



El nuevo rol de las fuerzas intermedias en AMBA

Ana Clara Montañez*

Resumen

A partir de la gestión de Nilda Garré como ministra de Seguridad, se ha podido observar un cambio en el rol de las Fuerzas Intermedias en la Argentina, como Gendarmería Nacional y Prefectura Naval. Estas fuerzas comenzaron a desempeñarse en diferentes funciones en el territorio de la provincia de Buenos Aires, superponiéndose así a las de la Policía. El presente artículo es un primer avance del proyecto de investigación “El nuevo rol de las fuerzas intermedias en AMBA” que forma parte de los Grupos de Investigación de Ciencia Política (GICP) de la Universidad de Buenos Aires. El objetivo consiste en evaluar la formación que posee Gendarmería y Prefectura para trabajar en los barrios, analizar cómo esta nueva función impacta dentro de la fuerzas y para los ciudadanos, más el intento de dilucidar en qué medida —además de prevenir la inseguridad— las fuerzas se orientan a eliminar el crimen complejo.

Palabras clave: Sentimiento de inseguridad - Gendarmería - Prefectura - Políticas de seguridad

*Estudiante de Licenciatura en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Contacto: mont.clara2@gmail.com

Abstract

Since the period of Nilda Garré like minister of Security is possible notice a change in the role of the intermediate forces in Argentina, specially in Gendarmerie and Naval Prefecture. This forces started to work in different functions in the territory of Buenos Aires, and they displaced the police of that functions. The present article is a first advance of the project of research "The new role of the intermediate forces in AMBA", that is part of the group of research of Political Science (GICP) of Buenos Aires University. The goal in this work is evaluate the academic training that Gendarmerie and Prefecture have for work in the neighborhoods, analyse how this new function affect inside the forces and for the citizens, and try to elucidate in which measure, moreover of prevent the insecure, the forces are aimed to eliminate the complex crime.

Keywords: Feeling of insecure - Gendarmerie - Prefecture - Politics of security

Resumo

Com base na gestão de Nilda Garre como Ministro da segurança tem sido observado uma mudança no papel das forças intermediárias na Argentina, como a guarda nacional e a guarda costeira. Estas forças começaram a realizar-se em várias funções no território da província de Buenos Aires, sobrepondo-se também na polícia. Este artigo é uma primeira etapa do projecto de investigação "O novo papel das forças intermediários em ambos os casos", que faz parte de grupos de pesquisa de ciência política (GICP) da Universidade de Buenos Aires. O objetivo do trabalho consiste em avaliar treinamento possuindo Gendarmaria e prefeitura para trabalhar em bairros, analisar como essa nova função impactos dentro das forças e para os cidadãos e tenta elucidar a extensão, bem como prevenir a insegurança, as forças são orientadas para eliminar o crime complexo.

Palavras-chave: Sentimento de insegurança - Gendarmaria - Prefeitura - Políticas de segurança.

La Gendarmería Nacional (GNA) y la Prefectura Naval (PNA) constituyen fuerzas de seguridad intermedias, en tanto tienen por función colaborar tanto en funciones de Seguridad como de Defensa. La GNA es definida institucionalmente como "una organización con estado militar con capacidades para disuadir y responder amenazas, crisis, contingencias e incidentes en los ámbitos de la Seguridad Interior y de la Defensa Nacional, generando aptitudes para su empeño en operaciones de Apoyo a la Política exterior de la Nación" (sitio web Ministerio de Seguridad). Depende del Ministerio de Seguridad, integrando el Sistema de Seguridad Interior previsto en la ley 24059 pero también forma parte del Sistema de Defensa Nacional conforme a lo normado en la ley 23554. Según la mencionada legislación, el (Poder) Ejecutivo puede recurrir a ellas para mantener el orden público y la seguridad nacional y éstas, además, pueden servir

de apoyo a las Fuerzas Armadas para asegurar la integridad territorial en caso de que se encuentre bajo amenaza.

Por su parte, según la ley 18398, la PNA tiene funciones de servicio de policía vinculadas con el control de la navegación. Si bien su naturaleza no remite a lo militar como la GNA, la ley mencionada le otorgaba poder de policía limitado a su área de incumbencia. Pero en los últimos años esa limitación desapareció, apareciendo los prefectos, al igual que los gendarmes en otros espacios y con nuevas funciones.

En 2001 la GNA actuó, en la ciudad de Mosconi, Salta, dispersando una movilización de trabajadores que había cortado la ruta en las inmediaciones. Además, desde 2003 brinda servicios de policía en el Gran Buenos Aires, en el barrio Ejército de los Andes (más conocido como Fuerte Apache), en Tres de Febrero, en la villa La Cava y en San Isidro, trasladándose así a un territorio de jurisdicción de la Policía Bonaerense y asumiendo sus funciones. En 2005 actuó en las proximidades de General Las Heras, Santa Cruz, debido a un conflicto petrolero.

Desde 2006, bajo la gestión de Nilda Garré como ministra de Seguridad, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval han sido desplegadas también en diferentes barrios de Buenos Aires, con el propósito de intervenir en las conflictividades sociales de esas zonas. Como se ha mencionado, Gendarmería ya había participado en la represión y control de diversas problemáticas frente a las cuales las capacidades de diferentes gestiones resultaron ineficaces. La novedad introducida por la gestión de Garré en Seguridad consiste en otorgarle a la Gendarmería y Prefectura la función de prevenir el delito.

