos/as. En algunos casos con el objetivo que se auto-incriminen y que incriminen a otros compañeros. También alertó sobre las pésimas condiciones de los centros que estuvo recorriendo, recibió denuncias de abuso, uso de sistemas disciplinarios arbitrarios, asilamiento, incluso casos de abuso sexual con aquiescencia de las personas que cuidan a los chicos. Cuando hay un chico o chica está bajo “custodia” de algún organismo estatal, el rol que cumple el Estado es de “garante” y lo que pase en el lugar es su responsabilidad por más que los autores del hecho no sean agentes estatales, ya que tienen el deber de supervisar.

Por otra parte, desde UNICEF siempre señalamos que hay debilidad y en muchos casos no existen mecanismos de supervisión y monitoreo con características independientes a nivel provincial. Tanto el Comité, como el Relator contra la tortura, UNICEF celebramos el comienzo de la puesta en marcha del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, desde nuestro organismo queremos que haya una mirada especializada en materia de niñez, y articulada con el futuro Defensor del niño/a. Si bien aquí estamos hablando de Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a mí me gustaría ser un poco más amplia. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires está bastante mirada, por más que algunos de ustedes puedan ser muy autocríticos con la situación de ciudad. Aquí hay varios organismos que supervisan, entre ellos la Comisión de Seguimiento de la Defensoría de la Nación, la Procuración Penitenciaria entre otros. No obstante, si empezamos a recorrer algunas provincias no en todas hay mecanismos con características independientes.

Otra debilidad existente en el país es la falta de datos. No hay un sistema de información sistemático con respecto a violencia institucional. Valoramos mucho el trabajo que hacen organizaciones sociales en Provincia de Buenos Aires, pero falta un relevamiento a nivel país. La información es siempre muy importante, no solo para tener estadísticas sino para actuar. Ante una alerta o denuncia, se deben arbitrar los medios para hacer cesar inmediatamente la vulneración del derecho del chico, resolverle el problema e investigar a los supuestos responsables.

Otra observación muy importante del Comité, es la que señala que se haga una ley acorde a los estándares internacionales que no baje la edad de punibilidad (es decir bajarla a menos de 16). Nosotros, con respecto a UNICEF, queremos acompañar el proceso de reforma, pero como señalamos no debería bajar la edad de punibilidad, se deben fortalecer y privilegiar las medidas alternativas a la privación de la libertad, y las penas no pueden ser altas, esto iría contra el fin socioeducativo que tiene el sistema de justicia juvenil. En relación con este tema, siempre destacamos que se debe mejorar la relación entre el Sistema de Protección Integral de los Derechos del Niño con el sistema de Justicia penal juvenil, es importante que la intervención del primero prevenga la intervención del segundo. Muchas veces el Estado llega tarde, hay chicos/as que directamente los recibe el sistema penal, chicos que no van al colegio, que están situación de calle, que sufren situaciones de violencia, problemas de consumo problemático con lo cual tienen sus derechos vulnerados.

Para concluir me gustaría destacar que considero que, para prevenir la violencia institucional, se debe trabajar el problema desde diferentes aspectos, pero para resumir, me gustaría al menos dos, es muy importante, capacitar fuertemente a las fuerzas de seguridad en Derechos Humanos, pero realmente sostengo que hay que hacerlo con mucha profundidad y en serio. También lograr un fuerte involucramiento de los operadores judiciales en sentido amplio, fiscales, defensores/as y jueces/as deben tomar las medidas correspondientes para que estos delitos se investiguen una vez que suceden.

⁴⁵ Al momento del evento la versión disponible solo era en inglés, actualmente también se encuentra en español.

Por otra parte, es importante trabajar con la sociedad en general, ya que existe una escalada de estigmatización, que genera más violencia. Muchas veces los medios de comunicación tienen mucho que ver en esa estigmatización y en la criminalización de jóvenes. Es importante, que la sociedad, las fuerzas de seguridad, los/as operadores judiciales y los medios pongan en perspectiva los bienes jurídicos protegidos, es decir el indudable respeto del derecho a la vida vs derecho a la propiedad. Es importante transmitir que nunca es justificable el uso de desproporcional de la fuerza. La sociedad no debería tolerar la violencia institucional contra NNA, no puede naturalizarse estos hechos contra los chicos y chicas. Debemos seguir trabajando en la protección de derechos, y generar estos espacios de debate, pero en general lo que estamos acá estamos todos de acuerdo, por eso creo que es muy importante visibilizar fuertemente el tema en el afuera de estos ámbitos, es decir llegar a la sociedad en su conjunto.

Exposición de Mario Coriolano⁴⁶

Gracias por la invitación a la Defensoría, a la oficina del Alto Comisionado en la Argentina. Creo que con todo lo que se ha dicho ya, hablar último en este panel es un privilegio. Me encantó lo que dijeron las compañeras. Los apellidos a veces tienen que ver con los valores que uno pregonaba, una jueza Liberatori, a favor de la libertad.

Es muy importante la cuestión del punitivismo y la demagogia punitiva. Se está haciendo mucho daño con esto y rescato lo que dijeron Gabriela, Inés y Mariángeles, acerca de la necesidad de la mirada interdisciplinaria de estas cuestiones. Yo agregaría, además, el eje interinstitucional.

Voy a compartir con ustedes brevemente una información cuantitativa de un registro de casos de tortura que tenemos en la Defensoría, a partir de la puesta en marcha en la provincia de Buenos Aires del fuero penal juvenil. Entonces, yo voy a recorrer un poco de información cuantitativa para después hacer un análisis.

Nosotros tenemos registrado a partir de la puesta en marcha del fuero penal juvenil en la provincia de Buenos Aires –hace unos 8 años– 1.738 casos, de los cuales 1.132 no son denunciados. Es decir, 65% no denuncia por temor a represalia, pero cada hecho lo tenemos descrito en una planilla que registra un abogado de la Defensa Pública y lo remite a distintos lugares de la provincia, y ahí está descrito el tipo de tortura, dónde, cuándo y por qué lo torturó y nosotros periódicamente vamos haciendo informes públicos que ustedes pueden ver en la página web que es www.defensapublica.org.ar

Ahí hay un detalle de los informes anuales y periódicos, quiero solo hacer una introducción cuantitativa para tener una idea de cómo se vive. Haciendo un corte un poco más cercano, la tortura de adultos la medimos desde el año 2000. Recordarán ustedes en 1999 el cambio de gestión, en Nación y en provincia. Gobernador Ruckauf: “Hay que meter bala a los delincuentes”. Ministro de Seguridad: teniente coronel Aldo Rico, Ministro de Justicia: Casanova.

Reforma de una ley que rápidamente siendo una contra reforma del nuevo código que se había puesto en marcha en el 98. Si nosotros desde 1998 tenemos en provincia de Buenos Aires un sistema acusatorio. En menos de 2 años la contra-reforma, Ley 12405 dispara la tasa de prisionización en la provincia de Buenos Aires. Hasta el día de hoy no se pudo frenar, salvo una pequeña meseta que hubo a propósito de un litigio colectivo a propósito de la Corte nacional, que interpusimos en el 2005.

Lo cierto es que ese mensaje nos llevó a registrar los casos de tortura de adultos, hoy estamos en unos 12 mil; con la misma modalidad empezamos a hacer este recorte de estos 1.738 casos. Yo traje un dato, por ejemplo, para pensar en la incidencia de las gestiones y de las políticas públicas de los últimos dos años, es decir, a partir de enero del 2016 que cambió la gestión en la Provincia de Buenos Aires tenemos registrados 354 casos. Si uno toma los 1.700 en un corte anual son unos 200 por año, y ahora estamos en 354; de estos 354, 260 no son denunciados. Se mantuvo durante 2016, 2017 y lo que va de este año esta cantidad de torturas.

Agrego otra característica de este registro para entender el valor de lo cuantitativo, es un monitoreo que hacemos con un sector de la Defensa Pública, no con toda la Defensa Pública, nuestro jefe es un fiscal, que son los responsables

⁴⁶ Mario Coriolano es Vice Presidente del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Defensor ante la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires. Profesor de Derecho Procesal Penal, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. Ex Vicepresidente del Subcomité para la Prevención de la Tortura de Naciones Unidas. Presidente del FoJuDe – Foro para la Justicia Democrática.

de la impunidad, así que mucha gracia no le da que nosotros estemos diciendo que hay tortura y que una de las principales causas es la impunidad.

Hubo problemas en el 2002 cuando cerraron el Registro de Tortura. No puede cerrarse algo que se abrió pensando específicamente en el artículo de la Convención contra la Tortura. Si ustedes se preguntan por qué como Defensores públicos nos metemos en estos temas, es porque la Convención contra la Tortura, en su artículo 2do. Dice que los Estados (en nuestro caso estamos en el Poder Judicial) pueden impulsar o tomar decisiones legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole. Entonces, creímos oportuno visibilizar el cierre del Registro que estaba llevando a cabo la Provincia.

EL registro permite visibilizar lo que pasa en las cárceles y comisarías de la provincia de Buenos Aires. Hay 1700 casos de tortura de pibes en el fuero penal juvenil de la provincia. Yo voy a hacer algo que quizás le quite la dinámica a lo que se fue develando con las compañeras que me precedieron, pero quiero en algunos minutos leer algunos casos. Hice un extracto para que se entiendan estos 1.700 casos.

Lo voy a leer para ser textual.

“El joven manifiesta que al momento de la aprensión, personal policial interviniente le propina golpes de puños y patadas en el rostro, torso y piernas. Refiere que el personal policial le propinó culatazos en la cabeza, que le produjo un corte, mientras luego siendo trasladado en el móvil policial, lo tiraron al piso del mismo, le pisaron la cara y lo amenazaron con matarlo”.

Segundo: “cuando me aprendieron me pusieron las esposas y me dieron patadas en la boca y piñas en las costillas. Yo estoy operado. Me pusieron la remera en la cabeza y no alcancé a ver cuál de los policías era, pero son los que me detuvieron. No los conocía a estos policías”.

Tercero: “cuando me aprendieron me cagaron a palos. Una morocha policía que no paraba de pegarme y un policía narigón me pegó en la boca. Son los mismos policías que me detuvieron. En la fila para cuerpo médico me pusieron contra el piso y la rodilla en la cabeza. Ese era un masculino también policía.

Cuarto: Se presentaron en la sede de la comisaría a buscar a su hijo “y escucho los gritos del que decía ‘no me peguen, yo no hice nada’. Mi hijo estaba adentro de un cuarto, no en un calabozo, estaba en un piso boca abajo y tres policías le pegaban”.

Nosotros no cargamos solo información de abogados de la agencia pública sino también de familiares y de organizaciones de los lugares que nos mandan, por ejemplo, en La Matanza hay una organización municipal y sobre todo son trabajadoras sociales de un programa que se llama Envión, hay un grupo bastante comprometido que nos transmite los casos incluso confidenciales y ellas mismas fueron golpeadas por personal policial por interceder ante la policía para que no les peguen.

Quinto: “en la reunión el joven manifiesta que el joven al momento de la aprensión, el personal policial le propinó golpes de puño, patadas y golpes con una escopeta en su rostro y el área de las costillas. El momento en que el menor se encontraba en la comisaría se lo insultó a la vez que le pegaba cachetazos en varias partes del cuerpo, golpes de puño en las costillas y golpearon su cabeza contra las rejas de una de las celdas. En la comisaría 7 mientras estaba alojado, le pegaron y lo sometieron a él y a su madre a un considerable maltrato verbal”.

Otro: “El joven relata que en un momento fue aprendido sin resistencia de su parte. Lo golpearon en la cabeza, recibiendo pisotones en la misma y en el resto del cuerpo”.

Yo me detengo en los casos y en la metodología. Todos conocemos el protocolo de Estambul y el valor en sí mismo que tiene lo técnico, pero por la construcción que es un protocolo que fueron 75 expertos de distintas disciplinas había mucha pluralidad de saberes de 15 países y 45 organizaciones. Una de las cosas que Estambul recomienda es que podamos ver el paquete de torturas. Es decir, cuál es en cada país, en cada región, en cada provincia, en cada lugar policial el patrón a describir. Por ejemplo, en algunos países en el subcomité veíamos mucho el “pata-pata”. Yo tuve que preguntar qué era. Los cuelgan con los pies para arriba y les pegan con palos en la palma de los pies. En Paraguay

fue bastante generalizado el uso del pata-pata. Otro era acostarlos en la cárcel y le pasaban corriendo los policías con los borceguíes desnudos por arriba de la espalda. Así se puede ir viendo la metodología.

Otro: "El joven relata haber recibido patadas en la cabeza, tórax y costilla así como también haber sido víctima de violencia verbal. Manifiesta que sus hermanos poseen causas penales y que lo han perseguido y golpeado por estas circunstancias y en otras ocasiones. El joven refirió que en una oficina dentro de la comisaría que lo aprendió y le efectuaron varios golpes, estilo bifes, también refirió que le tomaron fotografías dentro del patrullero y en la comisaría".

Yo me voy a detener en esto, pero también tenemos las causas armadas por la policía, algunos inocentes que están presos un tiempo, algunos logramos que salgan y otros todavía siguen siendo inocentes y están presos en estos momentos. Lo cierto es que la extracción de fotografías es uno de los patrones que encontramos en el armado de causas policial y judicial. Exhibir fotografías a las víctimas para que incriminen a esa persona cuando en verdad no fue. Después, esta comisaría les saca fotos y después los condice. Cuando nos llega algún caso y un pibe dice "yo no tengo nada que ver", es porque les mostraron su foto a las víctimas. La idea es que después la justicia nos crea a los defensores que en verdad es inocente; es un camino, no quiere decir que con eso tengamos el caso ganado. Son formas que uno le va buscando la vuelta como para defender mejor.

