

Segregación socio-espacial y violencia institucional. Victimización por lugar de residencia y estigmatización de zonas. Región Metropolitana de Buenos Aires, 2002-2003.

Emilio García Méndez, Diputado Nacional, Fundación Sur
Marcela Perelman, Conicet/UBA/CELS Gustavo Palmieri,
CELS Ana Lanziani, CELS.

Cita:

Emilio García Méndez, Diputado Nacional, Fundación Sur Marcela Perelman, Conicet/UBA/CELS Gustavo Palmieri, CELS Ana Lanziani, CELS (2007). *Segregación socio-espacial y violencia institucional. Victimización por lugar de residencia y estigmatización de zonas. Región Metropolitana de Buenos Aires, 2002-2003. VII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-106/251>

**Segregación socio-espacial y violencia institucional. Victimización por lugar de residencia y estigmatización de zonas.
Región Metropolitana de Buenos Aires, 2002-2003.**

Emilio García Méndez, Diputado Nacional, Fundación Sur

Marcela Perelman, Conicet/UBA/CELS

Gustavo Palmieri, CELS

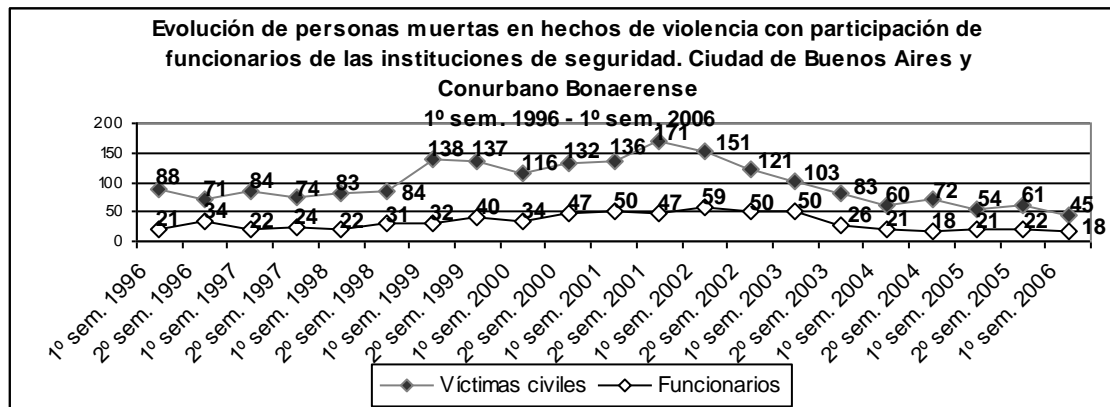
Ana Lanziani, CELS

violenciainstitucional@cels.org.ar

En la historia de la urbanización de Buenos Aires el argumento de que el delito surge de las zonas con instalaciones más precarias y que se encuentran más desprotegidas ha sido puesto recurrentemente al servicio de la represión. Destacamos en la presente ponencia una dimensión particular de la persecución policial hacia sectores populares: la segregación socio-espacial, la victimización y persecución a las personas por su lugar de residencia y por su edad. La generación de fronteras internas espaciales o de fronteras que dividen grupos sociales, barreras que separan espacios seguros de inseguros, grupos protegidos frente a grupos vistos como peligrosos o de riesgo.

Concentramos el análisis de estas dimensiones en el período 2002–2003, los años inmediatamente posteriores a la crisis de 2001, en los que la estabilización económica era aun muy difusa, los discursos alarmistas sobre la inseguridad y los indicadores de violencia alcanzaban sus niveles históricamente más altos. Las prácticas analizadas en este trabajo no son exclusivas del período analizado: pueden rastrearse continuidades tanto en los años anteriores, como en la actualidad. Sin embargo, la intensidad que aun registraba la crisis económica e institucional daba a las políticas de seguridad un perfil fuertemente marcado en lo territorial¹, que merece nuestra atención. Volver nuestra vista sobre aquellos años aporta insumos para una reflexión sobre las reformas de los sistemas de seguridad que –particularmente en la provincia de Buenos Aires– se intensificaron a partir de 2004.

El siguiente cuadro, sobre la evolución de las cifras de personas muertas en hechos de violencia con participación de funcionarios de seguridad, permite ubicarnos en el contexto del período analizado:



Fuente: CELS, sobre base propia de datos de prensa.

Nota: además de funcionarios policiales, se incluyen miembros de todas las instituciones estatales que ejercen la fuerza en representación del Estado: Fuerzas Armadas, servicios penitenciarios y fuerzas de seguridad federales (Gendarmería Nacional, Policía de Seguridad Aeroportuaria y Prefectura Naval Argentina). No se incluyen custodios pertenecientes a agencias privadas de seguridad.