Desde su creación en diciembre de 2010, el Ministerio de Seguridad ha impulsado diferentes operativos para reforzar las políticas de prevención y control sobre las zonas más conflictivas del país. Así, el 4 de julio de 2011 se puso en marcha el "Plan "Cinturón Sur", que consiste en el despliegue de efectivos de la GNA y la PNA en el sur de la Ciudad de Buenos Aires. Este plan está basado en la complementación de los cuerpos policiales y de las fuerzas de seguridad federales por zonas. Por otra parte, en el marco de este plan, el Estado Nacional, a través del Ministerio de Seguridad, confió a su vez a la GNA el patrullaje de la jurisdicción de las Comisarías 34, 36 y 52 de la PFA, además de tener a cargo la seguridad de la Terminal de Ómnibus de Retiro dentro del "Operativo Vigía". El Operativo Centinela, a su vez, comenzó en enero de 2011 con el propósito de reforzar la seguridad pública en los municipios del Conurbano Bonaerense. Las zonas elegidas para emplazar a la GNA fueron villas miserias, asentamientos y barrios monoblock como Fuerte Apache (Ciudadela), La Cava (San Isidro), José León Suárez (San Martín) o Don Orión (Almirante Brown).

Pero esto supone, también, menor capacidad de actuación por parte de la Policía Federal en materia de control y patrullaje, generando cierta resistencia por parte de los agentes ya que han sido desplazados de sus funciones habituales y en su mayoría pasaron a cumplir funciones en otros puntos de la ciudad o a realizar tareas administrativas y de investigación. No obstante esto, una de las razones implícitas que justificó el despliegue de seis mil efectivos de Gendarmería en distintos puntos clave del Conurbano ha sido la corrupción en la Policía Federal Argentina y la desconfianza de la población a las policías locales.

De ello surge una situación social singular y contradictoria. Al mismo tiempo que se reclama una mayor incidencia estatal y policial frente al incremento delictivo, se mantiene

incólume la percepción de que el Estado y la policía son parte del problema y que, en gran medida, el aumento de ciertas modalidades delictivas es una consecuencia directa de las deficiencias estatales y policiales ante tal problemática. Una paradoja aparece enseguida: ¿cómo disminuir el miedo con más presencia policial cuando mucha gente teme también a la policía, la cree corrupta o ineficiente?

Como ya se ha mencionado, en los últimos años, Gendarmería y Prefectura han pasado a cumplir funciones en territorios a los que no estaban habituados y donde han sido recibidos de forma un tanto ambigua. Desde luego, la corporalidad, las posturas y el armamento señalan diferencias fácilmente contrastables con los uniformados de la policía, pero también sus modos de actuar son distintos. A diferencia de la Policía Bonaerense, que no patrulla las villas o asentamientos —y si lo hace, casi nunca bajan del móvil—, la Gendarmería ingresa discrecionalmente para correr de lugar a los pibes que estaban “haciendo esquina”. No dialoga, no les da lugar a los jóvenes a “explicarse”, preguntar, objetar o discutir. Este tipo de diferencias suponen para los vecinos de estos ámbitos una lógica distinta a la hora de relacionarse. Contradictoriamente, quienes denuncian abusos de fuerza por parte de los gendarmes, quieren más gendarmes. En Fuerte Apache, por ejemplo, donde la Gendarmería interviene desde 2003, cada vez que se evaluó su retirada fueron recolectadas miles de firmas para clamar su permanencia.

En el presente trabajo se presentará, en primer lugar, la perspectiva teórica y metodológica utilizada en el proyecto de investigación, para luego exponer las principales tensiones y discusiones en torno al desempeño de las fuerzas de seguridad en los barrios más carenciados de la provincia de Buenos Aires. Luego evaluará qué cambios supone la presencia de los miembros de Gendarmería y Prefectura allí, y describirá brevemente las primeras reflexiones acerca de la percepción que poseen algunos de los habitantes donde se llevan a cabo los diferentes operativos que han desplegado a las fuerzas intermedias. Por último, se expondrán las consideraciones preliminares.

Aspecto teórico y metodológico

Partiendo de la discusión sobre la militarización de la seguridad pública en América latina, en 2010, Lucia Dammert publica un trabajo teniendo en cuenta diferentes factores, como la percepción de ineficiencia y corrupción de las policías y del sistema de justicia penal en la región. En ese artículo se exponen diversos conflictos a la hora de pensar en la militarización de la policía, entre los que se encuentran las diferencias de formación —lo cual incide a la hora de establecer relación con la ciudadanía—, la posible estigmatización de los estratos marginados de la sociedad, y posibles conflictos de orden logístico y administrativo. Dammert sostiene que una de las principales consecuencias del involucramiento de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna es la invisibilización de los problemas de la institución policial, la cual requiere profundos cambios.

En este sentido, encontramos varios trabajos que abordan el problema desde una perspectiva política, porque se analizan las políticas públicas de seguridad que se presentan como soluciones al problema (McLeay, 1990; Roché, 1999 y 2003; Saín, 2002).