Otro: "Lo esposaron del brazo izquierdo y le pegaron una patada en el abdomen diciendo que hablara, le pisaron la mano fuerte para que dijera quiénes eran los chicos. Le pegaron piñas en las costillas. Eran al menos 3 varones, y también había dos femeninas, pero miraban por la ventana. Le sacaron las zapatillas y las tiraron en una zanja de los baños de los internos y se las dieron diciendo 'sos una rata, por eso te pegamos, porque no tenés que vivir', entre otras cosas más le pegaban cachetadas diciéndole que se acordaran de sus amigos".

Otro: "Refiere que en la seccional el mismo policía lo detuvo y sus amigos lo pusieron contra la pared, le pegaron patadas y piñas en la cabeza, en la cara y en el estómago. La modalidad fue la misma en las dos comisarías, fueron 3 policías entre ellos una mujer policía que solo le pegó a él. Luego lo trasladaron, le seguían pegando y le hacían cantar una canción. Si se confundía le pegaban con una manopla. Uno de los que le pegaba era el subcomisario".

Esto uno lo puede obviamente analizar interdisciplinariamente, interinstitucionalmente, voy a tomar algunas como para compartir antes de abrirlo. Uno se encuentra con que hay patrones que se repiten. En otros puede hablar de tortura generalizada y hay otra caracterización que es relevante para el derecho internacional, que es cuando la tortura es sistemática. Quiere decir que son hechos plurales, que se repiten con periodicidad, que coinciden los lugares y los autores y que no hay medidas que se tomen para revertirlas. Entonces, en la provincia de Buenos Aires nosotros tenemos tortura sistemática. Esto, por ejemplo, habilitaría en uno de los casos a la visita del Comité contra las Torturas, algunas pocas veces lo ha hecho a Brasil y a otros países.

La gravedad de la responsabilidad internacional de Argentina es bastante evidente. De hecho, este registro con el cual estamos comprometidos a mantenerlo fue citado en el informe que cita María Ángeles. El Comité de los Derechos del Niño es uno de los lugares a donde remitimos esta información periódicamente y lo acaba de usar en la descripción.

También, por ejemplo, ya que lo mencionó, el Relator contra la Tortura estuvo reunido con nosotros. Le dimos la información pública y también la confidencial y algunas sugerencias de a qué lugar tenía que ir y con quién hablar, para exponerle la gravedad de la tortura sistemática a la responsabilidad internacional.

Ahora bien, si uno viene al plano de nuestros distintos lugares de trabajo y piensa qué hacer en este tipo de reuniones donde, desde luego, uno se cree que nos estamos convenciendo entre los convencidos y eso es necesario para enriquecerlos, pero también pensar algunos pasos más, creo que tiene mucho valor la convocatoria. No solo para el uso de la Ciudad Autónoma sino por la metodología que han propuesto los organizadores, que después construyamos un documento colectivo, que si no entendí mal lo van a circular, para que con lo que ustedes reflejen podamos pulir los mensajes que queremos dar, porque acá las cuatro compañeras dieron mensajes muy importantes desde distintas miradas, así que felicitarlas y, si bien tengo poco tiempo, en los respectivos lugares de trabajo uno puede ver tres cosas, cuando se encuentra con tortura generalizada o sistemática: voluntad política de sostener o cambiar esto, un plan para cambiar las cosas y los recursos humanos o materiales necesarios para ese plan.

Entonces, con la voluntad política cualquiera de los tres que faltan nos muestran la ineficiencia. Si uno anuncia que está en contra de la tortura, pero no hace nada, no sirve. Aunque no es menor que se diga, por eso el Relator contra

la Tortura y muchos órganos del tratado insisten que las autoridades de más alto rango lo dicen casi de memoria. Las asambleas de más alto rango deben decir públicamente que están en contra de la tortura. Los informes del Comité lo repiten país por país, nosotros vemos que hay autoridades de más alto rango que no lo dicen, pero la voluntad política es una toma de decisión, es importante que lo digan, pero obviamente no alcanza con decirlo, y para pensar un plan adecuado en la reducción de la tortura hay materiales. Hay mucho trabajado.

Cuando uno tiene una perspectiva de derechos humanos, en cuestiones de seguridad o cuestiones de justicia, sabe que esto nos enriquece conceptualmente, porque hay mucho estándar que nos permite una riqueza en el análisis, pero además fortalece para poder trabajar en el ámbito local y si no, exigirlo en el ámbito internacional tiene la característica en la perspectiva de derechos humanos que prioriza pensar en las víctimas a diferencia de otros modelos eficientistas o demagógicos que piensan en crear poder o en mostrar números, pero no en las víctimas de las distintas vulneraciones.

Por último, el recorrido en derechos humanos tiene un trabajo potente y en estos momentos me parece que es tiempo de avanzar. Trabajar en la evidencia: nosotros tenemos información de estos hechos de violencia contra las niñas, niños y adolescentes que son hechos que de por sí tienden a visibilizarse, es necesario, no suficiente, sostener la visibilización.

Ahora bien, la voluntad política y un plan adecuado tienen que poner en marcha cuestiones estructurales básicas y urgentes que no están funcionando. En primer lugar, en la provincia de Buenos Aires y en otras provincias no tenemos el mecanismo de prevención de la tortura, a pesar de que es una exigencia constitucional. El Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura fue aprobado en las mayorías necesarias para integrar el bloque constitucional, pero no lo tenemos. El mecanismo nacional tardíamente pero está empezando, al menos se designó a los integrantes en enero, todavía no empezaron a hacer visitas, están haciendo reuniones, contactos, alianzas, lo evaluaremos cuando saquen el primer informe. El mecanismo provincial de prevención de la tortura es una medida estructural imprescindible que demuestra la ausencia de voluntad política cuando no se lo impulsa, los proyectos que se han impulsado en la provincia de Buenos Aires no reúnen los estándares mínimos de independencia.

Segundo: la Defensa Pública tiene un rol importante en la prevención de la tortura. Yo creo que todas las Defensorías públicas deberían tener registro para visibilizar la información de tortura que les llega. Nosotros después del 2000 tuvimos un trabajo con la provincia de Chubut, que existe por Constitución. Allá tienen autonomía y lo puso en marcha. Por ahora en otros lugares hubo alguna señal tardía en lo federal, pero que se desactivó por falta de compromiso. Es importante que exista una sinergia entre los mecanismos de la defensa pública y la policía judicial, en razón del modelo acusatorio, teniendo presente que, todos estos hechos que yo les acabo de decir son torturas al interior de las comisarías en la provincia de Buenos Aires.

Es decir, estos miles de casos que ocurren con los pibes en este momento suceden en las comisarías, un lugar que está expresamente prohibido por la Corte y por la normativa para alojar menores. Fíjense ustedes del nivel de complicidad y de acompañamiento sistemático que hay en la provincia de Buenos Aires desde los que integramos el Poder Judicial, más allá de que algunos no estemos de acuerdo y hagamos esto. La gravedad es policial, penitenciaria y judicial.

Por último, otro dato duro para analizar: el tema de la impunidad, como uno de los factores que coadyuva en la proliferación de la tortura. Está dicho insistentemente por el Comité contra la Tortura o el Relator contra la Tortura –y que además nosotros lo sabemos con una mirada de sentido común e interdisciplinaria– que a la policía sus jefes los autorizan a torturar o los mandan a torturar. Yo no llegué por falta de tiempo, pero lo dejo planteado para las preguntas.

Voy a explicar lo que es la estructura de responsabilidad jerárquica, pero si usé la palabra “jefes” es porque son instituciones jerárquicas al interior de las fuerzas, pero también autoridades políticas; y la puesta en marcha de planes de reducción de la tortura en el caso de los fiscales es investigar los casos de tortura. Nosotros en los lugares donde hemos medido, con mucho esfuerzo y sin recursos, como muestra piloto de impunidad, en el departamento de Mercedes hicimos tres informes, llegamos al 99% de impunidad en los casos denunciados. Yo creo que la voluntad política, un plan adecuado y los recursos materiales y adecuados es el camino. Hoy nosotros tenemos este diagnóstico de situación y una tortura sistemática con el acompañamiento de muchos sectores del Estado, pero este evento puede servir de punto de palanca para el trabajo interdisciplinario, interinstitucional y transversal trabajando en red. Yo creo

que son temáticas que desde distintos sectores podemos pensar cómo articular, cada uno desde su lugar, pero comunicados. Gracias.

PANEL CENTRAL DE CIERRE: Derechos humanos, uso de la fuerza policial y empleo de armas de fuego: principales debates y desafíos

El panel de cierre del Seminario tuvo como objetivo anudar los principales ejes del debate recorriendo los temas de derechos humanos y el uso de la fuerza policial con intención de plantear desafíos de cara al futuro.

El panel de cierre comenzó con la intervención del defensor general de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Horacio Corti, quien se explayó sobre la articulación entre el Poder Judicial y el sistema político en la Ciudad de Buenos Aires. Para ilustrar dicho tema, se abocó a comentar casos paradigmáticos de la mencionada tensión, como el “Caso Pisoni”, o “Caso ATE”, entre otros.

Seguidamente, tuvo lugar la exposición de Silvia Ramos, directora del Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Universidad Cándido Méndes de Rio de Janeiro, quien centró su posición sobre la inconveniencia de la intervención militar para abordar conflictos de seguridad interna, apoyada en datos concretos de dicha gestión en la ciudad de Río de Janeiro.

Sergio Torres, titular del Juzgado Federal 12, se refirió al conjunto de derechos que están en juego al momento de la protesta social o las manifestaciones y las garantías que un Estado debe atender. Para ello, tomó como ejemplo el rol que la Defensoría del Pueblo ejerció en medio de uno de los conflictos en los que participó.

Más tarde, Luis Novoa abordó a partir de su experiencia en la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y en especial en su desempeño durante el proceso de paz en Colombia, las tensiones y disyuntivas que se dan con el personal de fuerzas de seguridad y policiales, respecto del cumplimiento de principios de Derechos Humanos, estableciendo un paralelismo entre esos cuestionamientos internos y algunos casos o legislación del medio local.

Por último, Marcelo D’Alessandro se explayó sobre algunos de los desafíos que en su responsabilidad como viceministro de Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires le toca encarar, en especial, los que tienen que ver con la formación, desarrollo y actuación y paradigmas de la nueva Policía de la Ciudad que tiene bajo su órbita.

Exposición de Horacio Corti⁴⁷

Buenas tardes, ante todo agradezco a la Defensoría del Pueblo y a Alejandro Amor la amable invitación de poder compartir este panel con todos los colegas y funcionarios de esta mesa de cierre. La verdad es que es una exitosa jornada donde hay una gran participación de gente y que se ha destacado, algo que creo muy importante, el pluralismo, la diversidad de voces sobre temas que es necesario debatir y con profundidad.

Yo voy a hablar muy brevemente de cómo en el ámbito de la Ciudad se ha dado la articulación entre el Poder Judicial y el sistema político a través de varias situaciones que me imagino que en las diferentes mesas han sido mencionadas, así que voy a referirme brevemente a cada uno de ellos. Previamente, me gustaría destacar que la Ciudad se encuentra en un proceso realmente muy importante, muy profundo y muy novedoso, y hay situaciones que realmente todos los porteños veníamos exigiendo y se vienen concretando, tal vez no en el ritmo que los porteños quisiéramos, pero hay muchas decisiones que han sido muy importantes en este último tiempo. La fundamental, creo yo, fue la transferencia de la policía, todos ustedes saben que en su momento la Ciudad fue creando una Policía Metropolitana pero su profundización se produjo con la transferencia de la parte correspondiente de la Policía Federal al ámbito de la Ciudad, y eso creo que genera un movimiento y un desafío institucional muy fuerte para la Ciudad de Buenos Aires.

Creo que en el mismo camino se encuentra la transferencia de competencias penales que recientemente se ha aprobado en la Legislatura, lo que habitualmente llamamos el tercer convenio, y estamos en el proceso gradual de asumir competencias penales que consideramos que deben hacerse de forma plena para poder tener una serie de instituciones en el ámbito de la Ciudad para que todos los porteños puedan tener no solo sus instituciones policiales

⁴⁷ Horacio Corti ha sido camarista del fuero en lo Contencioso Administrativo y Tributario porteño, integró el Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires y tiene una extensa trayectoria judicial. Y actualmente se encuentra a cargo del Ministerio Público de la Defensa.

sino sus instituciones judiciales como cualquier otro vecino de otra provincia, poder resolver a través de sus propias instituciones sus propios problemas que ocurren en el territorio de la Ciudad.

