

URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

ISSN: 1390-3691 · DICIEMBRE 2012 · No. 12

www.revistaurvio.org.ec



FLACSO
ECUADOR

URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

ISSN: 1390-3691 · DICIEMBRE 2012 · No. 12

Presentación 7-10

Investigación

¿Militarización sin militares? Los gendarmes en las calles argentinas
durante los gobiernos kirchneristas (2003-2012) 13-24

Facundo Salles Kobilanski

La seguridad ciudadana en Bolivia: ¿hay espacio para las Fuerzas Armadas? 25-40

José Rocabado Sánchez

Seguridad democrática y militarización en Colombia:
más allá del conflicto armado 41-56

Aurora Moreno Torres

Ecuador: entre la seguridad y la inconstitucionalidad 57-70

Patricio Haro Ayerve

Militarización de la seguridad pública en El Salvador 1992-2012 71-82

Edgardo Amaya Cobar

Desafíos institucionales de la colaboración policial – militar:
el Triángulo Norte 83-96

Liza Zúñiga Collado

La impronta legal de la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública:
el caso de la lucha contra el narcotráfico en América del Sur. 97-109

Emilse Calderón Grosso

Artículo

- Frente a la violencia: las movilizaciones ciudadanas en México 113-124
Pascale Naveau / Geoffrey Pleyers

Comparativo

- El involucramiento de las Fuerzas Armadas en actividades
de seguridad en las Américas. 127-140
Luiz Octavio Coimbra

Entrevista

- “La militarización de la seguridad ciudadana: una tendencia regional”
Entrevista con Marcos Moloeznik. 143-146
Por Jenny Pontón Cevallos

Reseña

- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2008). Construyendo roles.
Democracia y Fuerzas Armadas. Buenos Aires: CELS. 149-151
María Fernanda Proaño Cortez

- Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coordinadores) (2010).
Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior.
México D.F.: El Colegio de México. 152-155
Martin Scarpacci Ziandalazini

- José Raúl Perales (editor) (2008). Reforma de las Fuerzas Armadas en
América Latina y el impacto de las amenazas irregulares.
Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars. 156-160
Diego Maldonado Dávila

- Política editorial.** 161-163

URVio

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

ISSN: 1390-3691 · DICIEMBRE 2012 · No. 12

Presentation	7-10
Research	
Militarization without soldiers? Gendarmes on Argentinean streets during the Kirchner administrations (2003-2012) <i>Facundo Salles Kobilanski</i>	13-24
Citizen security in Bolivia: ¿Is there space for the military? <i>José Rocabado Sánchez</i>	25-40
Democratic security and militarization in Colombia: beyond of armed conflict <i>Aurora Moreno Torres</i>	41-56
Ecuador: among security and unconstitutionality <i>Patricio Haro Ayerve</i>	57-70
Militarization of public security in El Salvador 1992-2012. <i>Edgardo Amaya Cobar</i>	71-82
Institutional challenges of police - military cooperation: the Northern Triangle. <i>Liza Zúñiga Collado</i>	83-96
The legal stamp of the Armed Forces participation in public security: the case of the fight against drug trafficking in South America <i>Emilse Calderón Grosso</i>	97-109

Article

- Facing violence: citizen mobilizations in Mexico 113-124
Pascale Naveau / Geoffrey Pleyers

Comparative section

- The involvement of the military in security activities
in the Americas 127-140
Luiz Octavio Coimbra

Interview

- “The militarization of public security: a regional trend”
Interview with Marcos Moloeznik 143-146
Por Jenny Pontón Cevallos

Book reviews

- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2008). Construyendo roles.
Democracia y Fuerzas Armadas. Buenos Aires: CELS. 149-151
María Fernanda Proaño Cortez

- Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coordinadores) (2010).
Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior.
México D.F.: El Colegio de México..... 152-155
Martin Scarpacci Ziandalazini

- José Raúl Perales (editor) (2008). Reforma de las Fuerzas Armadas en
América Latina y el impacto de las amenazas irregulares.
Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars. 156-160
Diego Maldonado Dávila

- Editorial policy** 161-163

¿Militarización sin militares? Los gendarmes en las calles argentinas durante los gobiernos kirchneristas (2003-2012)

Facundo Salles Kobilanski¹

Fecha de recepción: 10 de septiembre de 2012.

Fecha de aceptación y versión final: 20 de noviembre de 2012.

Resumen

Este artículo contribuye al debate emergente sobre la expansión institucional de la Gendarmería Nacional Argentina (GNA) en el esquema de seguridad pública nacional. Durante los últimos diez años, el Gobierno argentino ha desplegado gendarmes en entornos urbanos para realizar tareas policiales. Aunque los gendarmes no sean estrictamente militares, argumentos previos sugieren que el Gobierno nacional está militarizando el sistema de seguridad pública. Este artículo propone una lectura alternativa y rastrea cómo las interacciones intergubernamentales han generado estos cambios en la seguridad pública. Los niveles de Gobierno nacional y local han ganado prominencia sobre las responsabilidades provinciales en seguridad pública. Específicamente, este artículo evalúa críticamente dos tendencias que aparecen con el uso policial de la GNA: centralización informal y municipalización limitada. La contradicción resultante que describo refleja la tesis de David Bayley. Este artículo sostiene que la centralización no necesariamente es relevante para la militarización de la seguridad pública dado que esta última puede resultar tanto de presiones desde abajo como desde arriba.

Palabras clave: Argentina, democracia, federalismo, seguridad pública, policías provinciales, Gendarmería Nacional, militarización.