Marcelo Saín, en *El leviatán azul*, aborda la relación entre la policía y la política, brinda una descripción de la estructura doctrinaria, organizativa y funcional de la institución policial.

Allí propone un conjunto de lineamientos generales de reforma del sector concluyendo —al referirse a la desmilitarización de la institución policial— que es necesaria la desarticulación de toda forma de dependencia orgánico-funcional y doctrinal de la policía con relación a la Fuerzas Armadas,

lo cual no excluye la posibilidad de que en la Argentina se fortalezcan los cuerpos o secciones policiales militarizadas o las fuerzas policiales intermedias con organización y despliegue militar, como la Gendarmería Nacional o ciertas dependencias o unidades de la Prefectura Naval Argentina y hasta de la Policía Federal Argentina, todo ello en el ámbito federal, a los efectos de hacer frente a problemáticas o situaciones de riesgo de alcance militar. Al contrario, frente a tales desafíos, tan frecuentes en la región, el fortalecimiento o la conformación de cuerpos o dependencias policiales intermedias configuraría un notable avance institucional tendiente a robustecer el sistema de seguridad pública de nuestro país, y asimismo, haría menos factible que las Fuerzas Armadas locales se hicieran cargo de las labores policiales conjurativas de dichas problemáticas.

Por otro lado, existen investigaciones que abordan específicamente las representaciones de la inseguridad, sus contenidos y sus fundamentos sociales. Las principales contribuciones en este terreno han sido realizadas por Gabriel Kessler (Kessler, 2007 y 2009; Bergman y Kessler, 2009), aunque existen trabajos más acotados que procuran dar cuenta de distintos aspectos del problema (Otamendi, 2009; Varela, 2005).

Gabriel Kessler, en *El sentimiento de inseguridad*, intenta comprender y explicar este sentimiento en relación con el delito en la Argentina desde la visión de la sociología contemporánea, proponiéndose como meta elucidar el sentido de ese sentimiento, las variables que lo explican, su lógica, las acciones que se le asocian y sus implicancias en la vida cotidiana. Kessler desarrolla el concepto de sentimiento de inseguridad para identificar un conjunto de reacciones emocionales suscitadas por el delito, que incluyen no sólo el miedo y el temor, sino un espectro más amplio de sensaciones como la impotencia, la ira o la indignación, reacciones que guardan relación con los relatos que cada sujeto construye sobre las causas del incremento de la delincuencia, con sus preocupaciones políticas y con las acciones individuales y colectivas que conforman la gestión de la inseguridad.

En esta misma línea, en su trabajo con Bergman *Vulnerabilidad al delito y sentimiento de inseguridad en Buenos Aires*, mide la percepción de la gente sobre la posibilidad de ser víctima de un delito en el futuro próximo. Allí encuentra que, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tienen más miedo los que creen que en su barrio se cometen muchos delitos, no importa dónde vivan, y que esa frecuencia creció recientemente. También viven más temerosas las mujeres, los que han sufrido algún delito en el último año, y quienes tienen desconfianza en la policía. La variable central es la presión ecológica, es decir, la percepción de más frecuencia de delitos en el barrio, no en todos los barrios se siente miedo de igual modo. En los barrios populares, indica el trabajo, hay una cercanía física y social con la amenaza, lo que genera “una omnipresencia del peligro”. En contraste, en barrios de clase media y media alta, el distanciamiento es social y físico.

Por otro lado, Tomás Raspall realiza un análisis del Plan Unidad Cinturón Sur a partir de señalar algunos de sus impactos sobre el sentimiento de inseguridad y sobre las estrate-

gias de gestión de la inseguridad desarrolladas por los residentes del Conjunto Urbano Soldati. Presta especial atención a la incidencia de esta política de seguridad sobre las rutinas cotidianas y las estrategias que sus habitantes desarrollan en función al temor al delito, toda vez que las acciones constituyen válidos indicadores de las emociones de las personas que las llevan a cabo. Todos estos trabajos constituyen, sin dudas, contribuciones mayores al análisis del desempeño, roles y representaciones de las distintas fuerzas de seguridad. Nuestra investigación no se propone una descripción de los diferentes operativos y sus fundamentos, sino ir más allá, para abordar sistemáticamente sus efectos en la sociedad y en las mismas fuerzas: en este terreno, la producción académica es mucho menos voluminosa.

Partiendo de todo lo expuesto, resulta relevante analizar el espectro de los diferentes Operativos mencionados, para dilucidar en qué medida, detrás de los mismos, subyace una definición de seguridad orientada hacia la solución de las verdaderas causas del delito, buscando acabar con la violencia en todas sus formas y cuyo fin sea establecer condiciones de vida digna para toda la población. Asimismo, es fundamental plantear el interrogante de cómo las fuerzas de seguridad se han visto afectadas por estas nuevas intervenciones y cómo enfrentan las necesidades de formación y capacitación a corto y mediano plazo. En el caso de la PNA, cómo se adecuan los saberes específicos del policiamiento naval a la seguridad en grandes urbes. Y en cuanto a la GNA, en qué medida el policiamiento desarrollado por una fuerza de naturaleza militar repercute sobre los procedimientos operacionales. Finalmente, el trabajo evaluará de qué manera las nuevas actividades operacionales de estos efectivos se contraponen o no con las expectativas de ingreso a una fuerza de seguridad principalmente orientada a la seguridad de las fronteras territoriales y cómo esto incide sobre el desempeño de los efectivos.