Dicho esto, me gustaría señalar algunos conflictos que se han producido y que han pasado por alguna instancia del Poder Judicial. En primer lugar, me gustaría destacar el “Caso Pisoni”, que si no me equivoco hizo referencia a él el doctor León Arslanián, que fue una discusión que en su momento se dio en la Ciudad ante la decisión de la Administración de hacer una licitación para adquirir las armas Táser, se debe pronunciar mejor de otra manera pero nosotros lo castellanizamos de esa forma. Ante ese proceso licitatorio se inició una cuestión de amparo, algo interesante porque era una actuación administrativa y si bien tiene que ver con las fuerzas policiales y con las armas, eso transcurrió no en la justicia penal sino en la contencioso-administrativa. La primera instancia hizo lugar a la acción de amparo haciendo aplicación de una sentencia de la doctora Andrea Danas, muy interesante de aplicación del control de convencionalidad, de aplicación de tratados internacionales de derechos humanos y de diferentes documentos de organismos internacionales. Además destacó que no había una razonabilidad en la situación, había una serie de cuestiones de prueba y demás, y según la jueza estaba acreditado que aun cuando fuera usado de buena manera ese instrumento tenía riesgos letales que iban más allá de su buen uso o, eventualmente, de la creación de un protocolo sobre cómo usar esa arma no letal, que como ustedes saben es un arma eléctrica que produce contracciones musculares. La Cámara, en la que yo participaba en aquel momento, confirmó aquella sentencia y no agregamos mucho más, solo hicimos una consideración con respecto a la historia de nuestro país, es decir, si hubiera alguna duda sobre el uso de este instrumento que había sido calificado como instrumento de tortura, nuestra historia política con respecto a la tortura disipaba toda duda que uno pudiera tener con respecto a la legitimidad de esa adquisición. Hasta ahí la historia de la primera y segunda instancia, lamentablemente, a mi entender, fue una óptica absolutamente diferente la que desarrolló el Tribunal Superior de Justicia, hizo un argumento muy formal, por un lado, diciendo que eran todos peligros conjeturales de algo que podría ocurrir en el futuro, cuando ya se sabía lo que podía ocurrir, era posible decidir al respecto y, a su vez, en particular, en el voto del doctor Luis Lozano se hace mención de algunos otros instrumentos o informes finales de alguna observación de otros países, no de los mencionados por la doctora Danas, donde podría haber algún matiz y alguna duda sobre si este era un instrumento de tortura o no. Sin embargo, igualmente menciona algún documento donde queda claro que era un instrumento de tortura y donde los organismos internacionales recomendaban a aquellos Estados que lo habían adquirido no utilizarlos. La verdad es que acá uno podría decir que en ese momento fundacional de la policía en el ámbito de la Ciudad, una Administración puede tener idas y vueltas, es decir, puede pensar que algo es un medio legítimo, después considerar que no lo es, porque finalmente es un momento en el cual no había experiencia en el ámbito de la Ciudad de tener una fuerza policial. Entonces uno podría decir, eso fue una de las opciones que en su momento pensó la Administración, también parece razonable que se discuta judicialmente. Lo que a mi entender resultó discordante en toda esta cuestión fue la posición del Tribunal Superior, donde finalmente son los jueces los que en definitiva tienen que, ante una situación como esta, poner un límite y decir: hasta aquí sí y hasta aquí no. Lamentablemente, luego fuimos a la Corte y la Corte tampoco quiso intervenir en este caso, y como hace habitualmente en esas situaciones aplicó el artículo 280, es decir, el *certiorari*. Acá no quiero abundar, pero solamente hago una nota al pie, creo que este caso y las diferentes instancias nos deben llevar a reflexionar sobre algo que no tiene que ver con la seguridad, pero sí con lo judicial, que es cómo ejercemos de forma racional el control de convencionalidad, porque es algo realmente muy complejo, en su momento hubo un debate muy polémico, entre Carlos Rosenkrantz, actual miembro de la Corte y otros colegas, donde él era muy crítico de lo que llama los préstamos externos, obviamente es muy discutible que el derecho internacional sea un préstamo, pero él ahí tiene un punto muy interesante porque dice: aplicar el derecho internacional es muy complejo porque hay una pluralidad de fuentes, y entonces hay una pluralidad de documentos que no necesariamente todos ellos van en la misma dirección. Eso creo que nos tiene que llevar a ver cuáles son las condiciones de racionalidad para realizar el control de convencionalidad, que es algo evidentemente muy complejo, porque las fuentes son muy diferentes, a nivel nacional es muy clara la distinción en una fuente objetiva, la ley y la doctrina, cuestión que en el ámbito del derecho internacional es algo mucho más difuso, entre un convenio, el *soft law*, opiniones consultivas, directivas, recomendaciones, incluso cartas que emiten los comités, entonces uno no sabe con claridad cuál es el estatus normativo de cada uno de esos documentos.

Finalmente, el sistema político desistió de hacer la licitación, entonces creo que hubo una coincidencia entre el sistema político, algunas instancias judiciales y lo que quedó discordante creo que es un mal antecedente del Tribunal Superior de Justicia. Quizá algo parecido pasó en otro caso de esa misma época, año 2015, que es el “Caso Lucas Abel Vera”, este fue un caso penal contravencional y de faltas donde se discutía la nulidad de un procedimiento penal por una práctica muy conocida por nosotros y tristemente en nuestra historia, que es la detención por identificación, el pedido de antecedentes en la vía pública, hecho no por una razón específica o por alguna sospecha específica que tuviera

la fuerza policial, sino simplemente por lo que se llama y se menciona en la sentencia del tribunal, los “controles poblacionales”, es decir, detener a una persona al azar cuando uno sabe que ese azar está mediado por un sinnúmero de circunstancias, prejuicios, criterios sociales, culturales, etc. Tanto la primera instancia como la segunda instancia declararon la nulidad de este procedimiento policial con la mención de lo que ustedes saben –todo esto tiene una historia muy larga en nuestro derecho argentino– el caso Walter Bulacio, el caso Iván Torres, la ley Lázara, etc., y varias de estas consideraciones fueron mencionadas en la primera y segunda instancia y, sin embargo, el Tribunal Superior no hace mención ni de la Corte Interamericana, ni de nuestra historia y hace una argumentación realmente, creo yo, bastante endeble, porque en primer lugar deduce facultades implícitas del ordenamiento legal, es decir, dice que implícitamente puede deducirse de las reglas de la Policía Federal, que era la que actuó en esa ocasión, que habilitaban este tipo de procedimientos, pero también considera que ellos son constitucionales. La verdad que es una jurisprudencia muy preocupante, además, simbólicamente se produjo casi el mismo día y si no me equivoco el mismo día en que se produjo la transferencia de la Policía Federal, con lo cual a su vez, en términos simbólicos y políticos, no parece una señal muy razonable para producir en ese momento.

Incluso me gustaría señalar que con posterioridad, en el año 2016, como todos ustedes saben, se dictó una nueva Ley de Seguridad Pública en la Ciudad, la Ley 5688, muy mencionada en estas jornadas, cuyo artículo 91 regula esa situación y, más allá de que podemos tener algunas discusiones sobre matices, sobre en qué circunstancia están habilitadas esas tareas de prevención policial, lo cierto es que se mueve en la misma línea en que se ha movido la jurisprudencia, la legislación y la doctrina luego del “Caso Bulacio” en la República Argentina. Con lo cual, nuevamente aquí tenemos una situación muy curiosa, hay una coincidencia entre el sistema político, la primera y la segunda instancia de la justicia de la Ciudad y el punto discordante –en algún sentido– lo da el Tribunal Superior de Justicia. Nosotros también llevamos el caso a la Corte Suprema, dado que era bastante grave la situación, se presentaron una gran cantidad de *amicus curiae* de la más variada índole, la Asociación de Pensamiento Penal, la Asociación por los Derechos Civiles, el CELS, la Asociación de Abogados, aportando argumentos, pero nuevamente aquí la Corte decidió no intervenir y aplicó el 280, lo cual por otra parte parece mostrar una política de la Corte, al menos en ese periodo, de no meterse en estos debates que se han producido en el ámbito de la Ciudad.

Como me queda poco tiempo, me gustaría señalar otras dos situaciones que se han producido, pero que muestran otro tipo de articulación diferente entre lo judicial y lo político, me refiero al “caso ATE”, que fue un *habeas corpus* colectivo iniciado ante la justicia penal contravencional y de faltas ante la realización de una marcha en febrero del año 2016, que iba a ser realizada por ATE. Simultáneamente, el Ministerio de Seguridad Federal emite un protocolo, que se llama de Actuación de las fuerzas de seguridad en manifestaciones públicas, que supuestamente iba a ser aplicado por la Ciudad. ¿Qué se sostenía en ese *habeas corpus*? Primero, que ese propio protocolo decía que para las jurisdicciones provinciales y la de la Ciudad tenían que expresamente adaptar esos protocolos a las propias reglas locales, que pueden ser muy diferentes en las distintas circunscripciones y, a su vez, había una objeción sobre, digamos así, el escaso lugar que tenía en ese protocolo tanto la actividad de los jueces como del Ministerio Público Fiscal que, a nuestro criterio, tenían que tener mucho más peso en esa actuación. Ahí una jueza de primera instancia dijo que, si bien el *habeas corpus* no era admisible, sin embargo, dispuso una serie de medidas ante la realización de la marcha, pero es curioso o interesante lo que dispuso la Cámara Penal, porque dijo: mire, acá la cuestión es abstracta, no lo dijo en estos términos pero por más de lo que se diga en los medios de que esto está vigente, este protocolo no fue publicado en el Boletín Oficial, entonces no puede ser aplicado en esta marcha. Sin embargo, ahí se dio una circunstancia muy compleja porque si uno se guiaba por lo que sucedía en la opinión pública y en los medios de comunicación, eso es lo que iba a ser aplicado y que había generado las perplejidades por parte de los que iban a realizar la marcha.

Sobre ese tema y al poquito tiempo después, el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad dictó una resolución, un criterio general sobre el mismo tema, que también para nosotros tenía deficiencias y en particular por su punto de partida, ya que lo primero que dice es que “la regla general es la de libertad en circulación en la vía pública y espacios públicos”, que a su vez creo que es contradictorio con los propios fundamentos de esa resolución, donde claramente se dice que hay derechos en conflicto y que hay que armonizarlos de alguna manera. Entonces, es muy diferente pensar un problema diciendo: hay diferentes derechos que hay que armonizar de alguna manera, que finalmente no es algo excepcional de estos casos, sino que es la práctica más habitual de la práctica jurídica contemporánea, de ahí tantos debates que tenemos sobre los principios, la ponderación, el balance de intereses, de derechos, etc. Es decir, los derechos mantienen relaciones conflictivas entre sí y necesitamos encontrar medios para armonizarlos de alguna forma y con un equilibrio entre todos ellos, y no parecía ser esa la vía que había seguido ni aquel protocolo del Gobierno Federal ni esta resolución general del ámbito de la fiscalía, que en su momento se lo manifestamos al fiscal

general. Sobre el mismo tema me gustaría señalar otra discusión que creo que también fue mencionada en alguna de las exposiciones anteriores, que a fue a fin del año 2017 cuando fueron todas las movilizaciones por las críticas a la reforma previsional, que se inició en este caso otro medio procesal que fue muy diferente a los anteriores, que fue una medida autosatisfactiva ante el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario. Como se habían producido con anterioridad los incidentes del día 14 de diciembre, que había sido muy compleja la situación que se había vivido en el ámbito de la Ciudad, se inició esta acción para solicitar algunos resguardos para la realización de la manifestación, y la jueza en ese caso interviniente hizo lugar a la medida autosatisfactiva y dictó una serie de reglas que si uno lo ve con detenimiento no son más que la explicitación de reglas que ya estaban dispuestas de forma general en la Ley de Seguridad Pública. Es decir, no hay en esa decisión, a mi entender, algo más que aquello que ya estaba dicho por el sistema político a través de la Ley de Seguridad Pública. Luego eso fue recurrido y claro, como los sucesos ocurren con enorme velocidad, cuando ya estaba para resolver la causa había devenido abstracto. Yo creo que acá hay una articulación un poco diferente, porque me da la impresión de que en este caso, a diferencia de los anteriores, hay aún una cuestión que no está completamente saldada por nuestro sistema político, es decir, no se ha llegado a un grado de consenso sobre cuál es la manera racional, de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico, para coordinar los derechos que están en juego en esta situación y no creo que sea un buen punto de partida decir que la regla general sea la preeminencia del derecho a la circulación. Este problema en la Ciudad de Buenos Aires tiene particularidades muy notorias, porque además de querer ser una ciudad autónoma somos la residencia de las autoridades federales, y si uno hace un relevamiento de todas las marchas que ocurren en la Ciudad, creería que son escasísimas las que implican reclamos al propio Gobierno de la Ciudad, como son las que habitualmente suceden en cada una de las provincias, sino que son reclamos que se le hacen a diferentes decisiones políticas, no es algo propio de este Gobierno sino de todos, al Gobierno federal, pero ocurren en el ámbito de la Ciudad que concentra, justamente, todas las autoridades federales y entonces da lugar a una enorme cantidad de reclamos.