Abstract

This article contributes to an emerging debate on the Argentinean Gendarmería Nacional's (GNA) institutional expansion of the national public security framework. Over the last ten years, the federal government has deployed gendarmes to urban areas to perform ordinary police work. Previous arguments suggest that, even if gendarmes are not strictly military, the national government has, in effect, militarized public security by using them. This article proposes an alternative perspective and traces how intergovernmental interactions bolstered these security policy shifts. Both the national and local levels of government gained more oversight on provincial responsibilities for public security. Specifically, this article evaluates and critiques two tendencies that promote GNA policing: informal centralization; and limited municipalization. The resulting contradiction I describe reflects David Bayley's well-known thesis. This article holds that centralization is not necessarily relevant for public security militarization, since public security militarization might result from both bottom-up and top-down pressures.

Keywords: Argentina, democracy, federalism, public security, provincial police forces, National Gendarmerie, militarization.

¹ Doctorante en Ciencia Política por la Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires. Becario CONICET e investigador en el Programa de Historia Política del Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: fsalleskobilanski@conicet.gov.ar

Entre sus pares latinoamericanos, Argentina se ha caracterizado por haber mantenido una estricta separación entre seguridad interior y defensa exterior desde el regreso del orden democrático en 1983. Esto marcó un cambio trascendental en el sistema de seguridad pública argentino. Durante varias décadas del siglo XX, la asignación de misiones de seguridad interior a militares ha redundado para la ciudadanía argentina en una disminución de sus libertades civiles y un uso excesivamente represivo de los medios de coerción estatal. Las sucesivas administraciones democráticas apuntalaron desde 1983 la exclusión de los militares en el ámbito interior del país, brindándole así una continuidad inédita como política de Estado (Saín, 2000: 39-42). Los militares argentinos no tienen consecuentemente injerencia formal en la formación de las fuerzas policiales ni remplazan excepcionalmente a policías, como sí sucede en otros países como Brasil o Ecuador (Zaverucha, 2000; Jaskoski, 2012).

A diferencia de otros países de la región, Argentina ha cumplido entonces una condición fundamental para la especialización policial de las fuerzas de seguridad en democracia: la ausencia de atributos militares (Bayley, 1985: 41-47; Call, 2002: 11-12). Ahora bien, ¿la exclusión de los militares ha implicado un uso más preventivo de los medios de coerción institucional en Argentina? Algunos autores sugieren que el creciente uso de la Gendarmería Nacional Argentina (GNA, de aquí en adelante) en el sistema de seguridad interior encubre en realidad la militarización de la gestión nacional de la seguridad pública (Escolar, 2000; Canelo, 2010; Frederic, 2008: 21-22; McSherry, 1997: 85-87; Svampa y Pandolfi, 2004: 290-291). Aunque la GNA y otras Fuer-

zas de Seguridad (FFSS, de aquí en adelante) se encuentren bajo la órbita civil, desde esta perspectiva se argumenta que, por su estructura de comando y doctrina militar, el enfoque de esta fuerza sobre la seguridad pública acentúa la tendencia represiva con la que operan las fuerzas policiales en las calles argentinas.²

En un trabajo clásico, Juan José Linz señala que un régimen democrático podría requerir contraintuitivamente una mayor cantidad de agentes de FFSS que uno autoritario, dado que tal vez no contase con el efecto disuasivo del miedo para controlar la violencia no estatal (1978: 61).³ En Argentina, esta superioridad numérica afortunadamente no está garantizada por soldados, aunque tampoco necesariamente por policías provinciales, quienes están legalmente encargados de proveer primariamente la seguridad pública a la ciudadanía. Desde la última década, el Gobierno nacional ha intentado contrarrestar la carencia de efectivos policiales en áreas urbanas con la presencia de gendarmes. El problema es que esa superioridad numérica se ha estado supliendo

2 En general, esta perspectiva resalta el carácter de policía militarizada que la GNA posee, teniendo además en cuenta su participación bajo la tutela del Ejército en la represión del pasado autoritario reciente. Por estas razones, el asiduo uso de la GNA estaría militarizando la seguridad interior. En perspectiva comparada, las fuerzas de seguridad intermedias oscilan con gran variación en un *continuum* entre lo policial y lo militar. En otras partes del mundo, las gendarmerías son consideradas un brazo militar, como los *Cavabinieri* italianos, o con funciones de defensa exterior, como son los casos de la Guardia Civil española, la *Gendarmerie Nationale* francesa (Lutterbeck, 2004: 47-51).

3 Además de la GNA, la Policía Federal Argentina (PFA) y la Prefectura Naval Argentina (PNA) son las otras fuerzas que componen el conjunto de FFSS con las que cuenta actualmente el Gobierno nacional en el marco de la Ley 23.059 de Seguridad Interior. Mientras la PFA ha servido desde su creación como la institución encargada de prevenir y controlar el delito en el ámbito del distrito capitalino del país, las otras dos fuerzas son consideradas policías de carácter militar. En este trabajo nos concentramos exclusivamente en la GNA como estudio de caso.

discrecional y diferencialmente con el despliegue de las FFSS, particularmente de la GNA, dando lugar a una suerte de militarización sin militares de la seguridad pública.⁴

Este artículo ofrece una perspectiva alternativa planteando que, frente al fracaso de los gobiernos provinciales para gestionar la seguridad pública, durante los gobiernos kirchneristas (2003-2012), no solo el Gobierno nacional ha asumido en la práctica responsabilidades en seguridad pública sino que también lo hicieron los gobiernos locales. Como señala Bayley, la centralización no necesariamente es relevante para la militarización (Bayley, 1975: 367). En el caso argentino, existen también demandas desde niveles inferiores de gobierno para que la GNA realice trabajos policiales. Mi argumento es que la expansión institucional de la GNA fue generada por dos tendencias en el esquema de seguridad pública: centralización informal y municipalización limitada.