Se tienen en cuenta las diferentes políticas de seguridad llevadas a cabo en los últimos años en barrios que han lidiado históricamente con la corrupción de las instituciones policiales y un Estado desprestigiado, y con apariciones intermitentes. Sabemos que el incremento del delito y el sentimiento de inseguridad constituyen unas de las principales preocupaciones de los habitantes, y por ello esta investigación se propone determinar en qué medida el nuevo rol de las fuerzas intermedias en los barrios populares de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires impacta en la disminución del sentimiento de inseguridad. Una dimensión central del análisis es el efecto que esta política pública produce en los ciudadanos de los diferentes barrios que cuentan con la presencia de las fuerzas intermedias, ámbitos a los que los efectivos no estaban habituados. Es imprescindible para ello, concentrarse en los comportamientos de las fuerzas de seguridad en el territorio, analizando si éstas se concentran en perseguir el delito complejo o si, como denuncian algunos vecinos, se dedican a reprimir conductas "incivilizadas" que si bien no constituyen un delito crean, supuestamente, las condiciones para que tenga lugar.

A partir de esto se indaga desde un marco interpretativo cualitativo. Para este fin, aplicamos principalmente las técnicas de recolección de datos tales como la observación participante y no participante, la entrevista cualitativa semi-estructurada y cuestionarios. Con base en entrevistas y cuestionarios, se estudiaron las diferentes percepciones de los miembros de Gendarmería y Prefectura, así como de habitantes de los diferentes barrios donde éstos han pasado a desempeñarse con objeto de prevenir el delito. Se trabajó con los resultados de una encuesta llevada a cabo este año en el Instituto Uni-

versitario de la Gendarmería (IUGNA) y con encuestas y entrevistas realizadas en diferentes barrios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Soldati, Ejército de los Andes y Bajo Flores). Se construyó una muestra representativa de estudiantes de gendarmería (N=50), a su vez se intentó entrevistar a gendarmes y prefectos en la zona de trabajo con un cuestionario cuya elaboración se basó en los objetivos de la investigación. En los barrios se trabajó con encuestas y en algunos casos, entrevistas desarrolladas personalmente en el domicilio de los encuestados. Asimismo, se utilizaron otras fuentes como son las notas periodísticas y los documentos oficiales.

Desempeño de las fuerzas de Seguridad

La redundancia de abusos policiales o de los diversos casos que dan cuenta de la participación de la policía en actividades que esta institución se debería encargar de prevenir o conjurar deja ver que no constituyen acontecimientos aislados, sino que se han originado en una crisis organizacional que ha dado lugar a un enorme desprestigio de esta institución; en un contexto en el que las políticas de seguridad sólo abordan estas cuestiones de manera episódica y casi nunca de forma integral. Al mismo tiempo, se desarrolla de esta manera una crisis de legitimidad gubernamental ante los asuntos de la seguridad pública, puesto que se duda de la validez y la competencia de las autoridades gubernamentales para conducir y gestionar el sistema institucional de seguridad pública, y para resolver las problemáticas surgidas en torno de estas cuestiones.

En esos escenarios, tanto el gobierno como la sociedad se hallan huérfanos de una institución policial para formular y llevar a cabo políticas eficientes de seguridad pública perfiladas al control del delito. Sin dudas, éstas necesitan plantearse en torno de estrategias de prevención social de la violencia y el delito que apunten a abordar y resolver —en la coyuntura y en el mediano y largo plazo— las situaciones de riesgo y las condiciones culturales, económicas e institucionales que determinan o favorecen aquellas problemáticas. Frente al temor de la población, la percepción de ineficiencia y corrupción de la policía y del sistema de justicia penal, se necesita avanzar con mecanismos de control civil democráticos, sobre la institución policial; tal como afirma Lucía Dammert, es necesario un “control externo que limite los niveles de autonomía política presentes en la mayoría de las policías de la región, y que supervise sus responsabilidades en actos de corrupción y uso excesivo de la fuerza” (2007; 64).

La policía debe convertirse en un organismo público políticamente “agnóstico”, es decir, absolutamente sometido al estricto cumplimiento de las leyes, normas y reglamentos vigentes, y reacio a las tradicionales y habituales manipulaciones políticas de parte de los gobernantes o funcionarios de turno (Saín; 2008, 245).

Por otro lado, las fuerzas policiales habían sido siempre celosas de su territorio y no veían con buenos ojos la obligada compañía de “colegas” de otras fuerzas, por lo que en muchas circunstancias esto les restaba colaboración. La llegada de Gendarmería y Prefectura, conllevó de este modo cambios para ambas fuerzas. Tal como lo relató a la revista *Crisis* un oficial que se desempeña en Fuerte Apache:

Nosotros no estábamos acostumbrados a este tipo de escenario. Nosotros estábamos tranquilos en las fronteras. Pero en **2003 nos pidieron que vengamos** acá y tuvimos que adaptarnos a trabajar en un ambiente urbano [...] Vinimos acá porque la policía estaba superada. En la puerta de la comisaría había una montaña de autos que era para defenderse de los *chorros* que pasaban todos los días y los baleaban.