Es claro que en la historia política general y en la historia política en particular de la Argentina la movilización de la gente en las calles forma parte de nuestra cultura política, no es algo de esta época, algo accesorio, sino que es un elemento de nuestra cultura política utilizar el espacio público para manifestarse, para expresar determinada opinión. Por cierto, en esta época actual sí hay algo singular y es lo siguiente: cuando el principio de organización social en Argentina era el trabajo, y el trabajo para todos como sucedió hasta el año 76 para poner un punto simbólico, además de haber movilizaciones, el principal método de protesta de las personas es el derecho de huelga, porque es ahí donde se discuten sus condiciones materiales, su salario. En la medida en la que el trabajo por diferentes razones, cada cual tendrá su explicación causal de por qué eso ocurre, ya no es lo que articula nuestra sociedad, hay una gran parte de nuestra población, de nuestros conciudadanos que se encuentran en una situación de exclusión. Es lo que de forma muy gráfica el papa Francisco dice: vivimos la cultura del descarte, es decir, para nuestra sociedad hay un alto porcentaje de la población que es considerado inservible y eso es algo muy complejo. Ahora bien, aquel que no es considerado por la sociedad, la única forma que tiene de hacerse visible para el resto de la sociedad que sí está incluida, para aquella que trabaja, que transita, que circula la Ciudad para ir a hacer el trabajo que tiene, es mostrarse en la vía pública, porque no se puede hacer una huelga a la otra parte con la cual contrata y entonces esa es la forma de hacerse visibles, de hacerle un reclamo al Estado respecto del cual, a mi juicio, hay toda una cultura muy prejuiciosa porque no se trata solo de planes sociales, de "planeros" como habitualmente se dice, sino que hay que repensar la economía popular, y ahí hay algo que uno puede llamar propiamente un salario social, y eso es lo que están discutiendo esas personas en el espacio público. Pero además de ese reclamo al Estado, tienen su hacerse visibles con los otros conciudadanos que efectivamente están incluidos. Creo que eso es algo que debiera siempre estar presente al momento en el cual reflexionamos sobre estas cuestiones.

Para concluir, como ustedes ven en todos estos casos que se han sucedido en la Ciudad, no hay una relación lineal entre la intervención judicial y la actuación del sistema político, hay diferentes situaciones donde a veces hay problemas en el sistema político, a veces son problemas del Poder Judicial ya resuelto por el sistema político, y a veces hay, como en este último caso, debates pendientes, y ya creo no solo en el sistema político sino en nuestra propia sociedad sobre cuáles son, más allá de protocolos, de reglas, cuál tiene que ser nuestra actitud, nuestra cultura, nuestra forma de vida ciudadana y si ustedes quieren, de convivencia entre los vecinos. Cómo hacemos para que ese derecho a la protesta social o a la manifestación social o a la ocupación del espacio público sea pensado de forma razonable, respetuosa y decente con respecto unos a otros. Muchas gracias.

Exposición de Silvia Ramos⁴⁸

Buenas tardes, muchas gracias, Gabriel, Alejandro, Inés, todo el equipo de la Defensoría por estos dos días increíbles, contundentes, con debates sorprendentes, con esta cantidad inmensa de público. Yo había imaginado que se trataba de un seminario de expertos con diez o quince personas como mucho, no imaginaba esta cantidad de público. Estoy gratamente impresionada con el trabajo de la Defensoría. La Defensoría del Pueblo, resulta una inspiración para Río de Janeiro y para Brasil.

Les voy a contar lo que significa “Río de Janeiro bajo intervención”. En febrero de 2018 el presidente Temer decretó intervención federal en la seguridad pública de Río de Janeiro. Nunca antes esto había ocurrido bajo la Constitución democrática de 1988. El uso del dispositivo constitucional “intervención”, en sí, es problemático: se trata de una medida de fuerza, que puede ser accionada por el Ejecutivo federal contra gobiernos estatales. Incluso, cuando se limita a un área específica de la Administración, como la seguridad pública, el recurso retira poderes de gobernadores electos y los transfiere a un interventor, que responde exclusivamente al presidente de la República. En el experimento de Río, hay un agravante: el interventor es un general del Ejército. La entrega del mando de la seguridad pública a las Fuerzas Armadas ha sido una aventura amarga en algunos países, además de evocar el sombrío periodo de la dictadura militar brasileña.

Creamos en la Universidad Cândido Méndes el Observatorio de la Intervención, una iniciativa del Centro de Estudios de Seguridad y Ciudadanía (CESeC/UCAM), realizada en asociación con una red de instituciones públicas y privadas, además de un consejo de activistas de favelas. Su objetivo es utilizar los recursos y la técnica de la investigación y del monitoreo para acompañar y divulgar los impactos y violaciones ocurridos bajo el periodo de intervención.

Río de Janeiro tiene problemas históricos de seguridad pública y algunas políticas de seguridad que tradicionalmente han sido usadas, se basan en la guerra a las drogas y en la idea de que en las favelas y áreas pobres de la ciudad viven “enemigos” que deben ser tratados con violencia. De los 64 mil homicidios al año en Brasil, Río de Janeiro mantiene sus aproximadamente 6.000 homicidios, incluyendo más de mil muertos como consecuencia de intervención policial.

El Observatorio monitorea números, hechos y el modelo de seguridad pública que se está poniendo en práctica bajo el mando de generales de las Fuerzas Armadas.

En cuanto a los indicadores de seguridad pública, los resultados de los meses de intervención en Río son negativos. Las muertes violentas se mantienen en los mismos niveles altísimos: hubo una reducción de solo el 1,6% en el estado, y el crecimiento explosivo en algunas regiones (46% en la Costa Verde, por ejemplo). Los disparos se elevaron en un 41% y los robos de calle aumentaron un 1,3%. Un factor especial de preocupación es la expansión en el 48% de las muertes derivadas de la acción policial; en Niterói y región, el aumento fue del 90%. La escalada de estos registros sugiere una orientación permisiva a los agentes en las calles.

Las 457 operaciones policiales monitoreadas por el Observatorio de la Intervención en siete meses involucraron una cantidad inédita de agentes (185 mil) y tuvieron baja productividad: fueron incautados solo 263 fusiles. La reducción del crimen de robo de cargas plantea la estrategia en curso. ¿Por cuánto tiempo será posible sofocar asaltos, al costo de operaciones estimadas en millones de reales, sin la necesaria inversión en investigación e inteligencia para la desarticulación de pandillas de recepción?

Además de los números, lo que está bajo análisis es el modelo de la intervención federal bajo el mando del Ejército. Una plantilla que no ha creado un sistema eficaz para administrar la seguridad en el estado. En vez de eso, la intervención está llevando al extremo político que Río de Janeiro ya conoce: el abordaje de los problemas de violencia y criminalidad a partir de una lógica de guerra, basada en el uso de tropas de combate y grandes operaciones.

Las políticas de seguridad que estimulan enfrentamientos y tiroteos resultan en una señal verde para que los agentes de seguridad disparen y maten; generan cotidianos traumáticos, especialmente para los habitantes de las favelas; y,

⁴⁸ Silvia Ramos es Cientista Social, con Doctorado en Violencia y Salud de la Fundación Osvaldo Cruz. Tiene experiencia en investigaciones sobre violencia urbana y seguridad pública, principalmente en los siguientes temas: juventudes, fuerzas de seguridad, movimientos sociales, entre otros. Actualmente es Directora del Observatorio de Seguridad Ciudadana, Universidad de Cândido Mendes, Río de Janeiro, Brasil.

en la práctica, liberan malos policías para la práctica de matanzas. En la Rocinha, en marzo, ocho personas murieron por policías; en la Ciudad de Dios, en mayo, hubo cuatro víctimas; y en Maré, en junio, fueron seis muertos, incluso Marcos Vinícius, de 14 años. Estas muertes, así como la ejecución de Marielle Franco y del conductor Anderson Gomes continúan sin explicación y sin el castigo de los responsables. Son marcas de la intervención.

En resumen, intereses políticos del Planalto motivaron el decreto de la intervención federal en la seguridad de Río. Definida a la prisa, sin planificación, recursos o metas, continúa en la base del improviso, incluso después de dos meses. En un país sin liderazgo nacional y en vísperas de un momento electoral tumultuoso, trae nuevos riesgos.

Situaciones similares a las de Río y hasta más graves ya ocurrieron y continúan sucediendo. ¿Qué hará el Gobierno federal si nuevas situaciones de descontrol urbano se presentan en otros lugares del país o si la situación en Río se agrava? ¿Va a decretar el Estado de Emergencia? ¿Estado de sitio?

La gobernanza y el modelo de seguridad de Río, que llevaron el estado a la actual crisis aguda, deben ser cambiados. La intervención no resuelve problemas estructurales y crea otros. Entre ellos: el alto costo financiero; el desgaste político del uso de las Fuerzas Armadas en operaciones urbanas violentas e inocuas; la interferencia de militares en instituciones civiles, con impactos sobre la escena política; el refuerzo al discurso de que los problemas de seguridad se combaten con estrategias de guerra.

Los resultados prácticos de la intervención son preocupantes. Todos los indicadores de crímenes contra la vida y el patrimonio se mantuvieron en los niveles alarmantes del Carnaval; algunos empeoraron. El comando de la intervención experimentó o amenazó con implantar medidas que fueron cuestionadas (mandados colectivos para favelas, fotografía y registro de moradores, uso de reglas de compromiso militar), pero en la práctica mantiene operaciones de visibilidad en pocas áreas, mientras autoriza a las policías fluminenses a mantener la guerra a las drogas en las favelas, provocadora de enfrentamientos que exponen a moradores y policías al fuego cruzado. Después de dos meses, no hubo acción de desarticulación de corrupción dentro de las policías, a pesar de las promesas de ministros y autoridades. Ni siquiera comandantes de los batallones más violentos fueron cambiados.

Parte de la población de Río y Brasil ve la intervención con buenos ojos, pues no cree que las policías y los políticos locales puedan resolver los problemas que se agravaron. El fracaso de las UPP, la prisión del gobernador y de políticos que administraron Río durante diez años y la quiebra financiera del estado, junto con el miedo casi universal de ser víctima de la violencia –el 92% de la población en investigación de marzo de 2018– justifican este apoyo. En las áreas más inseguras, los residentes creen que las fuerzas no corrompidas asumen el control de la seguridad, trayendo orden y progreso a comunidades violadas por la violencia, muertes, extorsión y asaltos. Este es otro riesgo del momento actual. Si las condiciones de inseguridad se agravan, posiblemente esto llevará a una parte de la población a apoyar políticas oficiales de suspensión de derechos.

Nosotros, organizaciones de la sociedad civil, activistas de favelas y movimientos populares, especialistas y defensores de derechos conocemos los caminos para reducir la violencia y mejorar la seguridad en Brasil y en Río de Janeiro. El debate sobre el tema es antiguo y hoy se puede afirmar que hay consenso sobre un programa mínimo, que debe comprender los cambios focalizados en:

- Reformar las policías, cambiando estructura, gobernanza y cultura de las policías militar y civil.
- Sustituir las políticas de confrontación por políticas consistentes de inteligencia e investigación para desarticular el crimen. Acabar con la rutina de tiroteos y muertes en favelas y áreas populares, promoviendo lógicas de policiamiento basadas en el respeto y el diálogo.
- Cambiar radicalmente nuestra legislación en materia de drogas. Actualmente el país gasta la mayor parte de sus recursos en la guerra a las drogas. Los resultados son la explosión del número de arrestos de jóvenes del comercio minorista de drogas, el inadmisibles número de presos provisionales acusados de tráfico, la superpoblación del sistema penitenciario y el fortalecimiento de las facciones en el interior de las unidades penitenciarias.
- Modernizar el Sistema de Justicia Criminal, abarcando no solo las policías, sino las Defensorías, el Ministerio Público y la Justicia.

- Integrar los gobiernos municipales a la planificación de acciones de seguridad pública, desarrollando políticas de prevención, especialmente las dirigidas a los jóvenes.

Creemos, sí, que es posible reducir muertes violentas, a corto plazo, con políticas de seguridad orientadas a la protección de la vida. Incluso sin contar con los cambios estructurales necesarios para transformar la seguridad pública en el país –como reforma de las policías, cambio de las políticas de drogas, reforma del sistema penitenciario, etc.– es posible reducir los fenómenos más agudos de violencia letal. Estados y ciudades de Brasil y del mundo ya realizaron experiencias exitosas de reducción de homicidios. A pesar de lo que algunos dicen, Río no es “un caso perdido”. Es un caso de políticas de seguridad erróneas.

Para reducir los homicidios es imperativo priorizar la elucidación de esos crímenes, especialmente las matanzas (es decir, homicidios múltiples, con tres muertes o más). La desarticulación de grupos que cometen crímenes en serie produce un fuerte impacto en la reducción del fenómeno. La desarticulación de pandillas debe basarse en el uso de inteligencia, con la detención de criminales, preferentemente, fuera de su área de control territorial, para evitar reacciones, conflictos y amenazas a la población.

La aclaración de homicidios tiene doble función: permite entender las dinámicas sociales que resultan en muertes violentas –incluyendo las motivaciones y prácticas criminales–; y transmite el mensaje, para la sociedad, los criminales y la policía, de que grupos de exterminio, milicias y pandillas serán desarticulados.

El arma debe estar en el centro de las preocupaciones de la seguridad. Es necesario asignar recursos materiales y de inteligencia para estancar el ingreso de armas y municiones en las áreas más afectadas por conflictos. También es importante intensificar el trabajo preventivo para disminuir la circulación de armas, incluso de pequeño calibre, especialmente entre jóvenes y en escuelas, a través de campañas y asociaciones con líderes comunitarios.

En el caso de Río de Janeiro, es esencial reducir la letalidad policial. En los primeros cinco meses de la intervención, la policía fue responsable del 27% del total de homicidios. En algunas áreas, esta proporción alcanza el 35%. Para reducir la letalidad policial es necesario desarticular esquemas crónicos de corrupción en batallones y comisarías, intercambiando comandos y guarniciones enteras. En algunas áreas es necesario impedir la circulación de políticos, cables electorales y representantes de “grupos comerciales” en unidades policiales.