Por una parte, la expansión institucional de la GNA se ha desarrollado ad hoc y no ha estado acompañada por una reforma institucional del sistema de seguridad pública que formalizara el hecho de que el Gobierno nacional esté asumiendo una responsabilidad que le compete a las policías provinciales. Por otra parte, los gobiernos locales han ganado mayor protagonismo frente a los gobiernos provinciales en la seguridad pública, hacién-

dose cargo de la provisión de infraestructura y recursos para que la GNA opere en sus distritos como Policía. Pero esta redistribución de responsabilidades encuentra una limitación en el marco legal: son las provincias –y no el Gobierno nacional ni tampoco los municipios– las que están constitucionalmente encomendadas a proveer protección a la ciudadanía con fuerzas policiales democráticas y transparentes. De este modo, la confluencia de los intereses del Gobierno nacional y los gobiernos locales en la expansión territorial de la GNA podrían estar indirectamente militarizando sin militares la seguridad pública.

Gendarmería Nacional Argentina: del control de las fronteras al patrullaje en centros urbanos

Debido a sus funciones legales –que consisten tanto en la provisión de seguridad y vigilancia en zonas fronterizas como en servir como policía judicial y de seguridad a nivel federal–⁵ la GNA es considerada una fuerza intermedia por tener funciones que ni la Policía ni los militares podrían desempeñar cabalmente. Ese carácter intermedio le ha provisto adaptabilidad para desempeñar funciones variopintas, como participar en misiones de paz en el exterior o servir en varios momentos históricos como contrapeso paramilitar en las relaciones civiles militares (Battaglino, 2010: 173-175; Miranda, 2001: 174-177). No obstante, ese carácter intermedio se ha visto opacado por la influencia militar sobre su estructura organizativa: en sus 74 años de existencia, la GNA ha dependido administrativamente del Ejército durante 37 años, lo que equivale a más de la mitad de su trayecto-

4 De acuerdo con el Índice de Seguridad Interna de Charles Call (2002: 7-9), la militarización de la seguridad pública se configura con la disponibilidad de prerrogativas constitucionales con las que los militares pueden incidir sobre las prácticas policiales y la inteligencia interna de un país. El concepto de militarización tiene una estructura conceptual del tipo “aires de familia”, entendiéndose que cualquier esquema de seguridad pública que otorgue algún tipo de prerrogativa a los militares no se puede clasificar como desmilitarizado. En este artículo, considerando el carácter intermedio de la GNA, se problematiza la clasificación de Argentina como un esquema de seguridad pública totalmente desmilitarizado.

5 Ver Ley de Gendarmería Nacional 19.349 de 1972.

ria institucional.⁶ Es importante destacar que la GNA, a diferencia de algunas policías provinciales en las últimas dos décadas, ha tenido además la capacidad de modificar su estructura organizativa con notable autonomía. De acuerdo con un informe de la Auditoría General de la Nación (AGN) de 2003, estas modificaciones han acentuado el carácter jerárquico y la centralización en la toma de decisiones al interior de la institución (AGN, 2006).

La GNA no fue concebida para desempeñar tareas policiales con carácter excepcional. Sin embargo, la GNA experimentó a lo largo de su historia desviaciones de sus funciones primarias.⁷ Durante el primer peronismo, por ejemplo, la GNA ganaría relevancia en el sistema de seguridad interior (Potash, 1980: 136). Posteriormente, la GNA sería parte del uso del aparato estatal para disciplinar a actores políticos opositores en el marco del plan CONINTES, y en las sucesivas experiencias de gobiernos militares (Frederic, 2008: 20). Con el sistema de seguridad interior instaurado en 1992, a la GNA le correspondería intervenir excepcionalmente en episodios de

conmoción social. En efecto, en varias oportunidades su presencia fue convocada ante este tipo de episodios en espacios públicos de jurisdicción nacional (Auyero, 2002: 206-207). Pero ninguna de estas experiencias previas demandó tampoco una utilización permanente de la GNA en fuerza policial.

¿Cuáles fueron las condiciones contextuales en las que las FFSS y en particular la GNA comenzaron a ser desplegadas para cumplir tareas propias de las 20, policías provinciales a partir de la década de 2000? Ver gendarmes patrullando cotidianamente las calles se ha vuelto hoy en día parte del paisaje de algunas áreas urbanas en Argentina, pero hasta hace unos años, esto era impensable. Este contexto se generó a partir de la conjunción de tres factores que, aunque analíticamente distinguibles, actuaron de manera interrelacionada y reforzándose entre sí: 1) desmilitarización de la seguridad pública; 2) fracaso de las policías provinciales para lidiar con nuevos desafíos en el orden público; 3) incremento sostenido de las tasas delictivas y el auge del sentimiento de inseguridad en los principales centros urbanos desde finales de la década de los años noventa.

1) Durante el Gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), la política militar tuvo logros significativos al quitar a los militares el papel prominente que habían detentado en la configuración del poder del Estado argentino de acuerdo con la doctrina de seguridad nacional (Battaglini, 2010: 180). La creación del sistema de seguridad en 1992 culminó una serie de medidas que apartaron legalmente a los militares de la seguridad interior. Cabe destacar que Alfonsín recurrió principalmente a la GNA para cumplir con este objetivo desmilitarizador. Por ejemplo, en el ámbito aeroportuario reemplazó con la GNA a la Poli-

6 Mediante la Ley 12.368, la GNA fue creada en 1938 durante la Presidencia de Roberto Marcelino Ortiz como un brazo militar (Di Maio, 2003). Desde 1952 hasta el golpe militar de 1955, la GNA cobró autonomía frente al Ejército durante un breve interregno (Di Maio, 2003). Pero desde la revolución argentina de 1955 hasta finales de 1983, la GNA volvió a estar subordinada al Ejército. Ya en democracia, fue traspasada al Ministerio de Defensa. A partir de la nueva Ley de Seguridad Interior de 1992, ambas fuerzas debían ser controladas por un ministerio que no tuviera relación con las fuerzas militares. Por consiguiente, en 1995 la GNA es transferida al Ministerio del Interior (Saín, 2000). Ver Decretos 1868/55; 2444/56; 2259/84 y 660/96.