Con base en las encuestas realizadas, solamente siete de los entrevistados consideraban que el trabajo de la Policía Federal en esos barrios había sido “bueno”, de los cuales sólo tres habían trabajado en ellos. Los restantes gendarmes, consideraron en cambio que el trabajo realizado había sido “malo” y “muy malo”.

Por otro lado, la mayoría de los oficiales entrevistados ante la pregunta “¿Considera que la formación académica que brinda la Escuela es insuficiente para preparar a los estudiantes a asumir sus obligaciones dentro de los barrios?” afirman que sí:

Sí, porque dentro de las temáticas del instituto de formación en las distintas materias no contempla la preparación para desempeñarse como policía dentro de los barrios.

Sí, porque las actividades que se realizan en los barrios carenciados son netamente policiales (policía comunitaria) y en la escuela Güemes aún no se enseña este tipo de tarea, ya que somos una fuerza de seguridad con otras características y para otras funciones específicas.

Sí, porque no se prepara para la realización de tareas de prevención que es la actividad principal que luego se realiza.

Sí, en razón de brindarse formación para el desarrollo de la actividad en zona de frontera y la idiosincrasia de los miembros de la fuerza, que no conocen la forma de vida de los pobladores de la gran ciudad y se hace difícil la adaptabilidad al sistema.

En este sentido, la formación inicial de los gendarmes no tenía contemplada las actuales actividades de protección civil en barrios, siempre fue de tinte más policial, con disciplina militar y si bien, durante los últimos años se ha hecho hincapié en reformar y preparar a los oficiales para las nuevas funciones que han adquirido, es cierto que quienes actualmente se encuentran trabajando en los barrios poseen una formación escasa para ejecutar sus nuevas obligaciones. Muchos gendarmes al consultarles si es necesaria más instrucción práctica y menos instrucción teórica para desempeñarse en los barrios sostienen que no, pero ante la pregunta “¿Qué aspectos de la formación actual usted cambiaría? ¿Por qué?” sostienen fundamentalmente que la educación es insuficiente, poniendo énfasis en la necesidad de mayor capacitación en materias relacionadas con seguridad ciudadana, derechos humanos, psicología:

A los cadetes oficiales brindarles formación vinculada con los social, como sociología social/ psicología y otras como herramientas para entender el ambiente donde se desarrolla la tarea preventiva.

Sí, acorde a las circunstancias actuales que se vive y que la Gendarmería no es ajena, debe actuar, mientras Gendarmería continúe en el Conurbano, habría que incorporar una materia como “seguridad ciudadana” o algo similar.

Sí, más allá de lo teórico, se necesita la práctica dada por personal que ya estuvo o está en los barrios.

Sí, para completar la preparación del estudiante para desarrollar sus funciones en los barrios debería contemplarse en la curricula trabajos y/o exposiciones de las particularidades de los barrios.

Sí, que se expliquen otras realidades como intervenciones en las villas o el trabajo en Capital Federal.

No, se debería hacer hincapié en temas relacionados a la participación ciudadana, empoderamiento del ciudadano, derechos humanos, es decir, temas teóricos que fortalecerán nuestra relación con el ciudadano que vive en el barrio en el que actuamos.

Sí, en la formación actual, más que cambiar cosas habría que agregarle una perspectiva con una mayor carga en conocimientos en materia policial.

Pero por otro lado, muchos de los oficiales consultados afirman que se adaptan a sus nuevas funciones, y sostienen que la formación no es insuficiente. Lo llamativo de las respuestas es que se encuentra una diferencia marcada entre quienes poseen una respuesta negativa porque:

La Gendarmería es una fuerza intermedia-flexible y se adapta a los diferentes ambientes operacionales tanto en el país como en el extranjero.

No, prepara al gendarme para ayudar a la comunidad sea donde sea que deba cumplir funciones.

No, si bien las actividades en los barrios son mayoritariamente de prevención del delito, una actividad más común en la actividad del fuero ordinario, los gendarmes están instruidos para actuar como policía concurrente.

Y entre quienes creen que es suficiente y no debería cambiarse la formación, porque la función de la Gendarmería esta en las fronteras y no en los barrios, diferencia significativa a la hora de analizar el nivel de conformidad de los oficiales con sus funciones, y el impacto que tiene en sus expectativas al ingresar a la fuerza, en este sentido, muchos entrevistados han afirmado:

Primeramente empeñaría al gendarme en la frontera su lugar natural, y primera bandera del territorio ante las amenazas externas. En lo que respecta a "las nuevas amenazas de seguridad" hay policía suficiente para cumplirla. Lo que cambiaría es el modo de pensar de los responsables que han traído a Gendarmería a las ciudades.

No, porque no existe doctrina para trabajar en ese ambiente, porque las mismas funciones no son específicas de la fuerza.

No, considero que no debemos estar en los barrios, no fuimos preparados para esa actividad. Nos adaptamos pero cambian nuestra esencia.