La vigilancia y represión estatales avanzaban en 2002 y 2003 sobre los sectores más castigados por la crisis y la creciente desigualdad. Un eje de las políticas de seguridad fue el control de los límites entre la Ciudad de Buenos Aires y los partidos que la rodean. Los discursos señalaban que la forma estratégica de prevenir el delito era controlar a las personas que atravesaban el límite entre estos territorios. Por otro lado, y en clara continuidad con políticas implementadas en las últimas décadas, las propuestas para reducir el delito plantearon que el cercamiento y allanamiento a las villas de emergencia era una forma de preservar la seguridad. En ambos casos, se trató de fortalecer con presencia policial los límites que dividen espacios en los que se reconocen o se niegan los derechos de las personas. En la enorme mayoría de los casos, las víctimas de la violencia policial letal se concentraban entre los varones jóvenes de los barrios pobres.

El accionar de las instituciones de seguridad puede ser leído, entonces, en una clave espacial. Las políticas de seguridad se aplican de forma diferenciada en distintas zonas geográficas dando cuenta de la fragmentación y segregación socio-espaciales. Los discursos y políticas destinados a aislar y controlar a las poblaciones de diferentes zonas y a vigilar el intercambio entre un espacio y otro, como si se tratara de 'fronteras calientes' responde a esta lógica.

En un contexto de exclusión social, la violencia institucional se aplica de forma discriminada sobre aquellas personas que se encuentran en situación de pobreza, se construye de diversas formas y se sirve de variadas estrategias. La vulnerabilidad de una persona en situación de pobreza se ve agravada por otras dimensiones, como su género, su aspecto físico, su edad o el lugar en donde vive.

Segregación socio espacial y políticas de seguridad

El accionar de las fuerzas de seguridad durante el periodo analizado puede ser leído en una clave espacial. Las políticas de seguridad se aplican de forma diferenciada a lo largo del territorio de la Ciudad de Buenos Aires y los partidos

del Gran Buenos Aires dando cuenta de la tendencia a la fragmentación y segregación socio espaciales.

La criminalización de la pobreza se traduce en el espacio de la ciudad en la criminalización de zonas: la sospecha se extiende territorialmente. En esta línea se elaboran discursos y políticas destinados a aislar y controlar a las poblaciones de diferentes zonas y a vigilar el intercambio entre un espacio y otro, como si se tratara de “fronteras calientes”. En palabras del antropólogo Marcelo Sarlingo, se establece “una segregación espacial clara y precisa a través de fronteras internas custodiadas por la policía y el Ejército” (Sarlingo, 1998).

Este accionar apunta hacia las personas que padecen una mayor desprotección, aquellas sin acceso a servicios de salud, educación o seguridad privados. Como indica Luciano Andrenacci (2001), “la desigualdad de ingresos se transfiere así mecánicamente al status de ciudadanía, como desigualdad en la infraestructura física de la ciudad [...] en el acceso a la seguridad y a la justicia”.

“Un chalet de dos plantas o una casilla. Un barrio acomodado o una zona de clase media-baja, trabajadora. ¿Cuál es el objetivo de los delincuentes? ¿Quiénes son las principales víctimas del delito?”, este fue el disparador de una encuesta de victimización financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y realizada durante 2003². Contra lo que indica el sentido común, los principales afectados por el crecimiento de la inseguridad eran las personas pobres en sus casas. Desde 1990 se había duplicado la tasa general de victimización y, además, en 2001 había habido un cambio de tendencia en cuanto a quiénes afectaba el crimen: la mayoría de los asaltos en viviendas tenían lugar en hogares pobres. La hipótesis de la investigación postulaba que el acceso o no a servicios de seguridad privados hacía la diferencia, ya que los arrebatos callejeros afectaban por igual a todas las personas, mientras la brecha de asaltos crecía en las viviendas. Según trabajos recientes, la concentración de la victimización en zonas más pobres es una tendencia que permanece (CELS, 2006):

Al contrastar la distribución espacial de los homicidios en la Capital con los diagnósticos que aparecen en los medios acerca de que determinadas zonas pasaron a ser “tierra de nadie”, resultan notorios los problemas de generalizar diagnósticos a partir de casos concretos, así como la necesidad de disponer de información que permita establecer un debate serio donde esos casos se ubiquen. Dos muertes ocurridas en 2006 en la zona norte de la Capital tuvieron amplias coberturas mediáticas: el fallecimiento de Matías Bragagnolo, el 9 de abril en Ortiz de Ocampo y Figueroa Alcorta, en circunstancias que aun no han sido esclarecidas y el asesinato de María Pía Guglielmi ocurrido el 5 de junio en Libertador y Olleros, en ocasión de un intento de robo. A partir de estos casos se han reiterado en los medios de comunicación las denuncias sobre los peligros en esta zonas, señalando, por ejemplo, que la “ola delictiva es una tendencia que crece: Recoleta, Barrio Norte, Villa Devoto,

Palermo y microcentro, [los barrios] donde los ladrones hoy ponen la mira". En contraposición, los datos indican que mientras que desde 2002 la cantidad total de homicidios dolosos se redujo en la Capital (casi un 25%), fueron concentrándose cada vez más en la zona sur: pasaron de un 36% del total en 2002 a casi el 43% en 2005. Por el contrario, los homicidios suceden cada vez en menor proporción en la zona norte (un 13% de los casos en 2002 y un 8% en 2005).

Sobre los sectores castigados por la desigualdad, avanzaron en el período analizado la vigilancia y represión estatales. En aquel lapso un eje de las políticas de seguridad había sido el control de los límites entre la Ciudad de Buenos Aires y los partidos que la rodean. Los discursos señalaban que la forma estratégica de prevenir el delito era controlar a las personas que atravesaban el límite entre estos territorios. Por otro lado, y en clara continuidad con políticas implementadas en las últimas décadas, las propuestas para reducir el delito plantearon que el cercamiento y allanamiento a las villas de emergencia³ era una forma de preservar la seguridad. En ambos casos, se trató de fortalecer con presencia policial los límites que dividen espacios en los que se reconocen o se niegan los derechos de las personas.

La Ciudad de Buenos Aires como gran urbanización cerrada

El control de los accesos a la Ciudad de Buenos Aires, sobre la Avenida General Paz de circunvalación y del Riachuelo, fue una estrategia central de prevención en el período analizado. Se trabajó sobre este borde —que separa formalmente la Capital Federal de la provincia de Buenos Aires— con una lógica de controles fronterizos. El plan fue diseñado en 2002 por la Secretaría de Seguridad Interior de la Nación y destinó recursos estratégicos (alrededor de 150 miembros de la Gendarmería Nacional cada día) a la vigilancia de las personas y automóviles que pasaran de un lado a otro⁴. El Comité de Crisis conformado en 2003 profundizó esta línea de trabajo.

El comandante mayor Jorge Nieto, a cargo de los gendarmes que participaron en estos operativos, explicó que la misión que les tocó a ellos fue la de patrullar los accesos a la Ciudad de Buenos Aires: "Hay puestos fijos en los cruces más importantes de la General Paz y otros gendarmes desplazándose". La Prefectura se ocupó de controlar todos los puentes que cruzan el Riachuelo. También operó en la Costanera, en Puerto Madero y en las estaciones y las zonas portuarias de la zona norte del Gran Buenos Aires. El paisaje de los controles en la capital era habitual: tres patrulleros taponaban una avenida y dejaban apenas unos carriles estrechos que obligaban a los autos a bajar la velocidad. Los policías, muchas veces con armas largas a la vista, frenaban a los automóviles y pedían documentos a los ocupantes. Siempre había un móvil policial en marcha, por si alguien pretendía escapar⁵.

La lógica del control fronterizo fue una constante en 2002 y 2003. Confirmando esta estrategia y agregando una dinámica propia de aduanas internacionales, el entonces ministro de Seguridad bonaerense Juan Pablo Cafiero⁶, recomendó que "los ciudadanos salgan con sus documentos y papeles de sus automóviles, así como la documentación correspondiente a la carga que llevan" para evitar

inconvenientes en los controles que se están realizando en el marco del operativo `shock de seguridad´. Estos operativos fueron realizados de manera conjunta por la policía Bonaerense, Gendarmería y Prefectura, a partir de un acuerdo suscripto entre los Estados nacional y provincial. Cafiero añadió que “estos operativos se van moviendo y cambian los horarios y lugares y hay traslados a otras rutas y puentes de acceso”.

El territorio sobre el que se aplicó esta política está atravesado por diferentes administraciones: el gobierno nacional, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el de la provincia, en donde operan la Policía Federal Argentina y las policías del sistema de seguridad de la Provincia de Buenos Aires. A pesar de estas divisiones políticas, se puede también pensar a Buenos Aires como un fenómeno urbano real, considerando toda su extensión, como un continuo tejido urbano que se extiende desde el centro de la ciudad hasta fundirse con la tierra rural. Las personas viven y trabajan a uno y otro lado de los límites formales y políticos: poco menos de la mitad de las personas ocupadas que residen en los partidos lindantes con la capital conmuta diariamente a trabajar en la Ciudad de Buenos Aires (Pírez y Escolar, 2001). Sin embargo, la historia de Buenos Aires se ha caracterizado por sus contrastes y por subrayar —en la arquitectura, en la infraestructura de transportes, en los servicios públicos— los límites entre la ciudad capital y los partidos del Gran Buenos Aires.

En esta gran ciudad se han consolidado "zonas distintas y desiguales, [en las que] en consecuencia, son muy diferentes las condiciones para vivir y producir" (Pírez y Escolar, 2001). Sin embargo, la intención histórica de hacer una ciudad cerrable se palpó en el período analizado en las políticas de seguridad. En palabras de Pírez, "los barrios cerrados surgen porque no es posible construir una ciudad totalmente cerrada, una ciudad pequeña y homogénea: la apuesta es entre construir una ciudad abierta e incluyente o una cerrada y excluyente".

La categoría de "urbanización cerrada" refiere a los emprendimientos residenciales conocidos como countries o barrios privados y tiene como característica esencial el cercado perimetral de un área. "Al discutir acerca del fenómeno de los barrios privados y otras urbanizaciones cerradas, con su cerco y su poder de segregación, olvidamos que existe una gran urbanización cerrada que es la Ciudad de Buenos Aires"⁷. Con esta frase, Pírez echó luz sobre el fenómeno que se verifica entre la ciudad formal y su conurbano, la ciudad por dentro y por fuera del perímetro: límites internos sobre los que se aplican lógicas militares, como si fueran “fronteras calientes” vigiladas por las fuerzas de seguridad o, simplemente, ciudades cerradas. Estas lógicas están asociadas a la creciente incorporación de instituciones de seguridad cuya misión originaria es el control de fronteras⁸ e incorporan a la seguridad urbana aquellas estrategias.