Es necesario reducir los enfrentamientos y evitar que los delincuentes disparen como primera reacción de defensa. Priorizar la presencia policial en áreas donde ocurren tiroteos, transmitiendo el mensaje de que, donde haya disparos, habrá mayor represión a actividades ilegales con fines de lucro.

Es necesario desarrollar modelos de seguridad menos dependientes de presencia física de policías militares y del uso de la fuerza. La mejora de los mecanismos de gestión y monitoreo es esencial, con la adopción de campañas y medidas para estimular las notificaciones; ampliación y modernización de los sistemas computarizados; avisos automáticos de concentración de ocurrencias en una localidad –los llamados *hot spots*–; sistemas automáticos de alerta de la policía; e integración entre policías, guardias municipales y sistemas de vigilancia privada, entre otros.

En el caso de Río de Janeiro, es urgente combatir el desaliento y desarrollar casos modelo, cuidando particularmente de ciudades de la región metropolitana con altas tasas de homicidios, para mostrar que la violencia tiene solución. Las políticas de seguridad pueden salvar vidas en lugar de exterminarlas.

Hasta aquí, en Río bajo intervención, hemos visto pocas estrategias de inteligencia, diálogo con la población, cuidado con la vida en las favelas y reducción de las muertes como primado absoluto de la seguridad.

La intervención federal bajo mando de militares de las Fuerzas Armadas es un modelo que Río no debe prorrogar y Brasil y los países de nuestra América Latina no deben copiar. Muchas gracias.

Exposición de Sergio Torres⁴⁹

Buenas tardes a todos, en primer lugar quiero agradecer a Alejandro y a Gabriel por la invitación a esta casa que ya es un poco mía, ya vine muchísimas veces, siempre muy agradecido; agradecerles a todos ustedes por estar aquí, la verdad es que es muchísima gente y esto muestra además el interés que tiene este seminario y todos los conferencistas que han participado en estos días. Pretendo respetar el tiempo, palabra de abogado, así que no se rían.

En primer lugar quiero marcar que cuando hablamos de las problemáticas de la manifestación, de la protesta social y demás, son múltiples los derechos que están en juego: el derecho a peticionar, el derecho de asamblea, el derecho de reunión, el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la igualdad, el derecho a transitar, el derecho a un medio ambiente limpio, el derecho a la propiedad, el derecho a la integridad física e incluso el derecho a la vida. Todos estos son garantías y derechos constitucionales que deben ser reconocidos y respetados, por supuesto también son respetados no solamente por nuestra Constitución Nacional sino que además están receptados a lo largo y a lo ancho de todo el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Lo primero que quiero marcar y lo voy a decir con el suficiente énfasis, quiero reafirmar que la incumbencia del derecho penal es restrictiva en esta materia, no solamente es de *ultima ratio* como regla general, el derecho penal llega después de que las cosas pasaron, el derecho penal es el derecho de los muertos, entonces los jueces siempre llegamos después de que las cosas ocurrieron, cuando en realidad hay que tratar que las cosas no ocurran. Este concepto restrictivo del derecho penal, incluso, ha sido receptado por las directrices de la observación de manifestaciones y protestas sociales en las que se dijo: “el uso indebido del derecho penal en contra de quienes participan de acciones colectivas contribuye a la criminalización de la protesta social, fenómeno que consiste en una respuesta estatal cuyo objetivo es controlar, castigar o impedir el libre ejercicio del derecho a protestar y manifestarse, deslegitimando y desarticulando los movimientos ciudadanos, encubriendo su real connotación reivindicativa”.

Cuando nosotros hablamos de la protesta, de las manifestaciones, vamos a encontrar tres derechos que el Estado debe garantizar: es responsabilidad de los gobiernos lograr la articulación de derechos en juego cuando se habla del derecho constitucional a la protesta, los derechos de los terceros circundantes que no participan en la protesta y los derechos policiales. Por otra parte, cuando nosotros observamos violencia en las manifestaciones vamos a ver que los violentos muchas veces son ajenos a la protesta, siempre son pocos y el rol, me parece, de la policía es aislar a esos pocos para no vulnerar los derechos de la inmensa mayoría. Las personas, y esto es un principio general que se llama el Principio constitucional de culpabilidad –que es uno de los grandes logros en la historia de la humanidad, donde la gente responde por lo que hace y no por lo que es–, es el derecho penal de acto. Entonces lo que nosotros no podemos hacer es tratar a los no violentos como violentos, el que no es violento no puede ser tratado con violencia.

Nosotros observamos que la mayoría de las manifestaciones, de las protestas, tienen un contenido que debiera ser atendido por las autoridades correspondientes. La protesta no es un genérico, no hay simplemente protestas porque sí, las hay por muy diversos motivos y esto implica que las autoridades políticas destinatarias de las protestas pueden ser muy diversas: recibir a veces a un grupo de manifestantes, atender la demanda, iniciar acciones de negociación, son caminos requeridos e incluso indispensables cuando vivimos en democracia. Los objetivos de la mayoría de las protestas son visibilizar los conflictos y procurar caminos de atención, el abordaje es complejo y debe atenderse desde la complejidad, no podemos pretender respuestas simples a problemas complejos porque las respuestas van a ser falsas. Ninguna acción sola sirve. La responsabilidad de articular los derechos de la protesta social no la tiene el Ministerio de Seguridad; la tiene, seguramente, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Educación. Por eso nosotros pensamos que deben existir para un adecuado y razonable uso de la fuerza estatal, protocolos para definir con precisión los elementos a ser utilizados en cada una de las ocasiones que se presentan.

Yo quiero rescatar aquí el rol de la Defensoría del Pueblo en una manifestación de fin del año pasado en la que el titular Alejandro Amor y todo el equipo trabajaron muchísimo en la causa, acá hay muchos presentes que trabajaron esos días; y, luego de muchas charlas que nosotros tuvimos con ocasión de esto que había ocurrido, entendimos que era necesario no solamente resolver la situación procesal sino que había que ir un poquito más allá y que había que pedirle al Ministerio de Seguridad de la Nación, al Ministerio de Seguridad de la Ciudad, a la Legislatura de la Ciudad

⁴⁹ Sergio Torres es Abogado, a cargo del Juzgado Federal 12, y docente universitario en la UBA, Universidad de Lomas de Zamora, Universidad de la Matanza, entre otras.

Autónoma y al Congreso Nacional la discusión y la redacción de protocolos de actuación policial. Esto porque es indispensable hacer previsible la reacción estatal, esto implica ocuparnos también del antes, del durante y del después, implica capacitación de las fuerzas policiales, implica un abordaje interdisciplinario ya que todas las agencias del Estado que tienen que ver con este tema deben participar y tienen necesariamente que hacer un aporte válido para intervenir frente a un caso concreto. Ya sea desde la apertura de reuniones de trabajo que permitan orientar hacia una solución a la problemática sometida a la protesta, como en el correr de la crisis, surgiere en su contexto en pos de aportar a la mejor y más pronta solución con respeto, insisto, del derecho de todos los actores que quedan involucrados necesariamente: protestantes, fuerzas de seguridad y terceros ajenos.

Yo lo dije antes y lo voy a volver a decir: si algo he aprendido en estos años de ejercicio de la magistratura es que las situaciones complejas solo pueden ser abordadas en forma integral, no puede haber una respuesta única o parcial porque esa respuesta, como dije recién, finalmente va a ser falsa. Por eso todas las agencias del Estado deben participar de estos debates, yo estuve viendo la gente que ha participado en estos dos días y es gente con un pensamiento plural, gente de distintos lugares, con distintas visiones, con distintas lecturas y creo que de aquí puede salir el germen rico, interesante, para finalmente poder establecer estos protocolos que son indispensables para dar una respuesta a esta problemática. Esto va a permitir una discusión amplia, escuchando a todos los involucrados y finalmente redactar un protocolo diverso y plural, como debe ser toda discusión en un Estado democrático. Muchas gracias.

Exposición de Luis Novoa⁵⁰

Buenas tardes para todos y todas, soy Luis Novoa, coordinador del equipo de Seguridad Humana y Defensor en Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Fui funcionario público, fui coronel de la policía por treinta y dos años, durante ese tiempo me desempeñé como director de la Oficina de Derechos Humanos en diez de los treinta y dos años, fui agente alterno en casos de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos e integré el equipo técnico en la Comisión de la Verdad en los hechos que tuvieron que ver con el holocausto en Palacio de Justicia ocurrido en noviembre de 1985 con el saldo de noventa y ocho muertos y once personas desaparecidas, siete de las cuales eran trabajadores de una cafetería de ese palacio, dos visitantes, un magistrado y una guerrillera. Este hecho fue muy lamentable para el Estado colombiano y para la sociedad colombiana en atención a que fue una retoma del Palacio de Justicia en ocasión a una incursión del grupo guerrillero M-19, una retoma donde el empleo de la fuerza fue desbordado por parte de las fuerzas militares y el resultado son estas personas que murieron: noventa y ocho muertos y once personas desaparecidas.

Mencionarles que yo vengo de un contexto donde tratamos que las instituciones del Estado cumplan con los estándares de derechos humanos, pero también estamos saliendo de un conflicto armado, hemos hecho una negociación con la FARC y aquí la Oficina ha participado, yo soy asesor en los temas de paz y estamos actualmente con el ELN –Ejército de Liberación Nacional– en conversaciones en La Habana en el ánimo de buscar esa paz. Pero hay una situación bien rara: en los dos acuerdos las partes han hablado de cómo regular la protesta social y ahora las personas que me precedieron han hablado de cómo regular la protesta social y la Argentina ha sido un referente para las autoridades colombianas. Hay un protocolo que no sé si es de la Ciudad de Buenos Aires o de Argentina, que fue tomado como referente por el alcalde Gustavo Petro –quien hoy en día es candidato a la presidencia y tiene una gran opción–, y ese documento argentino fue tomado para hacer un protocolo a nivel de la ciudad de Bogotá. Protocolo que obviamente fue escrito y le fue entregado a las autoridades administrativas y de policía para que se cumpliera, y de alguna manera se cumplió. La protesta social comenzó a tener un escenario de diálogo y de concertación, yo hablaba ahora con el ministro y le señalaba la experiencia que tienen aquí respecto al diálogo y cómo el diálogo ha servido para bajar la violencia y para impedir que haya actos de provocación. Pues bien, en Bogotá esto comenzó a dar resultado, las organizaciones sindicales, las organizaciones defensoras de derechos humanos comenzaron a tener diálogo con las autoridades y un entendimiento de cuándo deberían intervenir las fuerzas de policía, y se encontró a través de este ejercicio que en la gran mayoría de los casos las fuerzas policiales, especialmente el escuadrón antidisturbios, eran factores generadores y detonadores de la violencia. Allí se hizo un ejercicio de no poner al personal de antidisturbios en la primera línea frente a la ciudadanía y esto obviamente generó una autorregulación por parte de quienes estaban ejerciendo el derecho a la protesta. Creo que es una consideración que hay que estudiar y que hay que mirar a nivel latinoamericano, porque en muchos países ocurre lo que estoy diciendo, que la fuerza

⁵⁰ Luis Novoa es actualmente Coordinador del Equipo Seguridad Humana y Defensores de DDHH, Oficina del ACNUDH en Colombia.

pública puede ser detonador de actos de violencia y creo que cuando se acude al diálogo y a los pactos esto mejora. Estando en funciones en el año 2002, muy álgida la protesta en mi país, hice un evento con los estudiantes de la universidad pública, los presidentes de los consejos estudiantiles, para pactar algunas cosas frente a las situaciones que se presentaban, sobre todo en la protesta, cuando iban estudiantes. Una de las primeras recomendaciones de uno de los estudiantes de la Universidad Industrial de Santander fue: "mire, coronel, quiten al escuadrón móvil anti disturbios y nosotros vamos a hacer la protesta de manera pacífica, pero entendiendo que somos muchachos". Realizamos ese ejercicio y obviamente sirvió, entonces creo que lo que ustedes han realizado aquí, lo que de alguna manera se ha tomado como referencia en mi país, es un escenario que hay que explorar. La gente no protesta por protestar, como lo estaba diciendo aquí el abogado, creo que la protesta es una expresión de las necesidades y de la carencia especialmente de derechos económicos, sociales y culturales, y cuando la gente no es escuchada, pues obviamente su escenario es la calle, su escenario es la vía pública, el espacio público y, en ese sentido, los relatores y los estándares de derechos humanos ya le han recordado a los Estados que la gente tiene ese derecho a tomar la vía pública para protestar de manera pacífica.

Hecha esta introducción, me voy a referir a algo que me pidieron que realizara para mirar la posibilidad de hacer un evento a nivel regional con las policías del continente, y entendiendo que hay un escenario para mirar temas de seguridad ciudadana y regulación de derechos, que es la reunión de ministros de seguridad que se celebra cada dos años en distintos países del continente, la última fue en Lima, Perú, y trazar algunos derroteros que permitan potenciar el diálogo por encima de la actuación operativa de los cuerpos de policía cuando hay un derecho a la protesta que es realmente pacífico. Yo planteé los debates y desafíos que tendríamos, voy a hacer un paneo muy general a partir de lo que conozco y de lo que escuché en estos días. Creo que haría cinco preguntas de debate. Una tiene que ver con el debate que se dan los policías internamente y el debate que se da la sociedad frente a la garantía y protección de los derechos humanos. La primera pregunta que se hacen normalmente los cuerpos de policía es: ¿los derechos humanos impiden realizar el trabajo policial? Creo que es una premisa totalmente errónea, falsa, mi compañera de panel lo expresó ahora, la profesión policial es una profesión que encarna y representa la autoridad del Estado, un policía regula derechos, un policía puede privar de la libertad, un policía le puede quitar la vida a una persona. Entonces, esas responsabilidades tienen un límite y esas responsabilidades encarnan también una responsabilidad de orden político.