De este modo, con base en las encuestas, para los gendarmes la formación resulta insuficiente para desempeñarse en los barrios, es necesario, tal como ellos mismos sostienen, seguir complementando la formación actual con otros contenidos que les permitan adaptarse a las funciones en los barrios que desde hace unos pocos años están realizan-

do. Por otro lado, un tema no menor es que la gran mayoría de los gendarmes proviene del interior del país, por lo que para muchos desempeñarse dentro de los barrios carenciados es algo desconocido, por la realidad que les plantea el mismo lugar. Tal como afirman algunas respuestas, es necesario un período de adaptación o que se “expliquen otras realidades como intervenciones en villas”.

Finalmente un aspecto llamativo es el grado de disconformidad de los oficiales con la presencia de Gendarmería en los barrios, ante la pregunta “¿Está de acuerdo con que Gendarmería haya sido desplegada en diferentes barrios de la provincia de Buenos Aires?”, tan sólo cinco respondieron que sí. Si bien esto puede ser expresión de la precaria formación recibida para trabajar en estos nuevos ambientes, en otros casos señala el problema que involucra a “la esencia de Gendarmería”; muchos sienten que esa no es una función que debiera realizar la fuerza y, de hecho, temen que a largo plazo termine contaminándola. Un aspecto que resulta fundamental al momento de pensar en la relación con los habitantes de los barrios. Gendarmería interviene en un ambiente que le era desconocido hasta hace unos años, función con la que muchos oficiales están en desacuerdo y no obstante esto, muchos de esos gendarmes consideran que al estar allí podrían contaminarse. Perder su esencia. Esto resulta interesante, teniendo en cuenta que al consultar cuál es la principal ventaja de pertenecer a la fuerza, una de las primeras variables es “por los valores que se imparten”.

Asimismo, al preguntar dónde se visualizaban trabajando en diez años más, algunos sostienen con aire de resignación “En el interior del país, siendo optimista y creyendo en un futuro mejor. Pero de agravarse la situación, en Buenos Aires, justamente en las villas de emergencia”; y la gran mayoría sostiene en la frontera, “donde pertenecemos”. “Espero volver a desempeñar actividades que son propias de la fuerza desde sus orígenes”. En ninguna de las respuestas recibidas los oficiales se visualizaban trabajando en un barrio a futuro.

La inseguridad en los barrios

Como es sabido, el incremento del delito y del sentimiento de inseguridad se ha constituido en una de las principales preocupaciones de los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que afecta de forma particularmente grave a los barrios populares de la Ciudad. Muchos temen a la policía y piensan que es ineficaz, no solo porque su accionar produce conductas violentas, sino también porque en ellas existen sectores corruptos y porque algunos de sus agentes son cómplices de la delincuencia. Esto trae consigo la mezcla de atracción y rechazo, situación que se ha ido polarizando en los últimos años debido a las cada vez más comunes evidencias de que existe *otro orden*, uno que se edifica sobre la ilegalidad y la impunidad y que ataca directamente el sentido de la institución policial: ser garante de la ley y el orden, contribuir a la resolución de conflictos que aquejan a los ciudadanos y proteger el interés general de la colectividad.

De ello surge una situación social singular y contradictoria. Al mismo tiempo que se reclama una mayor incidencia estatal y policial frente al incremento delictivo, se mantiene incólume la percepción de que el Estado y la policía son parte del problema y que, en gran medida, el aumento de ciertas modalidades delictivas es una consecuencia directa de las deficiencias estatales y policiales ante tal problemática.

Por otro lado, es un hecho que la conformación de situaciones de violencia y, en su marco, de delincuencia violenta, ha sido favorecida por la desigualdad social extrema existente en determinados ámbitos urbanos aceleradamente desagregados y deteriorados y, en cuyo contexto, durante las dos últimas décadas se ha ido desarrollando un abarcativo proceso de marginación de gran parte de la población de estos lugares. Aquellos que habitan en suburbios altamente marginados donde al compás del marcado deterioro de sus condiciones de vida, la violencia y el dominio coactivo del crimen signan su cotidianidad son, en general, víctimas de la marginalidad social y económica, de la violencia delictiva y, casi siempre, del accionar policial, que no discrimina al delincuente del vecino honesto y que en ocasiones alienta el delito.

A escala local, el sentimiento de inseguridad, el delito y la desconfianza a la policía se retroalimentan. En las áreas consideradas peligrosas, abandonadas por los más pudientes, con menor protección e incremento del delito, la policía tiende a estigmatizar a sus habitantes, lo que acrecentaría los hechos de violencia institucional y aumentaría la desconfianza entre la policía y la población local (Kessler, 2009; 96).

En particular, es alarmante el caso de los jóvenes que habitan en estos barrios, a menudo víctimas de la estigmatización. Son habituales los relatos sobre las experiencias de ataque de la policía, sobre las veces que los llevaron a comisariás toda la noche y las ocasiones en las que fueron golpeados.

Kessler y Bergman sostienen que:

No en todos los barrios se siente miedo de igual modo. En los barrios populares hay una cercanía física y social con la amenaza, lo que genera "una omnipresencia del peligro": los delincuentes pueden vivir en el barrio, ser hijos del vecino, residir "en la cuadra de los chorros". En contraste, en barrios de clase media y media alta, el distanciamiento es social y físico, y se supone que los delincuentes "no forman parte de la misma comunidad. Llegan y se van".