7 En un artículo de *Centinelas* (2005) –revista institucional de la GNA– sobre la creación de la Agrupación Especial Metropolitana, si bien se destaca la adaptabilidad de la fuerza, se observa que las funciones policiales encomendadas por el Gobierno nacional en centros urbanos están por “fuera del ámbito de las normas que reglan la jurisdicción federal, al tenor [...] de la Ley 24.059 de Seguridad Interior.”

cía Aeroportuaria Nacional, controlada directamente de la Fuerza Aérea (Andersen, 2002: 302-303). Esta política militar no necesariamente moldeó las percepciones al interior de las Fuerzas Armadas acerca de su mandato de participar en el foro interno del país. Pero sí fomentó un sólido consenso político en torno a la no utilización de recursos militares en el marco de la seguridad interior, aún pese a las denominadas nuevas amenazas, como el narcotráfico o el terrorismo (Saín, 2002).⁸

Posteriormente, hacia la segunda Presidencia de Carlos Menem (1995-1999), la GNA comenzaría a incursionar en ámbitos urbanos. En 1997, la GNA relevó a la Policía Federal Argentina (PFA) de la protección de establecimientos de las comunidades judías y musulmanas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).⁹ Durante el Gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001), pese a las presiones de los EEUU para reforzar la vigilancia de las áreas fronterizas, la presencia de

la GNA no mermó en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) ni tampoco favoreció la participación militar en el ámbito interno del país.¹⁰ Ni siquiera hubo posibilidad de cambiar esta situación ante las inquietudes generadas en el seno de la GNA¹¹ y en otras instituciones como la PFA. Tampoco prosperaron algunos proyectos del oficialismo —aunque también con voces favorables en el arco opositor— que insistían en la necesidad de flexibilizar la distinción entre seguridad interior y defensa exterior.

2) Con el regreso de la democracia en 1983, los gobiernos provinciales recobraron su autoridad para gestionar la seguridad pública dentro de sus límites territoriales.¹² Tras décadas de inestabilidad política y gobernadores controlados por gobiernos militares, las policías provinciales acentuaron el carácter represivo con el que habían sido creadas. Esto dejó un modelo institucional autónomo y rígido como herencia para las fuerzas policiales en democracia. En el contexto de la consolidación democrática, las policías provinciales pronto demostraron limitaciones para lidiar con nuevos desafíos en el espacio público, dándose casos de abuso en el ejercicio de la violencia institucional. Todo esto redundó en

8 De acuerdo con Julio Hang (2006), “la Ley de Seguridad Interior generó mucho conflicto dentro de las Fuerzas Armadas, porque al avanzarse ahora en los supuestos [según] los cuales las Fuerzas Armadas podían colaborar con las fuerzas de seguridad, [...] no quedaban bien delimitados cuáles eran los procedimientos de emergencia para que esto sucediera. [...] Esto se ejemplifica con los casos de agresiones como los atentados a la Embajada de Israel y la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA). [...] Lo que vimos en esos casos [...] fue la dificultad para encontrar mecanismos para utilizar los medios que se disponían acá. [...] Se permitió que el Ejército israelí viniera a hacer tareas que nuestro Ejército podría haber realizado con mayor rapidez. [...] Esto fue tomado por muchos como que se dejaba entrar a un Ejército extranjero mientras se lo impedían al propio.” Julio Hang ocupó cargos estratégicos en las relaciones civil-militares en democracia durante los gobiernos de Raúl Alfonsín, Carlos Menem y Fernando de la Rúa.

9 En 1997, luego del decreto 1147/97, se creó dentro de la GNA la Agrupación Especial Objetivos Especiales. Según declaraciones del Secretario de Seguridad Interior, Adrián Pelacchi, la intervención de la GNA en ámbitos urbanos “[j]erarquizaba] la capacidad de respuesta del Estado frente al desafío de la seguridad” (*Clarín*, 12 de noviembre de 1997).

10 Definimos el AMBA como el área urbana geográficamente comprendida por la Ciudad de Buenos Aires y los 24 municipios de la provincia de Buenos Aires que la rodean. Es el área más productiva y densamente poblada del país, en la que confluyen los tres niveles de gobierno: el nacional, el provincial y el municipal.

11 Los últimos años del Gobierno de Menem y los primeros años de la década de 2000 estarían signados por recurrentes reclamos respecto a limitaciones presupuestarias, pero también por el creciente involucramiento en tareas policiales (*Clarín*, 11 de enero de 1997).

12 La única excepción es la CABA, en la que opera formalmente la PFA. Actualmente en la ciudad actúan todas las fuerzas de seguridad federales, además de la Policía Metropolitana, una fuerza de seguridad propia de la CABA.

una fuerte demanda política para reestructurar los dispositivos institucionales que amparaban la corrupción policial. Hacia finales de 1990, algunos gobiernos provinciales intentaron contrarrestar la autonomía policial encarando reformas institucionales para poder controlarlas y volverlas más eficaces (González, 2005).

Estas reformas, sin embargo, no lograron el apoyo político suficiente para sostenerse en el tiempo. No resultaron realmente efectivas ni para reducir la violencia institucional ni para revertir la desconfianza de la ciudadanía en la eficiencia policial para controlar el delito en las grandes urbes argentinas. En esa situación, las provincias contemplaron la posibilidad de recurrir a las FFSS cuando la Policía local se viera superada. El Consejo Federal de Seguridad Interior acordaba así, en abril de 1999, que las FFSS colaborasen con policías provinciales en la represión de delitos.¹³ Durante el Gobierno de Fernando de la Rúa empezaban con operativos de control vial en los accesos a la CABA. Tras la creación del Comité de Crisis entre el Gobierno nacional y las autoridades bonaerenses en julio de 2003, los gendarmes y otras FFSS comenzarían a operar en el ámbito del AMBA, como sucedió con la irrupción de la GNA en barrios socialmente vulnerables de 2003.¹⁴ La imagen institucional que la GNA proyecta hacia la sociedad, comparativamente mejor que la de las policías provinciales, le permitió incluso participar de

13 El Consejo Federal de Seguridad Interior es una instancia creada por la Ley de Seguridad Interior de 1992 en la que participan autoridades nacionales y provinciales con los jefes de las FFSS federales y las policías provinciales. En esa reunión, Menem sostuvo que la presencia de gendarmes y otros miembros de las FFSS en los centros urbanos era una "cuestión de Estado vinculada a la gobernabilidad." Buenos Aires se adheriría a dicha ley dos meses después, en junio de 1999 (*Página 12*, 16 de abril de 1999).