Cercamiento de villas y asentamientos

Durante 2002 se debatió —como ocurre cíclicamente— la posibilidad de controlar con personal de seguridad la entrada y salida de los habitantes de villas de emergencia y asentamientos. De forma análoga a lo que describimos respecto de los controles entre la capital y el conurbano, se pretendió desde diversos

sectores que los límites entre lo que se reconoce como ciudad legal y aquellos asentamientos irregulares fueran controlados por funcionarios de seguridad.

Una de las voces que con mayor fuerza proponía este tipo de control fue la del comisario retirado de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, Mario Naldi⁹, quien sostuvo: "En este momento, en el 80% de los hechos, especialmente en la zona norte y en San Martín, los ladrones salen de las villas y vuelven a las villas"¹⁰. Para Naldi, ocho de cada diez delitos en la zona norte comienzan o terminan en una villa.

En la misma línea se anclaba el discurso del ex presidente Carlos Menem, quien se encontraba en aquel entonces en campaña por las elecciones presidenciales de mayo de 2003. Su plan de seguridad era elaborado por el ex comisario Ramón Orestes Verón¹¹ y por el ex brigadier Andrés Antonietti¹² y se centraba en tres propuestas: usar al Ejército en tareas de seguridad interior, cercar las villas y reducir la imputabilidad a los 14 años, todo bajo estado de sitio"¹³.

Sin embargo, aún desde el interior de las instituciones de seguridad, las investigaciones realizadas desmentían –y aun desmienten– la tendenciosamente señalada correlación entre villas y delincuencia. Gastón Pezzuchi, subinspector de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, analizó la posible existencia de una relación entre el lugar de residencia de los “agresores violentos” y los asentamientos irregulares. En el trabajo *Análisis espacial de enfrentamientos policiales en un gran asentamiento urbano argentino* (Pezzuchi, 2003) afirma que, si bien “existe una marcada tendencia en nuestra sociedad a creer que los asentamientos irregulares concentran delincuentes en mayores niveles y que, dado algún tipo de segregación, los niveles de violencia urbana disminuirán”, esta creencia es falsa. Luego de un complejo análisis basado en los lugares de residencia de los “agresores violentos” identificados (aproximadamente el 50%), Pezzuchi arriba a la conclusión de que es al menos muy débil la correlación entre la residencia de estos agresores y los asentamientos. “Sólo el 7% de los asentamientos coincide con zonas señaladas por concentrar a agresores violentos, desafiando la percepción común de que estas zonas son cunas del delito”, afirma en su conclusión¹⁴.

Ilegalidad de los allanamientos masivos

Otra política de seguridad debatida durante 2002 y 2003 fueron los allanamientos masivos a las villas de emergencia y complejos habitacionales. En primer lugar, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Felipe Solá, planteó "como una hipótesis de trabajo, que empecemos a tener posibilidades de allanamientos masivos, es decir, no buscar a fulano o mengano, sino allanar una zona"¹⁵. Conciente de las implicancias de sus dichos, Solá admitió que eran métodos propios de la última dictadura. Sin embargo, intentó justificar sus planes argumentando que León Arslanián, entonces ex ministro de Seguridad de la provincia¹⁶ durante el proceso de reforma policial (1997–1998), había realizado “rastrillajes y allanamientos masivos” cuando Eduardo Duhalde era gobernador.

Solá formuló esas declaraciones durante el funeral de dos policías, uno de quienes había sido el jefe de la custodia de Carlos Ruckauf y murió en un enfrentamiento en el que también falleció un civil. El asesinato de un funcionario policial era otra vez el escenario elegido para lanzar propuestas de seguridad violatorias de derechos.

En segundo lugar, en el marco de las reformas impulsadas por el gobernador Solá en 2003 (ley 13.078), se dio autorización a los fiscales para realizar allanamientos sin autorización judicial¹⁷, lo cual se contradice con la Constitución provincial que en su artículo 24 establece: *“El domicilio de una persona no podrá ser allanado sino por orden escrita de juez o de las autoridades municipales encargadas de vigilar la ejecución de los reglamentos de salubridad pública y a este solo objeto”*. La posibilidad de una autorización judicial posterior no suple esta condición.

Con esta medida se eliminaron algunos controles que sirven para verificar que medidas procesales como los allanamientos se realicen de modo fundado. En el caso de los allanamientos, facilita invasiones al domicilio con el objetivo de encontrar alguna prueba.