En ese sentido le di una mirada a la Ley 5688 y creo que aquí hay un gran avance desde el punto de vista político, hay voluntad política en los dirigentes de la Ciudad de Buenos Aires de trazar un marco para crear un rumbo que debe seguir la policía de Buenos Aires; y en ese rumbo que tiene trazado de manera específica se estipula que los policías se deben apegar al principio de legalidad en todas sus actuaciones. Es decir que un procedimiento policial no puede estar por fuera de lo que la ley ha regulado, y creo que esta es una herramienta importante tanto para jueces como para agentes disciplinadores y también para la sociedad, la sociedad tiene que conocer qué contiene la ley a efectos de hacer la exigibilidad y la garantía de los derechos por parte de los policías de, en este caso, la Ciudad de Buenos Aires.

Llama la atención algo que es bien importante y que no sé a futuro cómo irá a tener desarrollo, que es el *Principio de oportunidad* contemplado en la ley. Este principio es una defensa de los derechos humanos siempre y cuando el funcionario de policía tenga el criterio para aplicarlo y para supervisar la aplicación por parte de sus subalternos. Porque ese principio menciona que la injerencia de la fuerza pública en los derechos de las personas está limitado y obviamente aquí hay una separación entre lo público y lo privado. La policía no puede sino regular los derechos cuando se encuentran en el área pública. El área pública es el escenario de exigibilidad de los derechos por parte de la policía, pero el policía no podría hacer injerencia en la privacidad de las personas. Aquí nuevamente hay un elemento supremamente importante en materia de prevención, pero también de garantía de los derechos, y es cómo le está prohibido al cuerpo de policía de la Ciudad de Buenos Aires realizar actividades de inteligencia en razón de la raza, el credo, la opinión política, el género, la condición social de las personas. Creo que el tema de la inteligencia es un lastre, fruto de que los cuerpos de policía fueron militarizados y siempre se vio al ciudadano como al enemigo. Aquí hay una premisa bien importante desde el punto de vista legal y es que está prohibido realizar inteligencia con el ánimo precisamente de garantizar los derechos, el cuerpo de policía debe establecer cuáles son las constelaciones delictivas para intervenir y garantizar derechos, como el derecho a la vida o el derecho a la propiedad. La ley garantiza la exigibilidad por parte de los ciudadanos de la eficiencia del cuerpo de policía frente a esa garantía de derechos. Pero también creo que se ha dado un paso importante, ojalá en mi país se pudiera hacer eso y lo estamos intentando hacer, en este momento estamos en discusión de un protocolo para atender la protesta social, lo que ha implicado reuniones con organizaciones campesinas, indígenas, sindicatos y la población que reclama sus derechos. Y me llama

particularmente la atención el uso de la fuerza directa, la Ley 5688 prácticamente en este tema hace un desarrollo de los principios básicos para el empleo de la fuerza y armas de fuego, y también del Código de Conducta para los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Creo que estos elementos facilitan la toma de decisiones internas para la promoción y ascensos, entendiendo que quien respete los derechos humanos debe tener la primera opción para ascender. Pero también facilita la toma de decisiones por parte de jueces o de agentes disciplinadores a efectos de corregir. Yo particularmente creo que cuando hay justicia frente a la violación de los derechos humanos, esa justicia es prevención frente a eventos que posiblemente a futuro puedan ocurrir. Una administración de justicia eficiente, cumplida y oportuna hace que quien comete ese tipo de hechos no los vuelva a cometer o quien está viendo esa actuación no pueda llegar a cometerlos, la justicia en este caso es importante.

Un segundo punto de debate es para los policías, normalmente quienes trabajan en derechos humanos, los defensores de los derechos humanos, buscan judicializar la actuación de la policía, tampoco es cierto. El policía es un garante de derechos, así está en el mandato constitucional de la Argentina, en mi país de igual manera, y lo que la gente exige es que la actuación de los policías esté enmarcada dentro del principio de legitimidad y de legalidad. Yo había leído el caso Chocobar –ayer lo escuché con mayor amplitud– y realmente uno queda sorprendido por los mensajes de tipo político que calan con una carga de profundidad en el cuerpo de policía. En todo cuerpo de policía militar lo que mencionen quienes tienen la conducción se irradia inmediatamente al interior. Aquí hay un hecho, lo digo con todo el respeto desde el punto de vista de los derechos humanos, y es que la decisión política de estimular a una persona que ha actuado y que a la luz de la ley argentina, según lo estableció el juzgado que atendió el caso, existió una vulneración del derecho a la vida, pues es para reflexionar. Creo que la responsabilidad política frente a declaraciones de este tipo debe ser tomada en serio. Yo preguntaba a algunos efectivos policiales ahora en estos días que estuve acá, qué opinaban de ese caso y respondieron: si era un delincuente, había que intervenir. Pero cuando uno hace un análisis frente a los principios, pues obviamente la respuesta es no; y ayer escuché la posición de uno de los jueces que participó en los paneles y hablaba de cómo territorialmente ese policía no pertenecía a la Ciudad de Buenos Aires, y de hecho, no estaba en el ejercicio de funciones legales. Ese es un punto. Ahora, mirando la aplicación de los puntos básicos para el empleo de la fuerza y armas de fuego (el de necesidad, proporcionalidad y legalidad), pues efectivamente ahí este policía falla. Cuando se emplea la fuerza de manera letal hay que mirar aspectos muy puntuales, y uno de ellos es la inmediatez en la reacción frente al ejercicio de la fuerza letal, no pueden pasar horas ni días, la inmediatez frente a la afectación de un derecho; y hay un principio de oro, uno de los principios básicos –y así está contemplado en la Ley 5688–, y ese principio de oro es que la fuerza letal se emplea única y exclusivamente para proteger la vida humana, no más. Y creo que eso lo tienen que interiorizar los policías, quienes tienen la conducción política y operativa de la policía, para que sea una cultura de largo aliento, donde los policías entiendan que el arma que les entregan para garantizar los derechos de las personas solamente se emplea letalmente para salvar una vida, ese es un principio de proporcionalidad frente a la necesidad del empleo de las armas de fuego.

El tercer punto de debate es: me piden que respete los derechos humanos, ¿y quién protege los míos? Creo que es un debate en materia de derechos humanos innecesario para un policía. La normativa policial establece cuáles son los derechos que tiene el policía en materia salarial, en materia social, pero en materia de garantía de derechos frente a los asociados, el policía tiene una norma fundamental que es la constitución política y, por otra parte, el policía tiene un plus, el ciudadano común y corriente, responsable, si desconoce la Constitución y la ley, pero el policía lo es por la misma causa o por la omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones. Entonces, miren lo delicado que es ser policía, ser policía no es fácil, el policía se tiene que preparar, debe entender la responsabilidad que tiene frente al ciudadano, frente a las personas más vulnerables.

Un cuarto punto de debate es que se denuncian violaciones a los derechos humanos por parte de integrantes de la policía y no se obtienen respuestas. Ayer en el panel en el que estuve escuchaba a una señora de villa 31 y le decía a los panelistas que la policía en su barrio ha agredido a jóvenes, es un barrio pobre, marginado –aquí ya hay discriminación–, y han disparado contra personas e incluso le han dado muerte a una de las personas; y expresaba que le puso la queja, me imagino que al comandante de la policía de la localidad, pero no ha obtenido respuesta. Obviamente este tipo de conductas son las que deslegitiman a un cuerpo de policía, porque todos los cuerpos de policía están permanentemente al filo de la navaja de cometer un acto que vulnera los derechos humanos. Pero lo importante es la calidad de respuesta que se dé frente a esa vulneración, un buen comandante de policía tienen que tomar esas quejas e iniciar una investigación y, si amerita, apertura disciplinar, pues así lo tiene que hacer e internamente tendrá que producir un informe para mirar de qué manera sus subalternos están cumpliendo con lo que está parametrado en la ley. Uno dice: la academia es una cosa, como dijo mi colega, y es cierto, las academias enseñan el deber ser al cadete, futuro policía, pero la calle es otra cosa. Aquí entiendo que ha habido un traspaso de

funcionarios de la federal a la nueva policía y los policías tienen códigos de comportamiento que si no se descifran se convierten en problemas; y esto es parte del mando y control de la policía. Frente a esto hay una responsabilidad: si un comandante de policía no cumple con este tipo de obligaciones estaría implicado en una violación de derechos humanos por omisión, así no la haya cometido de manera directa.

Y el quinto punto de debate es que la justicia no actúa con celeridad cuando se cometen violaciones a los derechos humanos. La actuación de la justicia tiene que ver mucho con la prevención, y voy a traer un caso aquí, que siempre menciono cuando hago mis capacitaciones, y es el caso Bulacio. Ese caso es referente dentro de los cuerpos de policía, y es un caso que después de veintidós años tuvo una sanción, y es una sanción que se contrapone al respeto y garantía de los derechos humanos, porque es una sanción a un comisario que me imagino que no fue el que causó directamente las lesiones, sino por ser el comandante de la comisaría y penalmente responde por detención ilegítima cuando en el caso tratado por la Corte Interamericana se habla de privación ilegal de la libertad, de violación de los derechos del niño, porque era menor de edad, de tortura, y obviamente del derecho a la vida, porque este joven muere días después por los golpes que había sufrido. Uno se pregunta por qué tanto tiempo, y son las preguntas que me realizaba en funciones y que ahora me hago frente a los temas de ejecución extrajudiciales y casos de tortura cometidos por la fuerza pública, donde intervengo para pedirle cuentas a la fuerza pública ¿Por qué se demora tanto? Una investigación interna policial de un buen comandante no debería tardar más de un mes, si tengo los libros de registro de quién estaba de servicio, quién hizo la conducción, quién estaba de guardia o encargado de calabozos, puedo ir determinando responsabilidades de acuerdo a la función que estaban cumpliendo en el momento y en la hora que ocurrieron los hechos. Nosotros estamos tratando ahora un caso de una presunta ejecución extraoficial de la policía colombiana en una zona rural donde hubo seis personas muertas que estaban protestando. La investigación lleva cerca de seis meses, y cuando le pregunto al fiscal que está conociendo la causa por qué se han demorado, me dice que no han podido individualizar quién era el comandante y me parece desproporcionada e irresponsable su respuesta, porque para eso hay minutas, y si quiere la oficina nuestra le acompaña para que haga la verificación, porque esa es una prueba, él puede ordenar una práctica de pruebas a efectos de mirar en los libros y en las operaciones radiadas quién estaba de comandante a efecto de establecer la responsabilidad. Entonces, creo que la sociedad, las personas que son víctimas de violación de los derechos humanos o los familiares de personas que han sido objeto de violación de los derechos humanos tienen derecho a una justicia rápida, cumplida y eficaz que evite que a futuro haya repetición de estos hechos por parte de agentes estatales.

Quería mencionar estos cinco puntos de debate, que imagino pueden servir para las preguntas que se vienen a futuro, que son los interrogantes que se hacen los policías internamente y los que se hacen las personas que son objeto de violación de los derechos humanos. Gracias.

Exposición de Marcelo D'Alessandro⁵¹

Buenas tardes a todas, a todos. En primer lugar, agradecer a todo el equipo de la Defensoría, a Alejandro, a Gabriel, porque generalmente estos ámbitos de discusión, estos ámbitos de debate, de confrontación de ideas en estos temas tan sensibles, ya la convocatoria en estos dos días demuestra que es algo que interesa y mucho, así que de verdad les agradezco la iniciativa y espero que siga. La Ciudad de Buenos Aires tiene una lógica diferente a cualquier otro lugar, viven 3 millones de personas, en forma diaria ingresan casi 4 millones de personas, es la sede del Poder Ejecutivo, es el centro del sistema financiero, están las embajadas y es, por excelencia, el epicentro de las manifestaciones. Todas las manifestaciones habidas y por haber en el país se realizan en su gran porcentaje en la Ciudad de Buenos Aires. Se habló tanto, es tan amplio el tema, pensaba cómo ordenar el debate y espero que se abra a preguntas, porque me parece que, más allá de lo que uno pueda hablar o expresar, sintetizarlo en unos minutos es poco, y me parece que lo que más enriquece puede llegar a ser el debate, perdón si rompí la lógica, pero como siempre debatimos tanto con Alejandro como con Gabriel ya estoy acostumbrado.

