

# **Operativos territoriales de seguridad del Gobierno Nacional: tensiones entre saturación policial y políticas compensatorias en barrios pobres de la RMBA.**

Tufró, Manuel; Perelman y Marcela.

Cita:

Tufró, Manuel; Perelman y Marcela (2014). *Operativos territoriales de seguridad del Gobierno Nacional: tensiones entre saturación policial y políticas compensatorias en barrios pobres de la RMBA*. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP. Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-099/389>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eCvm/Gab>

VIII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata  
Ensenada, 3, 4 y 5 de diciembre de 2014

---

## **Operativos territoriales de seguridad del Gobierno Nacional: tensiones entre saturación policial y políticas compensatorias en barrios pobres de la RMBA.**

Lic. Marcela Perelman<sup>1</sup>- Lic. Manuel Tufro<sup>2</sup> -  
Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

### **1. Introducción**

En los últimos años, el gobierno nacional ha implementado en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) diferentes dispositivos de seguridad cuya orientación central es la intervención sobre territorios delimitados, caracterizados por ser zonas pobres con altos niveles de violencia y acumulación de privaciones y violaciones de derechos. Si bien, como se verá, existen antecedentes de estos despliegues desde principios de la década pasada, esta tendencia se acentuó luego de la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación en diciembre de 2010. Lo que caracteriza a estos operativos es el despliegue de fuerzas federales como Gendarmería Nacional (GN) y Prefectura Naval Argentina (PNA), o de cuerpos nuevos como el Cuerpo Policial de Prevención Barrial (CPPB) de la Policía Federal Argentina (PFA), disponiendo modalidades de mayor presencia en barrios en los que el trabajo policial tradicional implica lógicas de irrupción, más vinculadas a la vigilancia y el amedrentamiento que a servicios de seguridad (allanamientos violentos, ausencia de patrullajes al interior de los barrios).

En diciembre de 2010 fue lanzado el Operativo Centinela, que implicó el despliegue de 6 mil gendarmes en 24 partidos del Gran Buenos Aires<sup>3</sup>. En julio de 2011 comenzó el operativo Plan Unidad Cinturón Sur con la participación de 2500 efectivos

---

1 Directora del área de investigación del CELS. Licenciada en Ciencia Política (UBA), doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Contacto: [mperelman@cels.org.ar](mailto:mperelman@cels.org.ar)

2 Coordinador del Equipo de Políticas de Seguridad y Violencia Institucional del CELS. Licenciado en Ciencias de la Comunicación (UBA), doctorando en Ciencias Sociales (UBA). Contacto: [mtufro@cels.org.ar](mailto:mtufro@cels.org.ar)

de GN y PNA realizando tareas de patrullaje en barrios de la zona sur de la CABA<sup>4</sup>, donde se concentra la mayor cantidad de habitantes en condiciones de pobreza de la Capital Federal. En 2012, se sumó el despliegue de GN en algunas zonas del Gran Buenos Aires (partidos de San Martín<sup>5</sup> y Quilmes) en el marco del Plan de Abordaje Integral (AHÍ), y del Cuerpo Policial de Prevención Barrial de la PFA en algunas villas de la ciudad de Buenos Aires en el marco del mismo plan.

Caracterizar y evaluar estos operativos supone un desafío para una mirada de derechos humanos y de seguridad democrática, dado que altos niveles de aprobación por parte de amplios sectores de la población destinataria de estas acciones se superponen con la intensificación de la vigilancia sobre sectores particularmente vulnerables a la acción punitiva del Estado. Por otra parte, transcurridos casi cuatro años del despliegue de Cinturón Sur y del Operativo Centinela, y habiéndose producido intervenciones incluso en otras ciudades como Rosario (Cozzi, Font, Marasca y Mistura, 2014), se evidencia que estos despliegues no son homogéneos entre sí y que, incluso, ponen en juego visiones contrapuestas sobre la seguridad. Nos proponemos por ello elaborar criterios emergentes para la evaluación de estos operativos desde el punto de vista de la seguridad democrática, entendida como un conjunto de políticas públicas que deben abordar las problemáticas de la violencia y las dinámicas delictivas con un

---

3 Según información periodística, en el transcurso del año 2012 ese número se redujo a 3500 efectivos (“Mandarán más gendarmes al Conurbano”, *La Nación*, 19 de agosto de 2013) para luego aumentar nuevamente a mediados de 2013, en el contexto electoral.

4 Según datos del Ministerio de Seguridad de la Nación, GN aporta 1250 gendarmes y 200 vehículos entre patrulleros, camiones, motocicletas y ambulancias en los barrios de Nueva Pompeya, Bajo Flores, Villa Soldati y Villa Lugano, y PN despliega 1250 efectivos, 26 camionetas, 24 cuatriciclos y 10 patrulleros en los barrios de Barracas, La Boca y Parque Patricios. A su vez, en agosto de 2012 se anunció un refuerzo adicional de 300 gendarmes (véase Ministerio de Seguridad de la Nación, 2012a).

5 En San Martín, 450 efectivos y 60 móviles de Gendarmería fueron desplegados en los barrios de Villa Hidalgo, La Carcova y Villa Independencia, en la localidad de José León Suárez. Véase *Clarín Zonal San Martín*, “Gendarmería ya recorre las zonas calientes de Suárez”, 4 de junio de 2012. En esas zonas de José León Suárez, linderas con los basureros del CEAMSE, se produjeron hechos como el asesinato de los jóvenes Franco Almirón y Mauricio Ramos en febrero de 2011 que ponen de manifiesto los modos violentos del accionar de la policía bonaerense y las tramas de encubrimiento que se tejen en torno a los homicidios cometidos por efectivos de esa fuerza (CELS, 2012).

horizonte de ampliación y garantía del goce de derechos<sup>6</sup>. Al mismo tiempo, a través del análisis de casos concretos en los que se registraron irregularidades y abusos de las fuerzas de seguridad, procuramos mostrar las consecuencias de la debilidad o ausencia de controles sobre la actuación de las fuerzas en el territorio<sup>7</sup>.