Masividad y ausencia de autorización judicial fueron las características del operativo realizado sólo un día después de que esta reforma entrara en vigencia: el 2 de agosto de 2003 se concretó un allanamiento masivo autorizado por un fiscal en el barrio Las Catonas¹⁸, un complejo habitacional del partido bonaerense de Moreno donde viven 35 mil personas. En el operativo policial participaron 600 funcionarios e incluyó helicópteros, patrulleros y la participación de personal de las comisarías del interior de la provincia, del Grupo Halcón y de la Policía Montada¹⁹. Se realizaron numerosas detenciones e incautación de armas y otras mercaderías.

El gobernador Solá no se equivocaba al señalar que no era el primer funcionario de la democracia en proponer esta política de allanamientos: los ex ministros de Seguridad bonaerenses, León Arslanián y Ramón Verón, realizaron “operativos de saturación” en villas de emergencia. En aquel momento, la policía bonaerense concretó procedimientos en las villas más pobladas de la provincia de Buenos Aires, fuentes del Ministerio de Seguridad dijeron que la idea era “prevenir delitos: buscar sospechosos, incautar armas y secuestrar autos robados. Los procedimientos cuentan con 100 hombres a la vez y pueden durar varios días”²⁰. Se basaron en un mapa del delito en el que las villas fueron incluidas entre las “zonas rojas” del Gran Buenos Aires.

Arslanián realizó distintos “megaoperativos en asentamientos y villas de emergencia, que comenzaban a la madrugada, con el avance de agentes de Infantería y del Comando de Patrullas. Luego los oficiales hacían allanamientos, buscaban prófugos o pruebas para algún expediente”²¹. Los allanamientos masivos ordenados por Verón fueron realizados por el cuerpo especial Marea Azul, integrado por hombres de Infantería, Caballería, Narcotráfico, Investigaciones y por la División Perros; se apuntaba a que “todos los vecinos del barrio sean controlados, para evitar que salga o llegue algún sospechoso”²².

Entre 1997 y 1998 los allanamientos organizados durante la gestión de Arslanián y las graves violaciones de derechos que tuvieron lugar en su transcurso fueron objeto de críticas y denuncias por parte de legisladores, organizaciones de derechos humanos y medios de comunicación (CELS, 1999).

Los allanamientos masivos son violatorios de principios constitucionales que se ven reflejados en los distintos códigos procesales²³. El allanamiento de morada consiste en el franqueamiento compulsivo de lugares privados, practicado por autoridades habilitadas a tales efectos, previo cumplimiento de las formalidades previstas por la ley.

Por el riesgo que el allanamiento de morada conlleva en relación con los derechos constitucionales más tradicionales y básicos (D`Albora, 2002), existen requisitos tendientes a controlar esta acción del Estado:

- 1) Los allanamientos deben realizarse en lugares donde se presume de forma fundada que existen elementos vinculados a la investigación de un delito. En términos generales el *lugar* es un domicilio, que debe definirse de modo preciso y no puede implicar una autorización general para allanar los distintos domicilios de un predio. La protección del domicilio de las personas no es un derecho que cede ante la precariedad de la construcción, ni frente a las dificultades catastrales de un asentamiento, ni siquiera frente a las dudas sobre la forma de tenencia de la vivienda (cuestión que no es objeto de una orden de allanamiento). Ninguno de estos motivos es valido para extender la sospecha de una residencia a todas las del predio, dado que es posible señalar el lugar de manera que quede claramente determinado. La jurisprudencia es clara en estos límites²⁴.
- 2) La orden de allanamiento, expedida por un juez, debe identificar la causa en la que se libra, la finalidad del registro y las autoridades que la llevarán a cabo. Según Francisco D`Albora (2002), se ha insistido en que, además de identificar la causa en la que se libra el allanamiento, resulta indispensable aclarar a quien soporta la persecución, cuál es el delito por el cual se allana su morada, por tratarse de información necesaria para el ejercicio de su defensa. Por el contrario, ante la realidad de un allanamiento basado en una sospecha discrecional sobre los habitantes de una villa, ¿cómo puede una persona defenderse? ¿cuál podría ser un motivo fundado para sospechar de todos los residentes de un predio? También en este asunto la jurisprudencia es clara²⁵.

Consideraciones similares son válidas para los operativos masivos de control poblacional que suelen acompañar de allanamientos mencionados y que de modo alguno serían tolerados en otras zonas.

Ahora bien, que los allanamientos masivos en villas de emergencia y barrios populares sean una medida ilegal que comparten desde funcionarios de la dictadura hasta ministros cuyo modelo había sido –y es– la revisión de las prácticas policiales autoritarias, señala tanto la profundidad de las prácticas

autoritarias como la debilidad y falta de compromiso de distintos gobiernos democráticos. Debilidad y falta de compromiso que peligrosamente intentan legitimar estas medidas como las únicas realistas.

Tras veinte años de gobiernos constitucionales, la persistencia de estas prácticas resulta inadmisibles. Sin embargo, la incorporación de un discurso legalista vacío de respeto por los derechos de las personas se vuelve también perversa. En esta línea, el 15 de julio de 2003 se realizó un operativo en la Villa 31 de la Ciudad de Buenos Aires. Participaron más de 300 policías, se colocaron puestos de control en las entradas de la villa y se pidió identificación a las personas y autos que entraran y salieran. A pesar de esta acción intimidatoria y autoritaria, el relato de los responsables subrayó su apego a la legalidad: “No se hicieron allanamientos porque para hacerlos tiene que existir una causa fundada. Aquí lo único que hicimos fue un operativo de prevención y controlar a todos los vehículos que querían entrar o salir de la villa”²⁶.