No voy a hacer tanto hincapié en la Ley 5688, como bien ya se describió en otros tantos paneles, no quiero hacer algo tan técnico, ni en la vía de actuación de la Policía de la Ciudad, que tiene su basamento en los derechos fundamentales que bien marcó el doctor Torres, y que tiene los principios básicos sobre el empleo tanto de armas como de la fuerza anclados en las normativas de las Naciones Unidas. La verdad es que es gratificante, hablábamos con Luis antes de

⁵¹ Marcelo D'Alessandro, actual Secretario de Seguridad de la Ciudad, es Abogado (UCA). Fue Diputado Nacional por la Provincia de Buenos Aires. Es Presidente de la Comisión de Legislación del Colegio de Abogados de Lomas de Zamora y profesor adjunto de la cátedra de Derecho Político de la Univ. de Lomas. Es miembro del Colegio Académico del Instituto Internacional de Derechos Humanos.

ingresar acá y me decía qué buena ley, qué completa y eso la verdad es que nos pone orgullosos. Uno de los autores de la ley, crítico constructor, como digo siempre, fue Gabriel, y la verdad es que salió una ley con un gran consenso y un paso importantísimo en materia de derechos humanos en lo que es la creación de la fuerza policial. Pero sí quiero hacer hincapié en cómo fuimos trabajando en estos protocolos no escritos que mencionaba Gabriel hace un rato, cómo empezar a ordenar desde la seguridad este reclamo que se realiza constantemente de la ciudadanía, porque acá tenemos que mediar entre el derecho a manifestarse, el derecho a transitar y nosotros agregamos un derecho más, que es el derecho del policía, no puede ser que por funciones del policía se tenga que someter también muchas veces a situaciones de violencia. La verdad que eso lo fue subsanando y lo fue solucionando una mesa de diálogo, y en esos debates que nosotros realizamos es un camino que estamos transitando, que falta, pero la verdad es que uno a veces no tiene tiempo en esta vorágine de parar a ver lo que uno también va construyendo. Si se ponen a pensar o a ver o a revisar muchas de las manifestaciones que se realizan en estos consensos que se han generado con los sectores que manifestaban, con la Defensoría del Pueblo trabajando en conjunto con la Secretaría de la Seguridad que me toca hoy conducir, hubo manifestaciones masivas en las que la policía ni siquiera estuvo, no hizo falta que haya presencia policial. Entonces recuerdo lo que decía el doctor Corti, llegar a poder mediar estos derechos en una sociedad donde todos podamos generar este orden y que convivan todos los derechos. Muchas veces nos cargan, nos dicen: “ah, no le tocan el metrobús”, la realidad es que en el metrobús se transporta el 70% de los trabajadores, no es un capricho, no es un logro que tenemos, es algo que consensuamos entre todos. Que en una manifestación que se realiza en la Ciudad de Buenos Aires que se logre pedir permiso para la ocupación del espacio público parecía hasta hace no tanto algo que no se podía realizar y hoy se realiza. La verdad es que en estos protocolos no escritos, como los definió Gabriel, se empezó a hacer moneda corriente del ordenamiento de las manifestaciones, y el grueso con la responsabilidad de los dirigentes, con el seguimiento y la participación en terreno, en campo de la Defensoría del Pueblo, con una policía anclada en estos derechos de los que hablaba antes, la verdad es que el grueso se ha realizado y se realiza en paz, por supuesto tenemos hechos lamentables de violencia, como bien marcaba el doctor Torres, donde son los menos, pero lamentablemente se llevan todas las miradas y terminan empañando lo que son estas manifestaciones.

Esta política va de la mano con lo que es la creación de la Policía de la Ciudad, cuando el Jefe de Gobierno, Horacio Rodríguez Larreta, toma la decisión de crear la Policía de la Ciudad y firma el convenio con el presidente y traspasa el área metropolitana de la Policía Federal, la unimos con la Policía Metropolitana, nosotros recibimos todo, toda el área metropolitana que tenía injerencia en la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires, recibimos las comisarias, recibimos todos los elementos de la policía, lo único que no quisimos fueron los organismos de formación, porque nosotros entendíamos cuál es la policía que la Ciudad necesita, esta policía de cercanía de la que hablaba Silvia. Caer a un barrio y hablar con un vecino y que te diga por dónde podés caminar, por dónde no, pero que no conozca el nombre del comisario, es algo que te frustra y es inentendible cómo se puede llegar a escindir la relación de una institución que te tiene que cuidar con la ciudadanía. Uno de los objetivos que nos impusimos y que más acompañó el Jefe de Gobierno es entender que en siglo XXI, en esta época donde vivimos, el policiamiento no agota la solución de todos los problemas que hay, con la policía sola no alcanza. Hoy la seguridad tiene que tener una mirada multidimensional de lo que es la realidad, por eso estoy tratando de tocar varios temas de los que fui escuchando. En esto de caer en los barrios carenciados y cómo se encara este tema, como se dice en la jerga: es fácil caer y romper un búnker de drogas con la policía, tenés los grupos especiales, tenés la fuerza; ahora, ¿qué hacés con la economía secundaria que se instaló sobre ese delito?, ¿qué hacés con los 200 chicos que encontrás cobrando como *dealer*, como centinela?, ¿qué hacés con el jubilado que vende?, ¿qué hacés con la madre soltera que vende, donde un Estado dejó de estar presente y el narcotráfico se hizo presente con saciar algunas necesidades básicas? Esta es la mirada multidimensional y el desafío que tiene la seguridad con un policiamiento que esté a la altura de las circunstancias de esto, entonces necesitás indefectiblemente caer con todas las herramientas del Estado, y así transformamos un programa que se llama *Barrios seguros*. También la policía empezó a participar de todos los eventos del barrio, el uniforme no tiene que estar ligado a la violencia o a la represión del delito, el policía es un servidor público. Yo les puedo asegurar que en muchos barrios hay policías que asisten más partos que enfrentamientos armados, y ahí creamos y capacitamos las unidades de prevención barrial, siempre con esta lógica de la cercanía.

En la creación de esta policía de cercanía, con estos nuevos parámetros, es fundamental entender que se centra el eje en la conducción civil, en la administración civil de la policía. Esto no es crítica de la institución, ni es crítica a los efectivos policiales, ni siquiera a un partido político o a un gobierno, esto son muchísimos años de desidia, yo lo he hablado con muchos amigos que tengo de la Policía Federal, es una institución muy buena que tiene 200 años. Alguien mucho más inteligente que yo dijo que si siempre seguís haciendo lo mismo lo más probable es que siempre obtengas el mismo resultado; la gente hoy necesitaba otra cosa, como estaba desarrollada la seguridad en la Capital Federal

por la Policía Federal no agotaba la necesidad del vecino. Cuando asumimos nosotros encontramos a policías que tenían que administrar su comisaría, tenían que arreglar sus vehículos, tenían que conseguir los insumos necesarios para darle el servicio al vecino. Hoy esa administración es una administración y un control civil de la policía, hoy no existe más el policía plomero, el policía pintor, el policía mecánico, hoy el policía es el policía que tiene que estar cuidando al vecino y para eso tuvimos que hacerlos pasar y tuvimos que enviarlos a una nivelación al instituto para que entiendan cuál era la formación que nosotros queríamos y necesitábamos de ese policía. Lo fundamental que se creó –que también lo escuché aquí–, que es la única fuerza de seguridad que lo tiene, es el Departamento de Transparencia. En cualquier policía existe lo que se conoce como “asuntos internos”, donde vos vas a denunciar a un policía, la denuncia te la toma un policía, el sumario lo instruye un policía y resuelve un policía, no hay manera de que eso termine bien. En la Policía de la Ciudad el Departamento de Transparencia está conducido por civiles, hay una exigencia expresa de que nunca tendrían que haber sido policías o pueden haber sido policías aquellos que ocupen algún cargo en el Departamento de Transparencia y es una verdad que no solo generó, valga la redundancia, mayor transparencia en la ciudadanía, en la capacidad de la denuncia, sino que también para la fuerza, que durante mucho tiempo, muchos compañeros que veían irregularidades o eran sometidos a algunas situaciones irregulares, también ahora vieron la posibilidad y la oportunidad de poder denunciar y encontrar una resolución a sus problemas. En definitiva, el basamento está dado en que la mejor arma que puede tener un policía es la capacitación. Otro de los problemas que había era que cuando un cadete salía y se recibía de oficial, nunca más volvía al instituto, y ahí es donde Silvia marcaba que entraba a la comisaría y ya era captado. El policía tiene que volver constantemente a la capacitación, a revalidar ese título de vocación que tiene que es una de las funciones más leales que puede tener una persona, que es cuidar al otro. La idea es abrir al debate. Muchísimas gracias a todos.

PALABRAS DE CIERRE

Exposición de René Mauricio Valdés⁵²

Bueno, muy buenos días queridas amigas, queridos amigos, estimados colegas de esta mesa. Un saludo muy cordial de parte del equipo de Naciones Unidas que trabajamos en Argentina, y también de parte de nuestros colegas de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Nuestra oficina subregional en Chile, que estará también participando en este evento, y a nuestros colegas de la Oficina del Alto Comisionado en Colombia, también muy bienvenidos. Estamos muy contentos de poder contar con la participación de la Oficina del Alto Comisionado de Colombia, Chile y Argentina en este evento. También saludar cordialmente a todos los amigos y amigas que nos visitan de otros países: muy bienvenidos sean todos y todas a esta hermosa ciudad, y a los amigos que nos visitan de otras provincias.

Permítanme, queridos amigos, robar un minuto de su atención para recordar y mencionar algunos de los temas sobre los que vamos a estar trabajando en este foro. Quisiera comenzar por recordar que los estándares internacionales sobre Derechos Humanos aplicados a la función policial están constituidos por el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los principios básicos de Naciones Unidas sobre el uso de la fuerza y armas de fuego por los funcionarios a cargo de hacer cumplir la ley. Estos instrumentos constituyen directrices mínimas a ser implementadas en los ordenamientos jurídicos nacionales para que el uso de la fuerza no vulnere derechos humanos. Los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley fueron elaborados por diversos expertos del área de aplicación de la ley - incluyendo, desde luego, a agentes de policía- y se debatieron en una serie de reuniones preparatorias y consultas entre 1987 y 1990, es decir, un proceso muy intenso y muy extendido de discusión, que ocurrió a nivel mundial. Finalmente fueron adoptados en el 8º Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, y aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1990. Entonces, los principios básicos se han convertido en referencia y orientación fundamental para quienes tiene como objetivo garantizar que el uso de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respeten los Derechos Humanos, en particular prestando la debida atención a la protección del derecho a la vida y a la seguridad de las personas.

Quisiera también recordar, queridos amigos, que en septiembre de 2015 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la agenda de desarrollo sostenible, la agenda 2030, los 17 objetivos de desarrollo sostenible que se han convertido en una especie de guía para todos los esfuerzos, no sólo de la cooperación internacional, sino de los países, provincias, ciudades y distintas organizaciones que están realizando para alcanzar mayores niveles de desarrollo, pero de un desarrollo que sea sostenible. Y recordad que esa agenda incluye un objetivo precisamente sobre los temas que vamos a hablar ahora. Permítanme mencionarlo: es el ODS n° 16, que nos hace referencia a que sin sociedades justas, pacíficas y con un debido acceso a la justicia, no es posible concebir un genuino desarrollo sostenible. Es en torno a estos objetivos en las normativas de la ONU y de este ODS n° 16, es donde podemos trabajar, que nos ayudan y nos orientan para trabajar en la construcción de instituciones efectivas, igualitarias y transparentes, que generen avances en toda nuestra región. Ello implica fortalecer a las instituciones para que puedan brindar a la ciudadanía un espacio de diálogo donde ésta sea escuchada y se sienta incluida en la toma de decisiones, y así evitar la proliferación de conflictos.

Quisiera, para finalizar, agradecerles a los amigos de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires por la oportunidad y la confianza con la que nos distinguen para trabajar juntos en la organización de este importante evento que, tengo la confianza, será de mucho provecho para todos nosotros. Muchísimas gracias y bienvenidos a todos.

⁵² Coordinador residente de las Naciones Unidas Argentinas y representante residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Exposición de Alejandro Amor

Siento una satisfacción tremenda por este evento que propuso Gabriel, que organizó todo el equipo y que se llevó adelante con la participación masiva, como se ha manifestado de manera reiterada aquí por los panelistas de este último, valga la redundancia, panel.

Quiero hacer uso de algo que, varias veces, cuando llegué a la Defensoría trataba de mostrar a los compañeros y compañeras de la casa. Para todos los que venimos del Estado, yo soy abogado del Estado de la Ciudad de Buenos Aires, circunstancialmente Defensor, pero abogado de la Procuración de la Ciudad, siempre tenemos una lógica que implica que las cosas las vemos nada más que desde nuestro lugar y, además, la concepción de que el expediente o la acción es nada más que la nuestra, y en general tomaba este ejemplo: si yo les pregunto a ustedes qué están viendo que tengo en la mano, todos los que están acá me van a decir una botella. Si pido que me describan un poco más, seguramente alguno me va a decir una botella con agua, de plástico y verde. Si pido una descripción mayor, quienes están de frente me van a decir: dice la marca. Sin embargo, quienes estamos acá atrás no la leemos, pero sí podemos leer las cualidades y los minerales que componen esta agua mineral que ustedes no ven y a lo mejor quienes están del lado derecho ven el código de barras que ustedes no ven, pero ellos sí, sin embargo, el objeto es exactamente el mismo.

Son las distintas visiones sobre un mismo objeto que todos tenemos que aprender a compartir y a complementarlas porque el objeto es el mismo. El objeto de este plenario fue la seguridad y los derechos humanos o los derechos humanos y la seguridad, y el valor más grande que ha tenido y que tiene es la pluralidad de quienes han participado acá, pero sobre todo, los orígenes diversos que dan las distintas interpretaciones sobre la botella.

Cada uno de los que ha hablado viene de algún lugar distinto: Sergio Torres es Juez Federal, Marcelo D'Alessandro es Secretario de Seguridad y, además, un civil a cargo de una fuerza de seguridad en la Ciudad de Buenos Aires, Daniel Presti es legislador de la Ciudad de Buenos Aires, Horacio Corti es el Defensor General de la Ciudad de Buenos Aires, han participado organizaciones como el CELS, está presente la Defensoría del Pueblo, está presente Naciones Unidas. ¿Por qué es importante? Porque somos todas personas en el ejercicio de plenas funciones.