## **2. Líneas de procedencia**

Se pueden diferenciar dos líneas de procedencia de los operativos territoriales, a partir de las cuales se configura una tensión entre el despliegue de políticas de seguridad compensatorias y la ratificación de la saturación policial como principal herramienta de gobierno para abordar conflictos, violencias y delitos. La primera línea se remonta a los operativos del Plan Integral de Protección de Barrios en villas del Conurbano. Este plan fue implementado entre 2003 y 2004 por la Secretaría de Seguridad Interior del entonces Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación en la villa La Cava y en los barrios Ejército de los Andes (Fuerte Apache) y Carlos Gardel, todos en partidos del Gran Buenos Aires. Aquellas experiencias, por un lado, produjeron una sensible disminución de algunos delitos violentos en los barrios intervenidos y la posibilidad para algunos vecinos de volver a circular de noche. Por otro lado, dejaron ver sesgos y límites de la intervención: un fuerte énfasis en los controles perimetrales, antes que en la seguridad interior de los barrios, y la ausencia de articulación con otras políticas públicas (CELS 2004 y 2009; GEPyFS, 2012). Esta lógica tuvo continuidad en el Operativo Centinela.

Otra línea es la que inscribe la presencia de las fuerzas federales en intervenciones más amplias y complejas, a menudo denominadas “abordajes territoriales” desde el gobierno nacional. Este abordaje territorial reconoce a su vez dos versiones: una de ellas traccionada desde sus orígenes por el Ministerio de Seguridad de la Nación y otra

---

<sup>6</sup> El desarrollo de criterios propios de evaluación aparece también como un paso necesario para diferenciar dichos operativos de otros modelos regionales de intervención territorial en seguridad, que cuentan con amplio consenso mediático y político, y que frecuentemente aparecen como referencias a imitar en nuestro país. Es el caso de las intervenciones de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) en las favelas de Río de Janeiro (Machado da Silva, 2010; Cano y otros, 2012).

<sup>7</sup> El análisis de los operativos territoriales se inscribe en una línea de trabajo continua del CELS, que incluye el acceso a diversos datos a partir del litigio de causas y de diferentes trabajos de campo en villas de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

asociada al Ministerio de Desarrollo Social y su Dirección Nacional de Asistencia Crítica, cuyos principales referentes ocuparon luego altos cargos en el Ministerio de Seguridad y en el Ministerio de Defensa. La primera dio origen en 2011 al Plan Unidad Cinturón Sur, cuya preocupación central consistió en implementar una política de seguridad compensatoria para sectores postergados de la Ciudad de Buenos Aires, que implicó el desplazamiento operativo de la Policía Federal, con numerosos antecedentes de violencia y de connivencia delictiva en la zona. En sus inicios el Plan Cinturón Sur no se presentaba como un abordaje integral, sino como un despliegue de fuerzas de seguridad, si bien estuvo asociado desde el comienzo a las Mesas de Seguridad Barriales que trabajaban con una concepción amplia de las problemáticas y conflictos sociales que hacen a la seguridad. Desde Desarrollo Social, por su parte, se implementó a partir de 2008 el Plan AHÍ. En 2012 se extendió a barrios de la Ciudad de Buenos Aires y del Conurbano, donde incluyó a la seguridad como uno de los componentes de un abordaje integral de los problemas del territorio. El Plan AHÍ articuló, entonces, con la presencia de Gendarmería en el Conurbano y con el Cuerpo de Prevención Barrial de la Policía Federal en algunas villas de la Ciudad. Con el tiempo, ambas líneas de abordaje se han fusionado, con la llegada de los funcionarios de la Dirección Nacional de Asistencia Crítica al Ministerio de Seguridad de la Nación en marzo de 2012. El Plan AHÍ se extendió a algunos de los barrios donde ya funcionaba el Plan Cinturón Sur, produciéndose la articulación entre ambas políticas.

### **3. Criterios para diferenciar y evaluar operativos territoriales**

La vigencia de las dos líneas de procedencia recién descritas da cuenta de que la intervención de las fuerzas federales es un recurso que, aún dentro de una misma gestión, asume sentidos diferentes. Desde el punto de vista de la seguridad democrática, éstos son algunos de los criterios clave para poder diferenciar y evaluar estos operativos:

#### *3.1. Desplazamiento (o no) de las fuerzas policiales naturales*

El Operativo Cinturón Sur y las intervenciones de GNA en la provincia de Buenos Aires asociadas al Plan AHÍ implicaron el desplazamiento de las fuerzas policiales naturales del territorio, es decir, la PFA en el primer caso y la Policía

Bonaerense en el segundo. Dicha decisión remite a un diagnóstico más o menos explícito que reconoce los gravísimos problemas asociados al trabajo rutinario de estas fuerzas policiales desplazadas: abusos y hostigamientos que en ciertos casos derivan en ejecuciones, uso irracional de la fuerza, allanamientos violentos, altos niveles de connivencia con diversas redes de ilegalidad. El caso paradigmático fue Cinturón Sur, que desplazó del control de la calle a comisarías de la PFA históricamente asociadas a la violencia y la corrupción, como la 52 o la 36<sup>8</sup>. Al mismo tiempo, este desplazamiento supone que estos problemas en principio no afectan a las fuerzas recién llegadas.

En el Operativo Centinela, en cambio, los gendarmes no desplazaron a la Policía Bonaerense, sino que comparten el territorio y se complementan en el patrullaje. En agosto de 2013, en el contexto de la campaña electoral, el gobierno nacional decidió el despliegue de 4 mil gendarmes en los municipios de la provincia de Buenos Aires, como parte de una ampliación del operativo. Según lo informado por Gendarmería<sup>9</sup>, el refuerzo del Operativo Centinela implicó el despliegue de 4031 efectivos cuyas tareas específicas incluyen rutinas de patrullaje intensivo y la ejecución diaria de “operativos sorpresivos, aleatorios y simultáneos” en todo el Conurbano, “caracterizados por su alta movilidad, consistente en patrullajes intensivos de control selectivo de personas y vehículos”. Es decir: se trata de un operativo en el cual la GNA aparece como un recurso más que se integra al esquema de saturación policial e irrupción propio de la provincia de Buenos Aires.

### *3.2. Articulación con políticas sociales*

La articulación del componente securitario puro y duro (despliegue de las fuerzas federales) con otras políticas públicas constituye una diferencia entre el “abordaje integral” y la lógica de la saturación policial. Esta articulación se dio en aquellos barrios en los que la llegada de las fuerzas federales fue un componente del

---

<sup>8</sup> Éstas cuentan con una larga trayectoria de hostigamiento a jóvenes y ejecuciones, como las de Camila Arjona en 2005 (CELS, 2005) o Kiki Lezcano y Ezequiel Blanco en 2009 (CELS, 2010).

<sup>9</sup> Respuesta de la Gendarmería Nacional Argentina al pedido de informes presentado por el CELS al Ministerio de Seguridad de la Nación, del 30 de octubre de 2013.

plan AHÍ o allí donde este plan se superpuso con el Plan Cinturón Sur o con el despliegue del Cuerpo de Prevención Barrial.

El plan AHÍ<sup>10</sup> se plantea como una articulación entre la presencia intensiva de fuerzas de seguridad en territorios delimitados y el desembarco de recursos provenientes de diferentes agencias estatales. No es, en conjunto, una política de seguridad, sino que articula esta dimensión como un aspecto de un “abordaje integral”, una característica definitoria e históricamente ausente no sólo de las intervenciones, sino también de los diseños de política pública de seguridad. En este sentido, el “abordaje integral” que supone el plan –no libre de tensiones y heterogeneidades en el territorio– aparece traccionado desde el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y no desde las agencias securitarias. Nuevamente, aquí el contrajemplo es el Operativo Centinela, que ni en su formulación original de 2010 ni en su ampliación en 2013 supuso la llegada de otro tipo de recursos a los barrios intervenidos.

### *3.3. Control político de la actuación de las fuerzas en el territorio*

Aún con matices, las fuerzas de seguridad federales y de la provincia de Buenos Aires cuentan con débiles mecanismos de control. En el caso de operativos de este tipo, que suponen una exposición inédita de los vecinos de barrios pobres la mirada y la presencia física de fuerzas de seguridad antes ausentes, este problema asume características diferenciales, asociadas con los modos de ejercer la autoridad de gendarmes y prefectos que derivan en formas específicas de abuso, diferentes de las protagonizadas por la PFA

---

10 El Plan AHÍ surgió en 2008 en el seno del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. A través del decreto 621/2008 se conformó una mesa nacional compuesta por representantes de ocho ministerios. El plan, desde un enfoque de derechos, tiene por objetivo declarado implementar políticas integrales en comunidades de alta vulnerabilidad social, a través de la “implementación de estrategias conjuntas de intervención” planificadas de “abajo hacia arriba”. Cada ministerio coordina las actividades de un barrio en particular, donde se implementa una “mesa de gestión”, espacio de articulación entre “el Estado, las organizaciones sociales y las redes comunitarias”. Véase Ministerio de Seguridad de la Nación (2012b). En 2012, con la implementación del plan en zonas de la CABA y del Conurbano, se incorporó la seguridad como otras de las dimensiones del abordaje integral. Asimismo el Ministerio de Seguridad de la Nación tiene a su cargo la coordinación del abordaje territorial en la Villa 15, en el barrio porteño de Villa Lugano. Una primera etapa del Plan AHÍ abarcó las villas 31, 15 y Cildañez de la Capital Federal y los barrios Villa Hidalgo, Carcova e Independencia del partido bonaerense de San Martín, la segunda etapa está extendiendo el plan a las villas 1-11-14 y 21-24 de Capital y a algunos barrios de Quilmes, Lanús y Avellaneda, en la provincia de Buenos Aires.

o la Bonaerense. De ello se desprende la necesidad de contar con mecanismos de control específicos, con presencia territorial permanente, que puedan captar prácticas abusivas que no llegan a canalizarse en denuncias formales.

En el territorio de la CABA existen las Mesas Barriales de Seguridad, dispositivos con potencial para ejercer un control ciudadano de las fuerzas (Tufró, 2012). Sin embargo, estas mesas no existen en la provincia de Buenos Aires, zona donde históricamente se han concentrado mayores niveles de violencia policial. Y aún en la CABA donde estas mesas funcionan, en general están integradas por organizaciones comunitarias que expresan los puntos de vista de los sectores más legitimados, mientras que las víctimas de los abusos de GN y PNA son en general jóvenes con poca o nula llegada a las redes asociativas barriales y que son discriminados en sus propios barrios por ser considerados problemáticos, por lo que sus voces no llegan a los ámbitos participativos<sup>11</sup>. Al momento de realizar esta investigación, existían además otros modos de control, ejercidos por diferentes equipos del Ministerio de Seguridad que realizan acciones de seguimiento de la actuación de GN y PN, así como del nuevo Cuerpo de Prevención Barrial (CPPB), en el marco del Plan AHÍ y de Cinturón Sur. Esto canales descansan en las relaciones entre los funcionarios y los referentes territoriales.

Requiere especial atención y control el desempeño de fuerzas federales a lo largo del Operativo Centinela en las zonas del Gran Buenos Aires en las que no se superpone con el Plan AHÍ. Este es el operativo al que se destina mayor cantidad de recursos humanos de seguridad y, como ya se dijo, aquel sobre el que recaen las instancias más precarias de control y de articulación interagencial. Se despliega en zonas históricamente relegadas, con poblaciones aún más estigmatizadas y donde las fuerzas federales se saben –porque lo son– mucho menos observadas. Estas intervenciones no tienen, o tienen en un grado muy menor, el carácter de abordaje integral y la articulación

---

11 La incorporación de las voces de los jóvenes en relación con situaciones de abuso cotidiano que sufren por parte de estas fuerzas requiere pensar mecanismos de participación y control específicos. Una experiencia en este sentido, breve pero interesante, tuvo lugar durante 2011 en el barrio Ejército de los Andes (conocido como “Fuerte Apache”, en la localidad de Ciudadela). Allí, grupos de jóvenes y de militantes que sufrían abusos de Gendarmería tomaron contacto con la secretaria de Relaciones con la Comunidad del Ministerio de Seguridad de la Nación. Desde esta repartición se propuso conformar un espacio participativo similar a las mesas barriales de seguridad (que no existen en el barrio Ejército de los Andes, jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires) para trabajar específicamente el problema de la relación de las fuerzas con los jóvenes y para recibir y canalizar denuncias. La experiencia no llegó a consolidarse por un cambio de funcionarios ministeriales, lo cual dice también sobre el carácter informal de estas iniciativas. Agradecemos a los integrantes de la revista “Todo Piola” la información sobre esta experiencia.

con agencias provinciales o municipales es mínimo, no están presentes las instancias formales de control de las fuerzas y las informales son mucho más débiles.

### *3.4 ¿Dispositivo de emergencia o política de seguridad permanente?*

Como se mencionó, hay diferentes visiones sobre la seguridad ciudadana que sustentan operativos territoriales. Mientras que las visiones punitivistas y efectistas encuentran en ellos un recurso para sumar a la saturación policial, las perspectivas más democráticas e inclusivas los consideran una oportunidad para que el Estado ingrese en barrios con altos niveles de violencia, no sólo con el componente policial sino con otras políticas sociales y con mejoras estructurales. Sin embargo, un punto de coincidencia entre ambas visiones a la hora de desplegar operativos territoriales es la ausencia de una política de seguridad de mediano y largo plazo en la cual los operativos adquieran una racionalidad. Ya sea como dispositivo de saturación policial o como elemento de un abordaje integral, la presencia de las fuerzas federales en los barrios pobres aparece como una medida de emergencia, que en algunos casos, como Cinturón Sur, se viene prolongando desde hace más de tres años.

La falta de una política de largo plazo de le otorgue sentido a estos operativos más allá de la gestión de la emergencia suscita una serie de interrogantes en torno a la sustentabilidad de los operativos. Una primera cuestión es la sustentabilidad económica, ya que implican un despliegue de recursos humanos y materiales importante. Pero también surgen preguntas sobre la racionalidad de intervenciones que reconocen los problemas o limitaciones de las fuerzas policiales tradicionales, pero que no plantean al mismo tiempo un programa de transformación de las mismas que las convierta en herramientas efectivas para unas políticas de seguridad democráticas. Finalmente, si estas intervenciones no van acompañada de políticas claramente orientadas a desarmar las redes de ilegalidad que cuentan con connivencia y protección policial, su legitimidad se erosiona en los territorios ya que se percibe una falta de eficacia que termina siendo imputada a una ausencia de voluntad de intervenir sobre los mercados ilegales.

## **4. El *verdugueo*. Las formas del abuso de Gendarmería**

Testimonios recogidos en distintos barrios coinciden en señalar que el núcleo problemático central relevado de estos operativos territoriales se relaciona con el trato de las fuerzas hacia la población joven, blanco principal de controles rutinarios con diferentes grados de violencia. Los jóvenes son destinatarios de una gama de acciones que incluyen abusos y violencia física que se describen en términos de un *verdugueo*, es decir, una violencia constante, de relativa baja intensidad en comparación con los abusos más extremos a los que solía llegar la policía, pero que se percibe como arbitraria e inmotivada.

Entre los abusos más corrientes, se incluyen insultos, controles de la circulación, cacheos injustificados bajo diferentes pretextos (ej. consumo de drogas o denuncias inexistentes), demoras por la noche con el argumento de que “es muy tarde para estar en la calle”, etc. Entre las formas de violencia física y directa, golpes a personas menores de edad o a los adultos que intervienen en su defensa, cortar las viseras de los gorros, obligar a jóvenes a tragar marihuana o a apagar las pipas de “paco” sobre el propio cuerpo. Se ha señalado que la característica distintiva de los abusos de la GN y la PN se inscribe en una suerte de “disciplinamiento moral”<sup>12</sup>: el ejercicio de una moralidad de tipo castrense, centrada en el carácter “inapropiado” de determinados comportamientos que no guardan relación necesaria con prácticas delictivas. Los gendarmes, especialmente, perciben como ofensas graves las provocaciones, los comentarios peyorativos o desafiantes o el simple hecho de discutir una orden, actitudes que históricamente forman parte de los modos en que los jóvenes de estos barrios se relacionan con las fuerzas de seguridad.

Los jóvenes son las víctimas principales, pero no únicas, del *verdugueo* y del disciplinamiento moral. Las prácticas de la GN muchas veces están asociadas a un desconocimiento por parte de los gendarmes de los códigos y del “quién es quién” en los barrios, rasgo que los diferencia de la policía. Las víctimas del *verdugueo* rara vez son formalmente detenidas. Por un lado, porque con frecuencia no existen motivos

---

12 “... a nosotros nos está tocando, por el trabajo que estamos haciendo en Seguridad, entrar en las villas de Cinturón Sur (a mí me tocó la Villa 20, en la zona de Lugano), y la verdad es que... uno entra ahí con la Gendarmería y lo que ve es que la Gendarmería tiene como un espíritu de disciplinamiento moral. Es el criterio de autoridad que utiliza. Es un criterio de autoridad que depende mucho de la institución. No sé si el Ministerio les dijo: «Ustedes tienen que disciplinar moralmente», pero ellos se creen que tienen que hacer eso, y es el modo en que ellos entienden el Estado ahí adentro”. (Intervención de Sabina Frederic, en el marco del Seminario Regional “Seguridad democrática: de las propuestas a la implementación de políticas públicas”, organizado por el CELS y el Woodrow Wilson Center, Buenos Aires, 27 de abril de 2012).

legales que justifiquen un arresto. Pero también porque la policía conserva el control de las comisarías, por lo que los gendarmes se verían obligados a articular estas detenciones con la PFA (en el caso de Cinturón Sur). Algunos relatos señalan que los gendarmes intentan evitar esta situación, porque las relaciones entre las fuerzas recién llegadas y los policías federales desplazados son “*muy malas*”. Frente a la posibilidad de que policías federales encuentren en un joven golpeado y trasladado a una comisaría la oportunidad de realizar una denuncia contra los gendarmes, éstos optan por no detenerlos, como una forma de encubrir sus propias prácticas violentas. En este contexto, ante situaciones en las cuales la víctima del *verdugueo* reacciona con cierta violencia o rebeldía, en lugar de proceder al típico arresto por resistencia a la autoridad, los gendarmes pueden recurrir a la práctica de *darle una pasada* a la víctima, es decir, subirla a un móvil, darle golpes mientras se recorre la zona y liberarla en otra parte del barrio<sup>13</sup>. Esta práctica evade las mínimas medidas de registro y control que rigen toda circunstancia de privación de la libertad y alimenta la circulación de violencia, al generar resentimiento en los jóvenes de los barrios. La propia naturaleza del *verdugueo* como conjunto de prácticas violentas en las calles que no desembocan en detenciones formales dificulta la formulación de denuncias. Por otro lado, la construcción histórica de un vínculo con la policía, caracterizado por la coacción y la amenaza, produjo una naturalización del hecho de no denunciar abusos de las fuerzas de seguridad en gran parte de los habitantes de estos barrios.

---

<sup>13</sup> Brian Palacio, estudiante de fotoperiodismo de 25 años de edad, denunció que el 23 de diciembre de 2013 se encontraba tomando fotos en una protesta por la falta de energía eléctrica en la zona del shopping Alto Avellaneda. Allí retrató el momento en que un grupo de gendarmes procedía a reducir a una persona que estaba realizando desmanes en medio de la protesta. Los gendarmes reaccionaron y le gritaron que no saque más fotos. Un grupo de cuatro efectivos lo capturaron, le quitaron la cámara, le taparon la cara con su propia remera y lo subieron a una camioneta de GNA. Dentro de la misma lo obligaron a agacharse para no ver el recorrido del móvil. Allí recibió distintas amenazas: que lo iban a matar, que lo iban a tirar al Riachuelo, que lo iban a violar, que le iban a romper todos los dedos. Luego de unos 40 minutos, el móvil se detuvo. Los gendarmes hicieron bajar a Brian, lo golpearon, lo arrojaron al piso y le pisaron la cara. Lo obligaron a incorporarse y borrar todas las fotos que había tomado, tras lo cual recibió un golpe en la nuca y cayó al piso. Luego lo volvieron a subir a la camioneta para iniciar otro recorrido, donde nuevamente lo amenazaron, diciéndole que si hacía públicos estos hechos lo iban a ir a buscar a su casa porque tenían su dirección. Pasada casi una hora, lo volvieron a hacer bajar en un descampado, lo obligaron a acostarse boca abajo en el piso con la cara tapada y le colocaron una rueda de camión sobre la espalda para evitar que se levantaran. Los gendarmes se fueron, y luego de unos minutos Brian pudo quitarse de encima la rueda y liberarse.

El choque entre la moralidad castrense de fuerzas como GN y los códigos de los diversos grupos de jóvenes, consumidores de drogas, militantes, activistas, es una consecuencia casi esperable del despliegue de fuerzas de seguridad que no están preparadas para la actuación en contextos urbanos con altos niveles de violencia institucional e interpersonal, pobreza y hacinamiento. Sin embargo, la explicación del disciplinamiento moral no debería clausurar la problematización de las relaciones entre las fuerzas y los jóvenes, habida cuenta de la circulación de otras narraciones en las cuales el tipo de abuso relatado se asemeja más a las formas del abuso policial, históricamente relacionadas con prácticas de corrupción y connivencia criminal antes que con una moralidad de cuartel<sup>14</sup>.

## **5. Regresiones en Cinturón Sur**

En los últimos meses de 2013 y en lo que va de 2014 una serie de hechos acontecidos en los barrios de la CABA en los cuales está desplegado el Plan Unidad Cinturón Sur mostraron síntomas que sugieren regresiones en un operativo que, con sus tensiones y problemas, había mostrado algunos resultados interesantes<sup>15</sup>, a partir del desplazamiento de la PFA del territorio y de la presencia permanente de la GNA y del CPPB.

El 7 de septiembre de 2013 se produjo un tiroteo en la manzana 55 del barrio Zavaleta (Pompeya, Ciudad de Buenos Aires), zona adscripta a Cinturón Sur, con presencia de gendarmes y prefectos. Según testimonios, dos bandas mantenían una disputa por la posesión de un local situado frente a la casa 90, en la que vivían varios niños, entre ellos, Kevin Molina, de 9 años. Luego de una primera e intensa balacera, vecinos realizaron llamados al 911. Cuando llegó el personal de Prefectura Naval Argentina, no delimitó ni protegió la escena del tiroteo, ni tomaron en cuenta a los vecinos que indicaban dónde estaban escondidos los autores de los disparos. Según una

---

<sup>14</sup> Estos relatos, que circulan de manera informal y hasta el momento no se cristalizan en denuncias concretas, han sido relevados especialmente en la Villa 21-24 e involucran a efectivos de la Prefectura Naval. Por ejemplo, Nadine, una mujer de 40 años, narró que su hijo de 17 años, que trabaja haciendo repartos en bicicleta, fue interceptado por un grupo de prefectos quienes lo obligaron a ir a comprar droga, señalándole el lugar donde debía hacerlo, tras lo cual lo golpearon y sometieron a un simulacro de fusilamiento. Según relatan los habitantes de la Villa 21-24, la práctica de obligar a jóvenes a ir a comprar drogas se inscribe tanto en una forma de identificar puntos de venta, como en otros abusos que no tienen más objetivo por parte de los uniformados que conseguir drogas para su propio consumo o para la venta

vecina, los prefectos afirmaron: “Que se maten entre ellos, después venimos a buscar el cuerpo”. Los prefectos abandonaron el lugar sin dejar consigna alguna. Minutos después las bandas se trabaron en un nuevo enfrentamiento, en el cual se dispararon más de 70 balas. Un disparo ingresó por la ventana de la casa 90 e impactó en la cabeza de Kevin, mientras el niño desayunaba. Su madre lo trasladó al hospital Pena donde falleció poco después. Se ha denunciado que mientras los familiares de Kevin estaban en el hospital, efectivos de Prefectura entraron a la casa y sustrajeron pertenencias<sup>16</sup>.

El asesinato de Kevin Molina y la movilización posterior que se produjo en el barrio Zavaleta pusieron de manifiesto una serie de graves problemas vinculados con las formas rutinarias de trabajo de Gendarmería y Prefectura en el marco del Cinturón Sur. A dos años y medio del inicio del operativo, distintos testimonios sugieren la adopción por parte de los efectivos de seguridad federales de lógicas que caracterizaban el accionar de la Policía Federal en esos barrios. Con el tiempo, gendarmes y prefectos limitaron su presencia en el interior de los barrios, que en los comienzos del operativo era constante, y pasaron al patrullaje perimetral que caracteriza el modo de intervención

---

15 Estos resultados son sugeridos, por un lado, por los escasos datos estadísticos dados a conocer por el Ministerio de Seguridad de la Nación al cumplirse un año del lanzamiento del Plan Unidad Cinturón Sur. Los datos indicaban una disminución del 48,7% en los robos a mano armada, 22,5% en robo; 38,5% en robo de automotores y 32,1% en hurto automotor en la zona de implementación del operativo (véase Ministerio de Seguridad de la Nación, 2012a). La investigación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre homicidios dolosos en la CABA en 2011, por su parte, señala que si bien durante ese período el 73% de los homicidios siguió concentrado en la zona sur de la ciudad, las comunas en las cuales se desplegó el Plan Cinturón Sur desde julio de 2011 presentaron una sensible disminución de los homicidios en el segundo semestre de ese año: “En la Comuna n° 8 en el 1er semestre se registraron 23 hechos lesivos, mientras que en el 2do semestre esta misma comuna registró sólo 4 casos; es decir, se redujeron en un 83% los episodios. Del mismo modo, en la Comuna n° 7 en el primer semestre se registraron 16 muertes violentas, mientras que en el 2do semestre se evidenciaron seis hechos; es decir, una reducción del 63%. En la Comuna n° 9 en el primer semestre ocurrieron once ilícitos, mientras que en el segundo período se comprobaron seis casos; es decir, se redujeron en un 46%. Por otro lado, en la Comuna n° 4 se vislumbran 24 homicidios en el primer período, mientras que en el segundo se registraron quince hechos; es decir, se redujeron en un 38%”. Véase Corte Suprema de Justicia de la Nación (2012). Por otro lado, la performance electoral del Frente Para la Victoria en las elecciones de 2011 fue muy superior en las comunas en las que se desplegó Cinturón Sur junto a las intervenciones multiagenciales de distintos ministerios que en el resto de las circunscripciones porteñas.

16 Actualmente hay tres causas judiciales en trámite, una por el asesinato de Kevin, otra por incumplimiento de deberes de funcionario público en la que se investiga la inacción de los efectivos de Prefectura, y una tercera por el hurto de efectos familiares.

tradicional de la seguridad en barrios pobres. Cuando ingresan, lo hacen en el marco de la represión de un delito, en una persecución, a veces incluso disparan sin contemplar la presencia de niños y jóvenes, o bien para realizar allanamientos violentos. Raramente intervienen en las disputas entre bandas, actitud que es percibida por los vecinos como un modo de dejar hacer, o de “liberar la zona” y, en definitiva, un signo de connivencia con las redes ilegales de comercialización de drogas. Asimismo, abundan los testimonios sobre el *verduqueo* de las fuerzas hacia los jóvenes.

La organización La Poderosa<sup>17</sup> motorizó en Zavaleta la implementación de una serie de acciones denominadas “Control Popular de las Fuerzas de Seguridad – Vecinos Sin Gorra”. Una garita fue instalada en el barrio y vecinos comenzaron a recibir denuncias de diferente tenor en torno a irregularidades en la actuación de gendarmes, prefectos y policías. Con la participación de la Procuraduría de Violencia Institucional (PROCUVIN) y del CELS se conformó un espacio que busca facilitar la interlocución de las organizaciones del barrio con el Ministerio de Seguridad de la Nación, responsable último de registrar, investigar y sancionar a los responsables de estas irregularidades y de diseñar mecanismos de control efectivo de la actuación de las fuerzas de seguridad en el territorio. En los primeros dos meses de funcionamiento de la iniciativa de control popular, los vecinos de Zavaleta registraron una serie de irregularidades y abusos que fueron incluidos en un informe presentado al Ministerio de Seguridad de la Nación en diciembre de 2013. El resumen de estos hechos provee un panorama de las rutinas problemáticas de las fuerzas de seguridad federales en el marco de Cinturón Sur:

De los 40 hechos registrados hasta el momento en estos dos meses de funcionamiento de nuestra casilla de Control Popular de las Fuerzas de Seguridad, tenemos 16 casos en los que la denuncia radica en la falta o incorrecta identificación de los efectivos o sus móviles, 10 actas que denuncian golpizas y en 4 de ellas incluso robaron a los vecinos que estaban sufriendo el abuso; en dos ocasiones entraron a las viviendas particulares sin una orden judicial, en uno de ellos vestidos de civil y sin estar identificados y en el otro acusando falsamente a uno de los habitantes de la casa. Registramos 5 detenciones injustificadas, 3 casos de vecinos que fueron amenazados y en dos oportunidades las fuerzas de seguridad abrieron fuego, con balas de goma y de plomo, poniendo en riesgo nuestras vidas<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> El movimiento La Poderosa es una organización social con presencia en diferentes villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del interior del país. Edita mensualmente la revista de cultura villera La Garganta Poderosa.

<sup>18</sup> “Control Popular de las Fuerzas de Seguridad”, informe presentado al Ministerio de Seguridad de la Nación el 19 de diciembre de 2013.

Particularmente graves resultan dos casos ocurridos en el mes de agosto de 2014, con apenas dos semanas de diferencia. En ambos casos se trata de intervenciones violentas de efectivos de la Policía Federal, que circulaban de civil en los barrios de Lugano (Villa 20) y Barracas (Villa 21), zonas que cuentan con presencia de GNA, PNA y del CPPB y en las que la Policía Federal había sido limitada a tareas administrativas de recepción de denuncias en comisarías. Estas intervenciones causaron cuatro muertes, y hay fuertes indicios de que se trató de ejecuciones. En la noche del 7 de agosto, Brian Ayaviri, de 19 años, y Jonathan Mareco, de 17, fueron acribillados en el barrio de Lugano por efectivos de la Brigada de Robos y Hurtos de la PFA, que se movilizaban de civil en un automóvil sin identificación. Participaron del operativo también móviles de las comisarías 36 y 52. El relato policial menciona el robo de un vehículo por parte de cuatro adolescentes, una persecución de 20 cuadras y un enfrentamiento a pocos metros de la Villa 20. La versión de los testigos, vecinos y de uno de los sobrevivientes del hecho es completamente diferente: ante la intimación policial, los jóvenes bajaron del auto con las manos en alto, tras lo cual fueron acribillados. Brian murió en el acto, Jonathan poco después en el hospital Santojanni, donde fue trasladado por la propia familia. Otros dos jóvenes sobrevivieron y sufrieron heridas<sup>19</sup>. Pocos días después, el 22 de agosto, los medios informaban sobre un enfrentamiento en la Av. Iriarte, frente a la Villa 21, en el que habían resultado muertos dos supuestos delincuentes<sup>20</sup>. Haciéndose eco de los informes policiales, la prensa relataba un intento de robo a dos efectivos de la PFA que circulaban de civil. Según esta versión, los policías habrían repelido a dos hombres armados, quienes murieron en el enfrentamiento. Nuevamente, los testimonios de los testigos del hecho permitieron reconstruir una versión muy diferente: los policías de civil habrían bajado de su camioneta y blandiendo sus armas persiguieron a Gabriel Vaca, de 41 años, por los pasillos de la villa, donde lo ejecutaron. El mismo destino corrió Mario, de 43 años, primo de Gabriel, cuando quiso salir en su defensa. Vecinos de la villa obtuvieron fotografías que permiten identificar a los efectivos de civil con sus armas en actitud amenazante. Esto dio lugar a reacciones de vecinos de la zona, que destruyeron e incendiaron el móvil policial no identificado.

---

<sup>19</sup> El CELS patrocina a las familias Ayaviri y Mareco en la denuncia contra los policías involucrados.

<sup>20</sup> “Son dos los muertos por el tiroteo en la Villa 21”, *La Nación*, 22 de agosto de 2014.

En estos casos, los relatos de familiares y testigos sugieren un resurgimiento de los modos violentos de gestión del territorio, históricamente asociados tanto a las brigadas de la PFA como a las comisarías de la zona sur de la CABA y un debilitamiento de la decisión de desplazar a la PFA de estos territorios. Los dos casos muestran también la reaparición de una práctica policial que en los últimos años no fue tan usual: la presentación de versiones policiales sobre los hechos que difieren completamente de las versiones de los testigos y víctimas. Desde la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación en 2010, casos de esta gravedad derivaban en una intervención de las autoridades políticas para investigar lo sucedido, en lugar de convalidar la versión policial. Pero en el caso de Lugano, dicha versión fue ratificada públicamente por altos funcionarios del Ministerio, como el Secretario de Seguridad Sergio Berni. En el caso de la Villa 21, la autoridad política mantuvo silencio, permitiendo entonces que el relato policial se constituya en la versión oficial.

Otro dato especialmente preocupante surge de diversos testimonios recogidos en las villas del sur de la CABA que hablan de un cambio cualitativo en el accionar del Cuerpo Policial de Prevención Barrial (CPPB). Este cuerpo, conformado en 2012, tenía como objetivo la constitución de un cuerpo policial separado de la estructura tradicional de la PFA, con una formación específica para realizar un trabajo de proximidad en barrios pobres, haciendo hincapié en la articulación multi-agencial, en la interacción con las organizaciones sociales locales y en el respeto a la idiosincrasia cultural de estos barrios, discriminados y maltratados durante décadas por la PFA (Basualdo, 2012). A partir de los cambios en la gestión del Ministerio de Seguridad de la Nación producidos en 2013, el programa del CPPB parece haber sido progresivamente capturado por la PFA, tras lo cual se produjeron cambios en sus rutinas de trabajo. Hoy sus modalidades de relación con los vecinos de las villas no difieren de las formas abusivas que imponen Gendarmería, Prefectura o la propia PFA (Camardon, 2014). El primer síntoma de este cambio fue el nombramiento del Comisario Inspector Arnaldo Neira al frente del Cuerpo. Neira fue jefe del Grupo Especial de Operaciones Federales (GEOF), el cuerpo de la PFA encargado de las acciones más riesgosas y violentas, es decir, un perfil en las antípodas de lo que requiere un cuerpo de proximidad como el CPPB. Neira además estaba al frente del GEOF cuando un integrante de este cuerpo asesinó en su cama al joven Alan Tapia, en febrero de 2012 (CELS, 2013). Estos cambios impactaron en las prácticas cotidianas del CPPB. En el proyecto original, los efectivos del cuerpo debían patrullar las villas en trinomios, es decir, grupos de tres. Actualmente recorren esos

barrios en grupos de nueve o diez efectivos, según una modalidad de saturación más parecida a los operativos militarizados de Gendarmería que a una policía de proximidad. En estos últimos meses, sus modos de relación con los vecinos incorporaron el abuso verbal, la violencia física y los gases lacrimógenos. Por otro lado, los nuevos jefes del cuerpo no demuestran capacidad ni interés en desarrollar vínculos con las organizaciones sociales de estos barrios. Así, los vecinos de las villas no notan diferencias entre las lógicas del trabajo policial del CPPB y las de otras fuerzas como Gendarmería o Prefectura.

## **6. Consideraciones finales**

A casi cuatro años del inicio de los dos operativos territoriales más importantes (Centinela y Cinturón Sur), están dadas las condiciones para realizar una evaluación de los mismos que además se proyecte hacia el futuro. El uso de la Gendarmería, y eventualmente de otras fuerzas, en las políticas de seguridad es una tendencia que parece consolidarse. En un contexto de rearticulación de consensos punitivos, la mayor presencia policial aparece como el horizonte, sino único, al menos predominante de las políticas de seguridad a nivel federal y provincial. La GNA se ha vuelto un recurso de valor en la política, presente en intercambios entre intendentes, gobernadores y gobierno federal<sup>21</sup>.

La tensión entre los polos de la saturación policial y de las políticas de seguridad multiagenciales y compensatorias atraviesa el diseño y la implementación de estos operativos. Hay elementos para afirmar que, en algunos casos, estos operativos han plasmado un interés por brindar servicios de protección, es decir, presentar un carácter compensatorio del histórico déficit de seguridad que padecen estas poblaciones. Al mismo tiempo, existen vulneraciones de derechos que se agravan y concentran sobre jóvenes pobres y, especialmente, sobre aquellos con alguna debilidad agregada frente al sistema punitivo: quienes tienen consumos más o menos problemáticos de drogas, los que se encuentran en situación de calle, con menor o sin vinculación con redes asociativas, expuestos a ser reclutados por redes delictivas. Poblaciones sobre las que

---

<sup>21</sup> El intendente de La Matanza, Fernando Espinoza, declaró que “La Gendarmería, para los intendentes y la gente de nuestras ciudades, es agua bendita”. Ver “Fernando Espinoza: “la inflación es una macana que nos mandamos””, *La Nación*, 5 de octubre de 2013.

además es muy dudoso que llegue el efecto de protección que resulta compensatorio para otros segmentos sociales de estos barrios.

En contextos como el actual que, como se mencionó, evidencian el reposicionamiento de propuestas de intervención de corte punitivo, el polo de la saturación policial se refuerza y se vuelve predominante. De este modo, pierden fuerza tanto las articulaciones con políticas multiagenciales o abordajes integrales como el despliegue de mecanismos formales o informales para controlar a las fuerzas en los territorios. En estas condiciones, los operativos territoriales derivan en procesos de militarización de los barrios pobres y en meros dispositivos de control poblacional (Rodríguez, 2012).

Central para esta cuestión resulta poder determinar si estos despliegues se inscriben en alguna política de seguridad con objetivos a mediano o largo plazo. Si constituyen intervenciones para desplazar a policías con importantes trayectorias de violencia y corrupción, deben ir acompañadas de iniciativas concretas de transformación y democratización de las fuerzas policiales que eventualmente regresan a los territorios sin que se hayan producido transformaciones en sus prácticas.

## BIBLIOGRAFÍA

Basualdo, Guadalupe (2012), “Nuevas intervenciones territoriales en políticas de seguridad: una reflexión sobre el Cuerpo Policial de Prevención Barrial”, en *Actas de las VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata*, Facultad de, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/vii-jornadas-2012/actas/Basualdo.pdf/view?searchterm=None>

Camardon, Lucía (2014), “Policía comunitaria y seguridad democrática. Alcances del Cuerpo de Prevención Barrial en la Ciudad de Buenos Aires”, ponencia presentada en el VII Seminario Internacional Políticas de la Memoria, Buenos Aires, Centro Cultural Haroldo Conti.

Cano, Ignacio et. al. (2012), *Os donos do morro. Uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro*, São Paulo, Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Disponible en <http://riorealblog.files.wordpress.com/2012/07/relatc3b3riofinalcaf13.pdf>

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2004), “El Plan de Protección Integral de Barrios. Las villas de emergencia como una cuestión central de la seguridad”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2004*, Buenos Aires, Siglo XXI.

CELS (2005), “Los círculos de la violencia policial”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2005*, Buenos Aires, Siglo XXI.

- CELS (2009), “Territorio, desigualdad y violencia”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2009*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- CELS (2010), “Violencia institucional y políticas de seguridad: refuerzo de las corporaciones y estigmatización de los sectores más vulnerables de la sociedad”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2010*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- CELS (2012), “Casos de violencia policial extrema y encubrimiento corporativo”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- CELS (2013), “El sistema de seguridad como ámbito de reproducción de violencias y desigualdad. Desencuentro entre las políticas y los problemas que afectan derechos humanos”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2012), *Homicidios dolosos 2011 – Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones y de Referencia Extranjera, CSJN.
- Cozzi, Eugenia; Font, Enrique; Marasca, Marcelo y Mistura, María Eugenia (2014), “Desembarco verde. La “intervención” federal en Rosario. Contexto político e impacto en dos barrios”, ponencia presentada en el VII Seminario Internacional Políticas de la Memoria, Buenos Aires, Centro Cultural Haroldo Conti.
- Grupo de Estudios Sobre Policías y Fuerzas de Seguridad CAS-IDES (GEPyFS) (2012), “Seguridad para todos. Territorios y policiamientos”, en *Voces del Fénix* n° 15, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Machado da Silva, Luiz Antonio (2010), “Afinal, qual é a das UPPs?”, disponible en [http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/artigo\\_machado\\_UPPs.pdf](http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/artigo_machado_UPPs.pdf)
- Ministerio de Seguridad de la Nación (2012a), “Plan Unidad Cinturón Sur: balance de un año”, disponible en <http://www.minseg.gob.ar/plan-unidad-cintur%C3%B3n-sur-balance-de-1-a%C3%B1o>
- Ministerio de Seguridad de la Nación (2012b), “El Estado Nacional presente en los barrios vulnerables”, en *Políticas de Seguridad de la Nación* n° 3, octubre de 2012.
- Rodríguez, Esteban (2012), “El uso progresista de la Gendarmería”, en *Crisis* n° 12, Buenos Aires, Colectivo Editorial Crisis.
- Tufró, Manuel (2012), “Participación ciudadana, seguridad democrática y conflicto entre culturas políticas. Primeras observaciones sobre una experiencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en *Sur Direitos Humanos* n° 16, Conectas, São Paulo, disponible en [http://www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo16.php?artigo=16.artigo\\_07.htm](http://www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo16.php?artigo=16.artigo_07.htm)