Memoria y continuidad con la dictadura: la “cuestión villera”

Una referencia a la criminalización de la pobreza y a la estigmatización del “villero” construida en la última dictadura puede darnos una pista acerca de la tolerancia que en nuestra sociedad existe hacia la violación de los derechos de las personas que viven en determinados sectores, que jamás sería tolerada en otros barrios. Esta referencia señala también los límites y los riesgos que esta concepción impone a la convivencia democrática. “Quien habita en la villa lo hace porque quiere, porque encuentra en la villa el aguantadero ideal para operar en mafias organizadas”, con estas palabras Oscar Oszlak relataba en 1982 las ideas impuestas por la dictadura militar en una campaña respecto de los pobladores de las villas²⁷. Así, la villa se instaló entre los habitantes de Buenos Aires como una caja de Pandora que debe ser cerrada para evitar que salgan de ella los males a la ciudad.

La idea de que existen cunas del delito, zonas bajas en las que se reproduce la criminalidad, forma parte del imaginario de las ciudades. La concepción de que estas zonas coinciden con aquellas más precarias y desprotegidas ha sido, en la historia de la urbanización de Buenos Aires, un argumento puesto recurrentemente al servicio de la represión. Si bien la actitud de los gobiernos hacia las villas de emergencia, desde su primera formación hacia 1945, ha variado en diferentes grados de tolerancia, durante la última dictadura se definió la “cuestión villera” como una problemática de Estado. El ex intendente de Buenos Aires, nombrado por el gobierno de facto, Osvaldo Cacciatore, instrumentó una campaña destinada a la opinión pública en la que se estigmatizó la figura del “villero”.

La construcción simbólica del villero (Oszlak, 1982), delineada para los planes de erradicación de villas de la dictadura, tiene clara continuidad en los argumentos utilizados por los funcionarios al proponer políticas de seguridad en el período analizado —como los mencionados allanamientos masivos y las propuestas de cercamiento— que tuvieron como blanco a los sectores con menor capacidad de defensa. Las villas que representaban un problema habitacional devinieron en un conflicto de tipo moral, en el marco de un

discurso y una práctica que estigmatiza a quienes allí viven. Según Oszlak, se trató de “redefinir la cuestión villera en términos tales que desarraigaran de la opinión pública todo sentimiento de piedad, condolencia o empatía hacia la infortunada situación de sus pobladores”. En la tolerancia actual a estas políticas se verifica el éxito de aquella campaña de estigmatización de la villa y sus pobladores.

CONCLUSION

Las políticas públicas de seguridad han demostrado muy poca capacidad para incorporar criterios compensatorios de otras desigualdades sociales. Los modos en que se asocia pobreza con delito y delito con negación de derechos han contribuido a la marginación de importantes sectores. Ante el incremento de la inseguridad que se acentuaba en los primeros años posteriores a la crisis de 2001, distintas propuestas del Estado anunciaban una supuesta protección frente a un enemigo generado por el mismo discurso de seguridad. Los sectores marginados aparecen con un riesgo mayor de ser estigmatizados como enemigos, con menores derechos y con menor capacidad para articular sus intereses.

Así, por ejemplo, los operativos de saturación en los que participaban –y aun participan– instituciones policiales, la Gendarmería y la Prefectura, pueden ser tácticas más o menos efectivas en determinadas situaciones. Pero no percibir sus riesgos y sus límites revela una marcada insensibilidad acerca de cómo se construye el Estado autoritario. Sostenida en el tiempo, esta medida deja de ser coyuntural y potencia un perfil de las instituciones de seguridad como fuerzas de ocupación. A su vez, estas políticas son consustanciales con otras acciones como la construcción de autopistas protegidas por las cuales se movilizan algunos ciudadanos entre dos puntos seguros, atravesando las “violentas regiones” donde habitan los “no-ciudadanos”. Se privilegian de este modo controles selectivos y mecanismos de seguridad o protección de derechos que sólo tienen la capacidad de incorporar los reclamos de pequeños grupos sociales, promoviendo una ciudadanía selectiva.

Una mirada hacia los casos de violencia institucional verifica la persistencia de prácticas aberrantes en la relación entre los policías y la comunidad, especialmente en zonas particulares. Las situaciones y las zonas, y los sectores en los que la relación encuentra su mayor conflictividad siguen siendo los mismos; las nuevas víctimas son vecinas de las de ayer: el sadismo y la crueldad siguen apareciendo en las mismas instituciones.

En este sentido, la revisión de las políticas aplicadas en los primeros años posteriores a la crisis permite reflexionar sobre las reformas de los sistemas de seguridad implementadas en los años posteriores. Dichas reformas deben implicar una transformación más amplia que las necesarias modificaciones en la ingeniería intrainstitucional de las policías, importando la forma en que el Estado interviene desde sus diferentes agencias para proteger los derechos de las personas.

Resulta indispensable identificar y profundizar aquellas respuestas más graduales y profundas, de mediano y largo plazo, que puedan inscribirse como medidas de seguridad inclusivas, protectoras de derechos, que como otras políticas públicas se propongan también compensar las desigualdades en lugar de profundizarlas.

BIBLIOGRAFÍA

Andrenacci, L. (2001). *Desigualdad social, fragmentación espacial: la cuestión social contemporánea en Buenos Aires*, Buenos Aires.

D`Albora, F. (2002). *Código Procesal Penal de la Nación. Anotado. Comentado. Concordado*. Lexis–Nexis Abeledo–Perrot, Buenos Aires.

Oszlak, O. (1982) *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Colección CEDES, Buenos Aires.

Pezzuchi, G. (2003). *Spatial Analysis of Police Confrontations in a Large Argentinean Urban Setting*. Presentado en la Conferencia Mapeo y Análisis para la seguridad pública, organizada por el Instituto Nacional de Justicia de Estados Unidos.

Pírez, P. y Escolar, M. (2001), *¿La cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en Argentina*, presentado al XXIII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington, septiembre.

Sarlingo, M. (1998). *Ciudades Intermedias: producción del espacio y fragmentación*, Departamento de Antropología Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Centro, trabajo presentado en las Cuartas Jornadas de Investigadores de la Cultura, Área De Estudios Culturales, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, 16 al 18 de noviembre.

Ziccardi, A. (1977). *Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963-1973)*, CEUR.

CELS (1999), *Derechos Humanos en Argentina, Informe enero-diciembre 1998*, CELS-Eudeba, Buenos Aires.

— (2005). “Los círculos de la violencia policial. Estadísticas y casos de la región metropolitana de Buenos Aires”, en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2005*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

— (2006) “Políticas de seguridad, violencia policial y desafíos institucionales en un escenario volátil” y “Olas de inseguridad. Actores, discursos y políticas en un debate público que atraviesa derechos humanos y exclusión” en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

FUENTES PERIODÍSTICAS

"Gendarmería ya controla los accesos a la Capital", *Clarín*, 22/5/2002,

"Harán operativos policiales de prevención en villas del Conurbano", *Clarín*, 17/5/2001.

"Polémica propuesta de un comisario", *El Día*, 29/5/2002.

"Solá y los allanamientos", *Página/12*, 7/4/2002; y *Los Andes*, 6/4/2002.

"En un mes, la Policía controló más de cien mil autos en la Capital", *Clarín*, 25/6/2002.

"Gigantesco operativo en la Villa 31", *Clarín*, 16/7/03.

"La inseguridad castiga más a los pobres", *La Nación*, 10/8/2003.

"Los fiscales podrán allanar sin orden judicial en la provincia", *Página/12*, 14/7/2003.

"Megaoperativo en un megabarrío ordenado por una megafiscal", *Página/12*, 3/8/2003.

"Verdades Menemistas", *Tres Puntos*, Año 4º, nº 283.

Notec, 9/7/2003.

¹ Un primer acercamiento en esta clave a las políticas de seguridad de este periodo, incluyendo secciones que se retoman en esta ponencia, fue publicado en CELS, 2003.

² "La inseguridad castiga más a los pobres", *La Nación*, 10/8/2003.

³ Mientras que la precariedad habitacional, el hacinamiento, la ausencia de servicios, la insalubridad, el déficit alimentario y sanitario son deficiencias existentes en las villas de emergencia, no son exclusivas de estas poblaciones. La definición se completa con la situación de ilegalidad respecto a las tierras sobre las que se emplaza la villa y la característica de enclave, un espacio de la ciudad que rompe con el trazado del resto del espacio urbano (esta definición está basada en Ziccardi, 1977).

⁴ "Gendarmería ya controla los accesos a la Capital", *Clarín*, 22/5/2002,

⁵ "En un mes, la Policía controló más de cien mil autos en la Capital", *Clarín*, 25/6/2002.

⁶ Notec, 9/7/2003.

⁷ La cita corresponde a Pedro Pírez al referirse a barrios privados, countries, barrios de chacras y otras urbanizaciones cerradas de la provincia de Buenos Aires. El debate tuvo lugar en el Coloquio Internacional *La ciudad en cuestión: nuevos lugares, viejos espacios*, organizado por la Cátedra Walter Gropius de la Facultad de Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires y el Deutscher Akademischer Austausch Dienst (DAAD) el 7 y 8 de octubre de 2002.

⁸ La Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina son dos instituciones armadas dependientes del gobierno federal, a través del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, que cuentan con funciones de seguridad interna: La Gendarmería está encargada, básicamente, de la seguridad de las fronteras terrestres, en tanto la Prefectura está encargada del control de ríos, lagos y fronteras fluviales y marítimas. Las dos instituciones fueron creadas como organizaciones militares con funciones de control interior y, originariamente, dependían de las Fuerzas Armadas: del Ejército, en el primer caso y de la Armada, en el segundo. En los años posteriores al período analizado, el rol de estas instituciones en la seguridad (particularmente de villas de emergencia) fue una de las estrategias recurrentes de la gestión de seguridad a nivel nacional.

⁹ Comisario mayor retirado de la policía bonaerense, ex jefe de la Unidad Regional de Tigre. Era considerado uno de los jefes policiales más poderosos de la provincia cuando formó la llamada "línea trinchera" del entonces jefe de la policía provincial Pedro Klodczyk. En 1996 pasó a retiro. Actualmente es asesor de las fuerzas de seguridad y de inteligencia. Se asoció con Ramón Verón e instalaron una agencia de seguridad privada especializada en temas relacionados con secuestros extorsivos (ya en la década del 70, junto a su actual socio Verón y Oscar Rossi, apodado "Cocodrilo", había integrado la brigada antisequestros del comisario Polaris. Fue investigado por enriquecimiento ilícito a instancias del

entonces procurador ante la Suprema Corte de la provincia, Eduardo de Lázzari, y acusado de encubrir a policías involucrados en el atentado a la AMIA.

¹⁰ "Polémica propuesta de un comisario", *El Día*, 29/5/2002.

¹¹ Se habría desempeñado durante la dictadura en el centro de detención C.O.T. I Martínez (Libertador 14237, Martínez, partido de San Isidro, provincia de Buenos Aires, dependencias del ex destacamento de Camineros 16 de la policía bonaerense, más información en CELS, Terrorismo de Estado, 692 responsables: 1984). Fue comisario general de la policía bonaerense, ex-titular de las unidades regionales de Tigre y de Quilmes. Fue ministro de Seguridad bonaerense y al asumir se vanaglorió del número de personas que había asesinado (algunas fuentes señalan que serían más de 50). En 1996 pidió el retiro y, en sociedad con Mario Naldi, instaló una agencia de seguridad privada especializada en temas relacionados con secuestros extorsivos. Colaboró con el juez Eduardo Galeano en la investigación del atentado a la AMIA, pero fue apartado luego que los familiares de las víctimas lo acusaran de entorpecer la investigación.

¹² Brigadier retirado. Actuó durante la última dictadura militar como oficial en Santa Cruz. Fue titular de la Secretaría de Seguridad del gobierno de Carlos Menem, creada tres días después del atentado a la AMIA ocurrido el 18 de julio de 1994. El 28 de agosto de 2003 la AMIA lo denunció ante la Justicia por el delito de incumplimiento de los deberes de funcionario público, tras declarar en la causa y no poder explicar por qué no hizo desde su cargo todo lo que se le había encomendado en la semana del atentado.

¹³ "Verdades Menemistas", *Tres Puntos*, Año 4º, nº 283.

¹⁴ Pezzuchi advierte que de existir números mayores de delitos reportados en asentamientos irregulares deberían ser controlados con datos de concentración de población, que en estas áreas excede notablemente la media de la ciudad. Sin tener en cuenta este dato, se podría concluir una correlación espuria.

¹⁵ "Solá y los allanamientos", *Página/12*, 7/4/2002; y Los Andes, 6/4/2002.

¹⁶ Arslanian volvió a ocupar el cargo de ministro de Seguridad en la provincia a partir de abril de 2004. Para una evaluación de la reforma encarada en el marco de su segunda gestión ver CELS, 2005 y CELS, 2006.

¹⁷ *Página/12*, 14/7/2003, "Los fiscales podrán allanar sin orden judicial en la provincia".

¹⁸ Las Catonas es el mismo barrio en el cual, en noviembre de 2002, los vecinos habían denunciado a 34 policías por proteger a una banda de delincuentes que tenía un desarmadero de autos.

¹⁹ "Megaoperativo en un megabarrio ordenado por una megafiscal", *Página/12*, 3/8/2003.

²⁰ "Harán operativos policiales de prevención en villas del Conurbano", *Clarín*, 17/5/2001.

²¹ Ibidem

²² Ibidem

²³ Código Procesal Penal de la Nación (Cap. II art. 224). Código de Procedimientos de la Provincia de Buenos Aires (Cap. II art. 219).

²⁴ Por ejemplo, no se respetan las garantías individuales si se señala una casa de departamentos, sin identificar cuál debe allanarse, sólo por que se ha visto a un imputado ingresar y salir de uno de ellos. CNCP, Sala III, J.A., 2000-IV, pag. 697, citado en D'Albora, 2002: 479.

²⁵ Si existieran fuertes sospechas de que en un hotel se aloja gente de dudosa moral y tal vez ligada al tráfico de drogas, se puede autorizar el registro de las dependencias indicadas, pero nunca extender la sospecha contra todos los moradores del establecimiento. En un caso como el mencionado, la masividad del allanamiento llevó a la calificación de nulidad absoluta (CFCap., Salal, E:D:, t.157, p. 19, f.45.601; Sala II, E.D., t. 157, p. 20, f. 45.602, o J.A., 1995-III).

²⁶ "Gigantesco operativo en la Villa 31", *Clarín*, 16/7/03.

²⁷ Los datos utilizados para esta descripción fueron extraídos de Oszlak, 1982.