Los desarrollos intelectuales son siempre importantes para marcarnos un horizonte. Si hubiéramos hecho un debate de intelectuales, primero garantizo que esta sala estaría casi vacía, con todo el respeto a los intelectuales. Pero además, creo que no tendría ni la tensión ni la tirantez que se vio durante muchas de las exposiciones y de las preguntas que hubo en el ida y vuelta, ni las críticas que hubo hacia nosotros como corresponde y bienvenidas, porque somos funcionarios y para eso asumimos el rol de ser funcionarios.

La verdad es que también hay algo que corresponde destacar fundamentalmente: acá hay muchos que son muy jóvenes, algunos nacidos con posterioridad a la asunción del doctor Raúl Ricardo Alfonsín, otros somos generación Malvinas y algunos otros, a lo mejor, sean un poco más grandes. Pero la realidad es que esta mesa heterogénea, conformada por personas que tenemos distintas opiniones políticas y profesionales, e incluso hasta sobre la forma en que debe funcionar la administración del Estado, del ejercicio de la justicia, del trabajo como legisladores. Hemos sido capaces entre todos, con una presencia masiva por parte de ustedes, de exponer animándonos a decir cada uno lo que hacía, lo que pensaba y lo que sentía, con respeto; y del otro lado, tener las devoluciones con críticas fuertes o no fuertes pero también con respeto.

Créanme, porque acá hay muchos de mi generación, que esto era imposible, no digo en la dictadura, digo hace algunos años en la política argentina, y es una construcción de evolución en una sociedad que está saliendo, de una sociedad de la tolerancia. Cuando hay tolerancia es porque al que yo tengo al lado, hay algo de él que no me gusta, lo tolero, pero convivo con esa cosa que me molesta, estamos saliendo de la sociedad de la tolerancia hacia una sociedad de la convivencia en la que me considero un par, teniendo diferencias en el pensamiento, diferencias en el origen, diferencias en la acción, pero considerando al otro un par con el que puedo caminar manteniendo esas diferencias y construyendo hacia adelante.

El valor de este seminario es que los que estamos acá escuchamos a los intelectuales y leemos tratando de tener un horizonte hacia el cual caminar, pero todos los días estamos tratando de construir con la realidad a la que nos enfrentamos. Cuando se mencionó acá una de las primeras intervenciones que hicimos desde la Defensoría del Pueblo, creo que fue Marcelo, la colocación del aula itinerante de los compañeros docentes en la plaza del Congreso.

Me tocó ir y estaban las fuerzas de seguridad y los compañeros docentes de todos los gremios, y encima, como si fuera poco, teníamos que tratar de separar al cordón de la policía del conjunto de los trabajadores que estaban para evitar un conflicto que existió. Pero además después Roberto Baradel me pidió que les hable a los compañeros que estaban adelante para explicarles lo que yo había arreglado con el Gobierno, que era que se iba a permitir la instalación de la carpa itinerante si se cumplía con el simple requisito del formulario para la ocupación de espacio público, como hace cualquiera en la Ciudad de Buenos Aires.

Eso se tramitó en la Defensoría del Pueblo, se hizo desde acá y 48 horas después estaba instalada la carpa docente frente al Congreso nacional. De eso se trata la construcción de funcionarios, jueces, legisladores, sobre las cosas que nos están sucediendo. Lo mismo pasó en la desocupación en Once, lo mismo pasa con la situación de los migrantes senegaleses y lo mismo pasa con muchas situaciones a diario. Pero hay dos cosas que reafirmo: esto hace algunos pocos años atrás, un par de décadas, en democracia, esta mesa definitivamente heterogénea, porque entre los que estamos acá hemos debatido y discutido muchísimo, hubiera sido imposible sostenerla hasta el final, y al mismo tiempo también, sostener entre nosotros esta responsabilidad de llevar adelante acciones que nos permitan ir conviviendo.

Marcelo D'Alessandro dijo algo que para mí es fundamental, a mí no me gusta la presencia policial en una marcha, no porque tenga un prejuicio, porque sé que la presencia policial en una marcha genera naturalmente rispideces, como mínimo. Entonces hemos ido acordando permanentemente que las fuerzas policiales estén a una distancia prudencial que permita que la marcha se desarrolle en paz. Si algunos vecinos y vecinas escuchan lo que estoy diciendoserio, pensarían que es un disparate, que seguramente no tiene ningún valor y me plantearía que hay cada vez mayor cantidad de ocupación de la vía pública.

Sin embargo, para nosotros lo que hay es un proceso de la evolución en cómo se han ido haciendo estas relaciones. Sentarse con quienes organizan una marcha por una reivindicación social, que no es lo mismo que una organización sindical que tiene una estructura conformada legalmente, es muy difícil y sin embargo eso hoy se hace previamente a la marcha. Nosotros nos manejamos con las directrices de Naciones Unidas sobre observación de manifestaciones sociales y políticas y hemos logrado, por ejemplo, también en la marcha de Ni una menos, en las anteriores también, sentarnos, dialogar y buscar que fuera responsable desde todos los actores.

Por supuesto que se han producido hechos, sería un estúpido y un hipócrita si les dijera que no pasó nada y que estamos viviendo el mejor de los mundos. Donde estamos viviendo es en la Ciudad de Buenos Aires, en la que nos hemos animado, a pesar de las cosas que nos salen mal y que hacemos mal, a asumir el desafío de ir transformándolas con la responsabilidad de ser funcionarios y sentándonos en los mismos lugares para corregirlas en conjunto a pesar de ser distintos, a pesar de pensar distinto, poner en una mesa todos los movimientos sociales, a todo el colectivo de Ni una menos, al movimiento obrero organizado que marchaba y que va a volver a marchar, a la marcha que tenemos el día 13 donde se vota el aborto y va a haber dos marchas juntas, una a favor y otra en contra.

Pero es nuestra responsabilidad y se trata de ir cambiando en la medida en que aprendemos a convivir entre nosotros, a pesar de la profundidad de las diferencias que pueda haber. Si yo tolero, en algún momento de la tolerancia estoy dispuesto a confrontar con el otro y a confrontar físicamente. Si yo aprendo a convivir, en algún momento voy a confrontar, pero voy a confrontar ideológicamente respetando al otro, porque esa es la forma en la que se convive, con respeto.

Yo me animaría a decir que el siglo XIX tuvo a los padres fundadores de la patria, me animo a decir que el juicio a las juntas nos dio a otras personas que también nos marcaron la historia argentina, cuando don Julio César Strassera se paró frente a los jueces y les dijo: "Señores Jueces, nunca más" marcó un piso de valores morales y éticos para todos los argentinos. Que cuando la Corte Suprema en el fallo Rosenkrantz, Rosatti y Highton de Nolasco fue por el 2x1, toda la sociedad argentina y toda la clase política lo condenó y en menos de 48 horas se sancionó una ley que fue claramente la expresión de que aquel piso, la sociedad argentina, lo seguía respetando.

Y alguno me puede decir que hacia adelante también hubo otros desaparecidos, claramente. Yo no me olvido que durante el gobierno de Alfonsín hasta las propias fuerzas armadas continuaban teniendo detenidos desaparecidos para extorsionar al Gobierno. Y no me olvido que también hubo desaparecidos como Jorge Julio López en plena democracia, pero también nosotros, y no soy yo el autorizado para decir esto, pero creo que es la sociedad en su conjunto la que tiene que decir: nunca más la violación de derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad en

la intervención que haga, y eso se logra con la responsabilidad con la que se ha llevado adelante este seminario, con el ejemplo que hemos tenido entre todos, de ida y vuelta y con el compromiso de que a la Argentina no la saca una persona adelante, no la saca nadie iluminado, sino que es la construcción colectiva de la suma de las diferencias para la construcción del conjunto, para los que vivimos en el presente y para los que vengan en el futuro, porque nuestra obligación es siempre dejarles a los que vienen adelante algo mejor que lo que recibimos nosotros. Muchas gracias a todos.

ANEXO NORMATIVO

Normas internacionales aplicables a la actuación policial en reuniones públicas

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)

Artículo 21 Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley

Aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1979 mediante la Resolución N°34/169
<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx>

Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>
Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 45/121, de 14 de diciembre de 1990, celebrada en La Habana (Cuba)
Establece el marco jurídico y operativo (directrices o principios básicos) que ha de establecerse para garantizar la debida atención al estado de derecho y a los derechos humanos en el ejercicio de la facultad policial de hacer uso de la fuerza y de armas de fuego.
Fundamentalmente los Principios Básicos N°2, N°4, N°13 N°20.

Otras normas internacionales vinculadas

Declaración sobre el derecho y del deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos

http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf
Aprobada, el 8 de marzo de 1999, por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante la Resolución 53/144

Declaración americana de los derechos y deberes del hombre

Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia, 1948
https://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n_Americana_de_los_Derechos_y_Deberes_del_Hombre_1948.pdf
Artículos 21, 22, 24

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)

Suscripta en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos aprobada en San José, Costa Rica, Noviembre de 1969
https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
Artículos 13, 15 y 16

Directrices para la Observación de manifestaciones y protestas sociales

<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2016/09/Directrices-para-la-observaci%C3%B3n-de-manifestaciones-y-protestas-sociales.pdf>

Elaborado por la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), en conjunto con Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y Defensorías del Pueblo de la región. Se trata de una herramienta que proporciona una guía de asistencia práctica a quienes ejercen la labor de observación de reuniones y acciones colectivas, facilitando a fiscalizadores y fiscalizadoras el proceso de verificación del cumplimiento de obligaciones y estándares internacionales, la observancia y el monitoreo de las circunstancias que enmarcan las manifestaciones o protestas, así como también la recolección de información, su revisión y eventual e inmediato uso frente a violaciones de derechos humanos.

Leyes nacionales y de la Ciudad de Buenos Aires

Ley 5688 de Seguridad Pública de la Ciudad de Buenos Aires

<http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5688.html>

Ley 3 de la Defensoría del Pueblo (1997)

<http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3.html>

Ley Nacional 24.059 de Seguridad Interior

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm>

Constitución de la Ciudad

<http://www.cedom.gov.ar/constCABA.aspx>

Artículo 12, inciso 2: derecho a peticionar, requerir, expresar opiniones e ideas

Artículo 137.- La Defensoría del Pueblo es un órgano unipersonal e independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que no recibe instrucciones de ninguna autoridad. Es su misión la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución Nacional, las leyes y esta Constitución, frente a los actos, hechos u omisiones de la administración o de prestadores de servicios públicos.

Tiene iniciativa legislativa y legitimación procesal. Puede requerir de las autoridades públicas en todos sus niveles la información necesaria para el mejor ejercicio de sus funciones sin que pueda oponérsele reserva alguna.

(...) El Defensor del Pueblo vela por la defensa y protección de los derechos y garantías de los habitantes frente a hechos, actos u omisiones de las fuerzas que ejerzan funciones de policía de seguridad local.

Constitución Nacional

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Artículo 14 bis.- El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial.

Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo.

El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.

Artículo 18.- Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la

causa. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; ni arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente. Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos. El domicilio es inviolable, como también la correspondencia epistolar y los papeles privados; y una ley determinará en qué casos y con qué justificativos podrá procederse a su allanamiento y ocupación. Quedan abolidos para siempre la pena de muerte por causas políticas, toda especie de tormento y los azotes. Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquélla exija, hará responsable al juez que la autorice.

Artículo 19.- Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.

Artículo 33.- Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.

Artículo 36.- Esta Constitución mantendrá su imperio aun cuando se interrumpiere su observancia por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático. Estos actos serán insanablemente nulos.

Sus autores serán pasibles de la sanción prevista en el Artículo 29, inhabilitados a perpetuidad para ocupar cargos públicos y excluidos de los beneficios del indulto y la conmutación de penas.

Tendrán las mismas sanciones quienes, como consecuencia de estos actos, usurparen funciones previstas para las autoridades de esta Constitución o las de las provincias, los que responderán civil y penalmente de sus actos. Las acciones respectivas serán imprescriptibles.

Todos los ciudadanos tienen el derecho de resistencia contra quienes ejecutaren los actos de fuerza enunciados en este artículo.

Atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos. El Congreso sancionará una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función.

Código Procesal Penal de la Nación

Artículo 227. - Allanamiento sin orden. No obstante lo dispuesto en los artículos anteriores, la policía podrá proceder al allanamiento de morada si previa orden judicial cuando:

- 1°) Por incendio, explosión, inundación u otro estrago se hallare amenazada la vida de los habitantes o la propiedad.
- 2°) Se denunciare que personas extrañas han sido vistas mientras se introducían en una casa o local, con indicios manifiestos de ir a cometer un delito.
- 3°) Se introduzca en una casa o local algún imputado de delito a quien se persigue para su aprehensión.
- 4°) Voces provenientes de una casa o local anunciaren que allí se está cometiendo un delito o pidan socorro.
- 5°) Se tenga sospechas fundadas de que en una casa o local se encuentra la víctima de una privación ilegal de la libertad y corra peligro inminente su vida o integridad física (artículo 34 inciso 7 del Código Penal de la Nación). El representante del Ministerio Público Fiscal deberá autorizar la diligencia y será necesaria su presencia en el lugar.



Defensoría del Pueblo
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

0800 999 3722 | ATENCIÓN AL VECINO AV. BELGRANO 673 | DEFENSORIA.ORG.AR