Los efectos de la relegación social y el control policial generan que la sospecha se vuelva omnipresente y se necesite demostrar constantemente que no se es culpable, "se internaliza el estigma del sospechoso" (Kessler, 2009; 254) que deja marcas difíciles de superar en todos los planos de la vida social y que constituye, a su vez, una de las formas en que la extensión del sentimiento de inseguridad hace sentir sus consecuencias ominosas en los estratos más desfavorecidos.

Por un lado, las medidas demostraron haber traído sosiego a los atemorizados residentes, que ahora pueden pasar más tiempo en los espacios públicos del complejo, salir más temprano y regresar más tarde, en otras palabras, se encuentran más tranquilos en el barrio. Sin embargo, existe una sensación de desconfianza referida al tiempo en que se mantendrá la vocación de servicio, la disciplina y honestidad que diferencia en algunos casos a los gendarmes de la Policía Federal. Existe el miedo común en mayor o menor medida en todos los entrevistados de que Gendarmería abandone sus barrios. En Soldati, de hecho, planeaban juntar firmas ante el temor de la victoria del PRO en las últimas elecciones y la posibilidad de que se retire a Gendarmería e ingrese la Policía

Metropolitana, la cual creen que será ineficiente. Como afirma uno de los entrevistados: "Si se llegan a ir volvemos a la misma situación de antes".

Asimismo, es necesario mencionar el caso de vecinos que denuncian que el accionar de Gendarmería es eficaz, pero su trabajo termina al llevar a los detenidos a la Comisaría, donde los oficiales piden coimas y el detenido recupera su libertad. Por lo que según ellos, Gendarmería actúa correctamente, pero es la policía la que continúa recibiendo coimas en las comisarías y los libera nuevamente. Si bien es un tema que queda pendiente analizar, es interesante lo señalado por los vecinos, pues demostraría la falta de articulación entre las dos fuerzas, aunque las jurisdicciones no se pisan en el territorio, la articulación entre las dos fuerzas sería nula.

El ingreso de las fuerzas intermedias desactivó, en gran medida, el accionar de la policía con organizaciones criminales, pero al haber falta de articulación entre las fuerzas es prácticamente imposible realizar plenamente este objetivo.

La realidad es que actualmente Gendarmería y Prefectura se dedican, en los diferentes barrios, fundamentalmente a patrullar las zonas y detener a delincuentes menores. No existe un combate contra el crimen más allá de esto. Y podría decirse que carecen también de una dirección política que precise sus tareas, quedando muchas veces librados a operar según sus propios criterios. Ejemplo de ello es que en los operativos realizados, el 95% de la droga incautada proviene de los operativos de patrullaje o control poblacional, es decir que detienen fundamentalmente a las personas que poseen droga para consumo personal.

Consideraciones finales

En la Argentina, la inseguridad se ha convertido en el centro de las preocupaciones públicas, ámbito en el que sólo compete con la cuestión socio-económica. La seguridad pública es una cuestión delicada que exige respuestas complejas, pero reales, concretas, aplicables y efectivas.

La inseguridad, como una amenaza que puede caer aleatoriamente sobre cualquiera, se presenta como un problema que requiere soluciones, sobre el cual puede y debe intervenir por medio de la aplicación de políticas públicas.

Una de las grandes carencias de las políticas de seguridad era la falta de una estrategia integral de política de seguridad, en la cual la policía sea uno de los pilares, pero no el único, de la seguridad pública. Sin duda el principal problema.

Indudablemente, es un área que se vincula directamente con los derechos humanos, y en este sentido, por las razones ya expuestas, los policías no parecen ser para los ciudadanos "garantes", generadores de confianza y credibilidad.

Pero si la imagen de la institución policial se encuentra mal vista, socialmente desprestigiada e identificada como un aparato predominantemente represivo y corrupto, las fuerzas intermedias por el contrario, se caracterizan por inspirar aparentemente confianza y respeto en los ciudadanos.

El Centro de Estudios Legales y Sociales sostiene que la multiplicación de controles de tipo punitivo en el marco de una concepción parcial de los derechos a proteger incrementa el contacto de las instituciones de seguridad con los sectores sociales más

vulnerables y con menor capacidad de reclamo frente a los abusos, y que cuando esos contactos se producen bajo una lógica de vigilancia y control y no de resolución de los conflictos, se incrementan los hechos de violencia policial y aumenta el perfil autoritario de la relación del Estado con los sectores más pobres.

A partir de los relatos recogidos pueden extraerse algunas conclusiones sobre los impactos de los Planes. En primer lugar, las medidas tranquilizaron a los atemorizados residentes, que ahora pueden caminar con más tranquilidad por el barrio. Pero la problemática de la inseguridad continúa marcando su cotidianeidad y mientras no se produzca una articulación eficiente entre las distintas fuerzas de seguridad, lo seguirá haciendo. Asimismo se cuenta con oficiales, en el caso de la GNA, que temen socializar con los ciudadanos por miedo a cambiar su esencia, quienes creen que los barrios no son lugares donde la fuerza debería actuar y que además cuentan con una formación limitada para actuar en las realidades en las que les toca intervenir; por lo que no resulta posible combatir el crimen complejo. En este sentido, si se saturan las calles con fuerzas policiales, lo único que disminuye, por un tiempo, es el delito callejero, mientras las organizaciones criminales se mantienen en pie. No se debe perder de vista, además, que el delito es móvil y tiende a correrse de lugar.