14 *Centinelas 20*, noviembre de 2005.

la reforma policial bonaerense en 2005, al encargarse de la formación de la nueva Policía bonaerense, la Policía Buenos Aires 2.¹⁵

3) La implementación de políticas neoliberales en América Latina transformó el perfil social de las grandes ciudades en Argentina, trayendo inestabilidad laboral y por ende mayor inequidad en los ingresos (Portes y Roberts, 2005: 44-49). En este escenario, los patrones de criminalidad y violencia anómica que habían existido en las ciudades argentinas durante la era de industrialización por sustitución de importaciones se alteraron y dejaron de ser predecibles (Dammert, 2001: 6-7). De acuerdo con cifras oficiales, en la CABA, de un promedio anual de 1.422 delitos (cada 100 mil habitantes) en 1991, la tasa de hechos delictuosos había alcanzado la cifra de 7.288 (cada 100 mil habitantes) hacia 2001, registrando un aumento de casi un 412%. En ese mismo período, el aumento de la misma tasa en territorio bonaerense fue del 202% y en otras provincias metropolitanas del país, como Córdoba o Mendoza, fue del 111% y 210%, respectivamente (DNPC, 2002).

Este aumento del crimen urbano estuvo acompañado por los bajos niveles de confianza ciudadana en la eficacia de sus fuerzas policiales para prevenir e investigar la actividad criminal y el correlativo temor a la inseguridad pública (Dammert y Malone, 2002: 299). Aunque discontinuado en sus series históricas, un indicador que permite estimar el grado de desconfianza en las fuerzas policiales es la proporción de personas que no denuncian los delitos de los que fueron víctimas. Esa proporción permite conocer la "cifra negra" no registrada en los datos oficiales: prácticamente

15 *Centinelas 19*, abril de 2005.

siete de cada 10 personas (67,3%) encuestadas en la CABA no habían denunciado el delito del que fueron víctimas en 2000. El principal motivo para no hacerlo fue que “la Policía no haría nada” (DNPC, 2000). Esta proporción fue incluso mayor (74,4%) en una medición que se hizo en el año 2003 en el Gran Buenos Aires: solo una de cuatro personas consultadas respondieron que hicieron la denuncia (DNPC, 2004). Esto es concomitante con los resultados de la encuesta de *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP) de 2010: Argentina es el segundo país de la región en el que su ciudadanía se siente más insegura, incluso por delante de países con mayores tasas de criminalidad (Lodola, 2011a: 75).

La cuestión de la seguridad pública comenzó a ganar relevancia en las agendas políticas de todos los niveles de gobierno. Es en este contexto que la GNA transitó una transformación institucional de gran envergadura, siendo el crecimiento de su tamaño un indicador de la misma (Janowitz, 1977: 7). Entre 2003 y 2012, aumentó en un 75% la participación del gasto total de la GNA en el Producto Interno Bruto (PIB), y entre 2001 y 2012 la dotación de personal creció un 81%, proyectándose para el año 2012 una cantidad total de 32.383 agentes. La importancia política de dicha transformación institucional también puede comprenderse por la alta rotación de directores nacionales de la GNA que hubo entre 2000 y 2005,¹⁶ y con las cinco mudanzas de dependencia ministerial

16 Entre 2000 y 2005 se sucederían cuatro Directores Nacionales de la GNA: Hugo Miranda (32 meses), Néstor Della Bianca (nueve meses), Luis González (16 meses) y Pedro Pasteris (11 meses). Tomando la cantidad de meses que estuvieron, el antecesor a Miranda, Timar Musumeci (76) y el actual titular de la GNA, Héctor Schenone (83 hasta agosto de 2012), se puede cotejar la inestabilidad de los cargos durante ese período y, por consiguiente, el impacto que tuvo dicha transformación en la dirigencia de la institución.

desde 2002 hasta 2010.¹⁷ Ante la incapacidad de los gobiernos provinciales para sostener políticas de seguridad que reduzcan la violencia delictiva y la propagación del sentimiento de inseguridad en sus respectivos territorios, la GNA se convirtió en objeto de demanda no solo de los gobiernos provinciales, sino también de los gobiernos municipales. En la siguiente sección veremos que desde 2009 se articularon crecientemente políticas en seguridad pública entre los ámbitos municipal y nacional.

El Gobierno nacional y el uso de la GNA en los planes de seguridad pública

El primer plan nacional de seguridad pública durante el Gobierno de Néstor Kirchner fue lanzado en abril de 2004 con el nombre de Plan Integral de Seguridad. Este plan fue concebido en el marco de las tareas fijadas para la GNA y otras FFSS por el Comité de Crisis en 2003 con el nombre de Programa de Protección Integral de los Barrios.¹⁸ A partir de la epidemia de secuestros extorsivos que se abatía sobre el AMBA, este Comité había previsto la participación de FFSS en distintos operativos como el 25 de Mayo y el Cono, además de la vigilancia intensiva de barrios vulnerables.¹⁹ En este sentido, el Plan Inte-

17 En 2002, la GNA pasaría a la Secretaría de Seguridad de la Presidencia Nacional y, meses después, al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; en 2004 volvería al Ministerio de Interior para volver al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos en 2007, para finalmente quedar bajo la órbita del flamante Ministerio de Seguridad en 2010. (Ver Decretos 355/02, 1210/02, 1066/04, 1755/08, 319/10, 1993/10 y 8/11).

18 *La Nación*, 7 de julio de 2003.

19 De acuerdo con fuentes oficiales, había 1.524 gendarmes afectados a tareas de seguridad en el AMBA en mayo de

gral contemplaba la posibilidad de extender esta experiencia hacia otras partes del país, co-gestionando la presencia de los gendarmes con los gobiernos municipales.²⁰ El objetivo fundamental de este plan nacional era que las FFSS lidien directamente con delitos que eran de jurisdicción federal, eludiendo así a las policías provinciales.²¹ Pero, a diferencia de lo que los gendarmes habían hecho en la provincia de Buenos Aires hasta 2003, la novedad de este plan era que ahora podían actuar como policías de oficio.²²

Eventualmente, se proyectaba asimismo la creación de una Agencia Nacional de Seguridad e Investigaciones, conformada por todas las FFSS, y con una proyección similar al FBI estadounidense. Sin embargo, esta propuesta fue consistentemente resistida por los gobiernos provinciales en el Consejo Federal de Seguridad Interior porque la idea del Plan Integral avanzaba contra su soberanía en materia de seguridad pública. Esto no se debía tanto por la posible llegada de FFSS a las provincias, sino por el hecho de que implicaba involucrar a los municipios. No obstante, otro de los reclamos consistía en que, en todo caso, la mayor parte de los efectivos de esta agencia ten-

dría como destino el AMBA.²³ Finalmente el plan perdió fuelle con la renuncia del ministro y, en lo sucesivo, el Gobierno nacional desistiría de enmarcar la acción de las FFSS dentro de planes en los que tuviera un protagonismo en el área de seguridad pública tan expuesto ante la opinión pública.²⁴

Aunque el Gobierno evitaba tomar nuevamente acciones planificadas sobre la seguridad pública articulados con otros niveles de gobierno, la presencia de los gendarmes en ámbitos urbanos se mantuvo, generalmente a pedido de los gobiernos provinciales, como fue el caso de Buenos Aires y Mendoza.²⁵ A principios de 2009, el Gobierno retomó la intención de lanzar un plan nacional en materia de seguridad pública. En plena antesala a las elecciones legislativas, se lanzó el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana que renovaba la iniciativa de co-gestionar con los municipios la seguridad pública que tenía el Plan Integral. El plan, destinado inicialmente a ser aplicado en el AMBA, Mar del Plata y el Gran Mendoza, se orientó a financiar con fondos nacionales la incorporación de tecnología, la reincorporación de efectivos retirados de policías provinciales, la participación comunitaria y también el refuerzo de la seguridad pública mediante FFSS.²⁶

A diferencia de lo que se argumentaba años antes, con la implementación de este

2004. Ver *Informe de la Jefatura de Gabinete a la Honorable Cámara de Senadores de la Nación* 61: 145-149 y *Centinelas* 20, noviembre de 2005.

20 De acuerdo al entonces ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Gustavo Béliz, estaba planificado que la experiencia del barrio Ejército de Los Andes sería reproducida “en el resto del país con fuerte participación de los municipios y con un importante refuerzo con fuerzas federales”. Algunos municipios como el de San Rafael, de Mendoza, habían encarado unilateralmente conversaciones con este ministerio (*Página12*, 25 de abril de 2004; *El Día* (Buenos Aires) 16 de mayo de 2004; *Los Andes* (Mendoza), 22 de julio de 2004.

21 *La Nación*, 7 de abril de 2004.

22 *La Nación*, 28 de septiembre de 2003.

23 *La Nación*, 24 de abril de 2004 y *El Litoral* (Santa Fe), 22 de abril de 2004.

24 *La Nación*, 20 de agosto de 2004.

25 En ambas provincias la cuestión de la seguridad pública había estado presente en las campañas electorales, además de que recibía una gran cobertura mediática. En la provincia de Mendoza gobernaba Julio Cobos, quien posteriormente acompañaría como vicepresidente a Cristina Fernández de Kirchner en su campaña electoral, para resultar finalmente electo. *Hoy* (La Plata, Buenos Aires), 2 de agosto de 2004 y 23 de abril de 2007, y *Los Andes*, 11 de marzo de 2007 y 12 de agosto de 2007.

26 *Página12*, 28 de marzo de 2009.

plan los gobiernos provinciales no tendrían ya muchas posibilidades de interponerse ante las tramitaciones que los gobiernos municipales emprendían con el Gobierno nacional. En las dos provincias donde la GNA había brindado servicios policiales, Buenos Aires y Mendoza, los gobiernos provinciales fracasaron en sus intentos por reducir la sensación de inseguridad. Desde 2003, la retórica reformista en ambas provincias se desgastaba, mientras que vecinos y empresarios demandaban que los gendarmes arribaran o permanecieran en sus barrios.²⁷ El Gobierno nacional, mientras tanto, se beneficiaba porque los gendarmes eran una inversión de seguridad pública tangible para la ciudadanía. En ese contexto, en la medida en que el Gobierno nacional centralizara informalmente responsabilidades en seguridad pública, se generaría una dinámica destinada a impulsar la municipalización de la seguridad pública.

La GNA y los intendentes: municipalización limitada

Los planes Centinela y Cinturón Sur, ambos de finales de 2011, no solo expandieron el área de influencia de la GNA en el AMBA y hacia la CABA, sino que afianzaron también la lógica de interacciones intergubernamentales con la que el Gobierno nacional reformuló al esquema federal de seguridad pública: pasar por alto a los gobiernos provinciales, privilegiando a cambio el trabajo con las instancias municipa-

les, o los referentes locales en el caso de la CABA.²⁸ De este modo, con la creación del Ministerio de Seguridad se consagró el creciente papel del Gobierno nacional en dicho esquema federal de seguridad pública.²⁹ Pero el desafío que tiene el Gobierno nacional para los próximos años está relacionado con los horizontes de expectativas que se han generado en quienes son actualmente los otros actores políticos relevantes de dicho esquema: los intendentes.

El impacto que pueden tener los intereses de los intendentes en la evolución del esquema de la seguridad pública en el futuro todavía es incierto. Los intendentes consideran acertadamente, como parte de su gestión, el hecho de que los gendarmes se trasladen a sus distritos.³⁰ Pero esa gestión depende de la voluntad que el Gobierno nacional tiene para centralizar informalmente la seguridad pública. Hablamos entonces de municipalización limitada por dos razones: en primer lugar, no existe control político hacia los gendarmes por parte de los intendentes, mientras el gobierno provincial retiene el manejo formal de la seguridad pública en su jurisdicción. En segundo lugar, en un contexto de menor crecimiento económico y muy probablemente de mayor demanda de gendarmes, el Gobierno nacional puede encontrar dificultades para continuar sufriendo informalmente con gendarmes la falta de po-

27 En una protesta de vecinos en el centro de la capital mendocina en 2007, la consigna era “mano dura, la intervención de la Gendarmería Nacional en la prevención del delito y tolerancia cero.” Ver *Los Andes*, 30 de octubre de 2005; *La Nación*, 11 de agosto de 2007; *Hoy*, 21 de noviembre 2009; y *Uno* (Mendoza), 10 de mayo de 2011.

28 Esta lógica en las relaciones intergubernamentales tiene paralelos con el modo en que los gobiernos kirchneristas plantearon sus relaciones fiscales con las instancias de gobierno subnacional (Lodola, 2011b).

29 En palabras de Alberto Binder (2011), “el Ministerio de Seguridad hoy está más estresado por los problemas de seguridad de los vecinos del AMBA y la CABA, que en la reorganización del sistema de seguridad pública a nivel nacional. [...] ¿Dónde está la justicia y la equidad en términos federales? [...] Hay muchas provincias que necesitan ayuda”. Alberto Binder es un reconocido experto en cuestiones de justicia penal y seguridad pública.

30 *La Tecla* (La Plata, Buenos Aires), 26 de julio de 2012.

licias provinciales.³¹ Por lo tanto, el despliegue de los mismos se puede sesgar aún más hacia áreas urbanas de acuerdo con su importancia territorial. Esto podría generar desde ya tensiones en las relaciones intergubernamentales por la concentración de los gendarmes en el AMBA e incluso al interior de este.

Consideraciones finales: ¿un nuevo consenso en torno a la seguridad pública en Argentina?

La GNA, como ya adelantamos, se ha adaptado a grandes transformaciones institucionales durante los años del kirchnerismo. Dichas transformaciones han creado expectativas en la GNA de maximizar a largo plazo su participación en el sistema de seguridad interior en los próximos años (Masquelet, 2012).³² Esto pone en entredicho, por una parte, el carácter transitorio con el que se describe su horizonte temporal en los aglomerados urbanos, sobre todo el AMBA (AGN, 2006). Pero, por otra parte, obliga a replantear si Argentina mantiene aún un consenso tan sólido respecto a desmilitarizar la gestión de los medios de coerción y violencia institucional al interior de sus fronteras (CELS, 2012). La reciente controversia por el denominado Proyecto X, que habría implicado tareas de inteligencia política por parte de la GNA, revive prácticas

que tienen más que ver con los tiempos de la doctrina de seguridad nacional que con la seguridad democrática.³³

Independientemente de que el nexo entre militares y policías se encuentre desactivado en Argentina, la realidad es que el ascenso de la GNA en el esquema de seguridad pública nos recuerda que la militarización no necesariamente se trata de que el Gobierno nacional lleve soldados a la calle. Como señala Bayley (1975), la militarización en la seguridad pública puede surgir también en un esquema que distribuya competencias de seguridad pública entre distintos niveles de gobierno. En un sistema descentralizado y nominalmente desmilitarizado como el argentino, se demuestra que la permanencia del uso policial de la GNA es incentivada no solo desde arriba, sino también desde abajo. La fuerte demanda de gendarmes desde el nivel municipal de gobierno se debe principalmente a que estos, a diferencia de los policías, son externos al entorno local y por lo tanto operan como un factor disuasivo de la criminalidad, teniendo consecuencias positivas en las percepciones de seguridad de la ciudadanía en las zonas donde opera la GNA (CELS, 2012: 125).

El problema es que la GNA no puede servir como una opción preventiva a largo plazo ni orientada a solucionar problemas que tienen que ver con la seguridad pública a nivel local. Además, el uso permanente de la GNA en tareas policiales, sobre todo en barrios socialmente vulnerables, en el largo plazo puede erosionar el compromiso político que intentó reposicionar el respeto a los derechos humanos y la no criminalización de la pobreza en la agenda de seguridad pública (CELS, 2012: 126-127). Esta situación puede agravarse más

31 Los reclamos por presencia de gendarmes se reciben de todo el país: desde la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe, hasta localidades como Bahía Blanca en Buenos Aires o Viedma en Río Negro. Ver *La Capital* (Rosario, Santa Fe), 5 de julio de 2011; *Al Día* (Viedma, Río Negro), 18 de junio de 2012; y *La Nueva Provincia* (Bahía Blanca, Buenos Aires), 4 de agosto de 2012.

32 Héctor Masquelet fue ex Secretario del Consejo de Seguridad Nacional entre agosto de 2005 y diciembre de 2007. *Hoy*, 3 de noviembre de 2008.

33 *Página12*, 19 de febrero de 2012.

aún dado que fácticamente no funcionan las instancias de supervisión legislativa.³⁴ Tanto la centralización informal como la municipalización limitada están cambiando la forma en que se administraron los medios de coerción y violencia institucional en Argentina desde 1983, y cuestionan un consenso que había hecho de la desmilitarización de la seguridad pública una política de Estado.

Bibliografía

- Andersen, Martin (2002). *La Policía. Pasado, presente y propuestas para el futuro*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Auditoría General de la Nación (AGN) (2006). *Auditoría de gestión referida al "Programa 40 – Capacidad Operacional", ejercicio 2002*. Resolución 30/2006.
- Auyero, Javier (2002). "Los cambios en el repertorio de la protesta social en la Argentina". *Desarrollo Económico XLII*, 166. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Battaglino, Jorge (2010). "La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable", en: María Victoria Murillo, Mario Pecheny y Roberto Gargarella (editores). *Discutir a Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bayley, David (1975). "The Police and Political Development in Europe", en: Charles Tilly (editor). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bayley, David (1985). *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Binder, Alberto (2011). "Exposición sobre políticas de seguridad democrática". *Conferencia*. Buenos Aires: CEPS-GPS, 19 de septiembre.
- Call, Charles (2002). "War Transitions and the New Civilian Security in Latin America." *Comparative Politics*, XXXV, 1. New York, NY: The City University of New York.
- Canelo, Paula (2010). *¿Un nuevo rol para las Fuerzas Armadas?: políticos y militares frente a la protesta social, los derechos humanos y la crisis presupuestaria. Argentina, 1995-2002*. Buenos Aires: CLACSO.
- Centro de Estudios Sociales y Legales (CELS) (2012). *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Dammert, Lucía (2001). "Construyendo ciudades inseguras: temor y violencia en Argentina". *Eure XXVII*, 82. Santiago: Pontificia Universidad de Chile.
- Dammert, Lucía y Mary Fran Malone (2002). "Inseguridad y temor en la Argentina: el impacto de la confianza en la Policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen". *Desarrollo Económico XLII*, 166. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Di Maio, Mario Enrique Nicolás (2003). *Gendarmería... Entre el roble y el laurel*. Buenos Aires: mimeo.
- Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC) (2000). *Estudios sobre victimización en centros urbanos de la Argentina*. Buenos Aires: DNPC.
- Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC) (2002). *Información anual de estadísticas criminales año 2002*. Buenos Aires: DNPC.
- Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC) (2004). *Estudios sobre victimización en centros urbanos de la Argentina*. Buenos Aires: DNPC.
- Escolar, Diego (2000). "Los usos de la gobernabilidad: crisis política y evolución del espacio institucional de la Gendarmería

34 Desde 2002 no hay registro de la conformación de la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Seguridad Interior, creada por Ley 24.059 y modificada por la Ley 24.194.

- Nacional Argentina en la década de 1990.” Buenos Aires: mimeo.
- Frederic, Sabina (2008). *Los usos de la fuerza pública. Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*. Buenos Aires: Biblioteca Nacional.
- González, Gustavo (2005). “Intentos de reformas policiales en la Argentina: los casos de la provincia de Sana Fe y Buenos Aires”, en: L. Dammert y J. Bailey (editores). *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*. México: Siglo XXI.
- Hang, Julio (2006). *Entrevista del Archivo de Historia Oral de la Argentina Contemporánea, 4ta. Sesión, primera parte*, 5 de junio.
- Janowitz, Morris (1977). *Military Institutions and Coercion in Developing Nations*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Jaskoski, Maiah (2012). “The Ecuadorian Army: Neglecting a Porous Border While Policing the Interior”. *Latin American Politics and Society LIV*, 1. Coral Gables, FL: Center for Latin American Studies, University of Miami.
- Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (2004). *Informe de la Jefatura de Gabinete a la Honorable Cámara de Senadores de la Nación*, 61. Buenos Aires: mimeo.
- Linz, Juan José (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Lodola, Germán (2011a). *Cultura política de la democracia en Argentina, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Montevideo: LAPOP / VU / UTDT.
- Lodola, Germán (2011b). “Gobierno nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista”, en: Andrés Malamud y Miguel De Luca (editores). *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.
- Lutterbeck, Derek (2004). “Between Police and Military. The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries”. *Cooperation and Conflict XXXIX*, 1. Karlstad: SAGE Publications.
- Masquelet, Héctor (2012). *Entrevista personal con el autor*, 26 de mayo.
- McSherry, J. Patrice (1997). “Menem and the Military-Security Forces in Argentina”. *Latin American Perspectives XXIV*, 6. Riverside, CA: SAGE Publications.
- Miranda, Hugo (2001). “La gendarmería en tiempos de paz”. *Archivos del presente VII*, 26. Buenos Aires: Fundación Foro del Sur.
- Portes, Alejandro y Bryan R. Roberts (2005). “The Free-market City: Latin American Urbanization in the Years of the Neoliberal Experiment”. *Studies in Comparative International Development XL*, 1. Providence, RI: Springer-Watson Institute for International Studies, Brown University.
- Potash, Robert (1980). *The Army and Politics in Argentina, 1945-1962: Peron to Frondizi*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Saín, Marcelo (2000). “Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa (1983-1998)”. *Desarrollo Económico XL*, 157. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Saín, Marcelo (2002). “Nuevos horizontes, nuevos dilemas. Las nuevas amenazas y las Fuerzas Armadas en la Argentina democrática”. *Desarrollo Económico XLII*, 166. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Svampa, Maristella y Claudio Pandolfi (2004). “Las vías de la criminalización de la protesta en Argentina”. *Observatorio Social de América Latina, año 5*, 14. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Zaverucha, Jorge (2000). “Fragile Democracy and the Militarization of Public Safety in Brazil”. *Latin American Perspectives, XXVII*, 3. Riverside, CA: SAGE Publications.