Es un hecho que para hacer frente a las complejas conflictividades sociales que están emergiendo, el fortalecimiento de las fuerzas de seguridad intermedias debe ir acompañado de una adecuada planificación, ya que sin ella todas las funciones que cumplen van en desmedro de su formación y su progresiva especialización. Por el contrario, la necesidad de dar respuestas rápidas y contundentes y así, disminuir el sentimiento de inseguridad, las convertirán en un comodín al cual recurrir; una fuerza todo terreno susceptible de ser emplazada en cualquier momento y lugar cuando las circunstancias lo "necesiten".

Detrás de todas estas políticas públicas no parece encontrarse una definición de seguridad en sentido amplio, que avance en la lucha contra el delito complejo, en las verdaderas causas del delito, buscando reducir la violencia en todas sus formas para lograr garantizar las condiciones de vida digna que toda la población requiere.

La ausencia de políticas de seguridad efectivas es una de las falencias principales del país, y la falta de políticas claras contribuye a una sensación de incertidumbre y a un pesimismo sobre el empeoramiento del problema.

El nuevo rol de las fuerzas intermedias es una oportunidad para contribuir en la desmilitarización de la Policía Federal y despolicializar la seguridad con una mirada multiagencial, pero sin una correcta planificación y dirección terminará adhiriendo a los términos simplificados que impone la demagogia punitiva.

Bibliografía

- Bulcournf, P. (2000): "La problemática de la seguridad pública en los grandes conglomerados urbanos", en *Revista de Ciencias Sociales*. Universidad Nacional de Quilmes, N° 11.
- Caplan, S. y Gómez L. (2010): "La creación de la Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", Trabajo presentado al V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de ALACIP en Buenos Aires, 28-30 de julio.
- _____ : "La necesidad de democratizar las fuerzas policiales: El caso de la Policía

- Metropolitana”, trabajo presentado al IX Congreso Nacional y II Congreso Internacional sobre Democracia, Rosario, 18-21 de octubre.
- _____: “La importancia de comparar las políticas de seguridad pública”, en *Cuadernos de Seguridad*, N° 14, Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad-Ministerio de Seguridad, septiembre, pp. 127-144.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2009): “Acuerdo para la seguridad democrática”, disponible en http://www.cels.org.ar/common/documentos/acuerdo_para_la_seguridad_democratica.pdf [Consultado el 16-2-15]
- Ciafardini, M. (2006): *Delito urbano en la Argentina*, Ariel, Buenos Aires.
- Cier Sáenz, Cesar F. (2006): “Rol de las Fuerzas Armadas de los Países de la Comunidad Andina frente al Narcotráfico y el Terrorismo”, Tesis de Master, Universidad del Salvador, Colegio Interamericano de Defensa, Tutor Académico contralmirante Armada Peruana (R) Manuel Lora Solf, Washington D.C., EEUU, 26 de mayo.
- Dammert, L. y Bailey, J. (2007): “¿Militarización de la seguridad pública en América Latina?”, en *Foreign Affairs En Español*, abril-junio, pp-61-70.
- Dammert, L. (2008): “El desafío del liderazgo civil en seguridad pública”, en *Pensamiento Iberoamericano*, N° 2, pp. 187-203.
- Frederic, S. (2008): *Los usos de la fuerza pública: debates sobre policías y militares en las Ciencias Sociales de la Argentina*, UNGS/Biblioteca Nacional, Buenos Aires.
- Gorgal, D. (2002): “Estado y Seguridad. Apuntes para una reformulación del Sistema de Seguridad Interior en la Argentina,” *Colección*, A.VIII, N° 13.
- Gómez, O. y Mungai A. (2011): “The 21st century: Security challenges. Expanded borders for the Argentinean national gendarmerie”, en J.L. and Elk, G.A.G. van (eds.) (2011). *Gendarmeries and the Security Challenges of the 21st Century*, The Hague.
- Gómez, L. y Caplan S. (2010): “Policía Metropolitana: ¿Soluciones o más conflictos?”, Trabajo presentado al I° Congreso Internacional de Ciencia Política, San Juan, 24 al 27 de agosto de 2010.
- Kessler, G. (2009): *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Lutterbeck, D. (2004): “Between Police and Military. The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries”, *Cooperation and Conflict* 39: 45–68.
- J.L. and Elk, G.A.G. van (eds.) (2011): *Gendarmeries and the Security Challenges of the 21st Century*, The Hague.
- Raspall, T. (2012): “El Plan Unidad Cinturón Sur: Impactos de una nueva política de seguridad en un gran conjunto urbano de la ciudad de Buenos Aires”, *Revista INVI* [online], vol. 27, N° 74, pp. 123-146.
- Revista *Crisis* (2015): “El uso progresista de la Gendarmería”. Disponible en <http://www.revistacrisis.com.ar/el-uso-progresista-de-la.html> (Visitado el 12-3-15)
- Saín, M. (2002): *“El leviatán azul”*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Varela, C. (ed.) (2008): “La educación policial: estudio de los sistemas educativos policiales de la Región NEA y de las fuerzas de seguridad y cuerpos policiales federales”, Secretaría de Seguridad Interior-Programa Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires.