

Políticas de seguridad y propuestas de la CPM¹

El apartado anterior sintetiza parte del trabajo de la CPM en materia de denuncia, registro y visibilización de la violencia policial. Como hemos señalado reiteradamente, no concebimos a estos casos como hechos aislados sino que los inscribimos en el marco de una política de seguridad que privilegia las medidas efectistas, las respuestas punitivas y la saturación policial de las calles. A diferencia del tono que han tenido en los últimos años las iniciativas en esta materia, consideramos indispensable avanzar en la jerarquización de la problemática a partir de diagnósticos confiables que permitan establecer prioridades, generar estrategias adecuadas y evaluar su desempeño. Como parte del compromiso institucional con la construcción de una sociedad democrática la CPM ha desarrollado desde el Programa de Justicia y Seguridad Democrática una serie de líneas de trabajo que aportan conocimientos y propuestas en pos de contribuir al diseño y control de políticas de Estado en la materia y controlar el accionar policial. En primer lugar, nos detenemos en el problema de los diagnósticos basados en información confiable y sistemática. Lejos de ser un asunto de interés meramente académico, en materia de seguridad el debate por las cifras ha estado en el corazón de las disputas sobre la importancia de este problema. La ausencia de una política estatal de producción de información ha devenido en la adopción de la agenda mediática sesgada por los casos más graves y dramáticos, fundamentalmente cuando las víctimas provienen de las clases medias y altas y la consiguiente invisibilización de las situaciones de violencia que sufren los sectores socialmente más vulnerables. En las páginas que siguen presentamos algunas conclusiones del trabajo de investigación realizado desde el Observatorio de las Políticas de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires² que buscan jerarquizar algunos problemas relevantes para el diseño de políticas públicas.

Las políticas de seguridad del gobierno provincial continúan exacerbando el perfil punitivista, en desmedro de una planificación integral que atienda a la complejidad del delito. Un ejemplo lo constituyen las propuestas esbozadas para resolver el problema de los delitos

¹ El documento forma parte del capítulo “Políticas de seguridad y propuestas de la CPM” del Informe Anual 2013 del Comité Contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria. Disponible online: http://www.comisionporlamemoria.org/static/prensa/cct/informesanuales/Informe_2013.pdf.

² El Observatorio está integrado por la Comisión Provincial por la Memoria y las Facultades de Humanidades y de Periodismo y Comunicación Social de la UNLP.

cometidos con armas de fuego, que focalizó la estrategia en el encarcelamiento preventivo de la tenencia y/o portación de armas de fuego. Desde el Programa de Justicia y Seguridad Democrática realizamos un seguimiento de esta cuestión y presentamos una serie de propuestas junto con otras organizaciones de derechos humanos y grupos de expertos que muestran una alternativa para la gestión de este problema prioritario. Por último, avanzamos en la presentación del estado de avance en la implementación de la policía judicial, institución cuya puesta en funcionamiento constituirá un paso en el camino hacia la especialización y profesionalización.

Políticas de seguridad y construcción de información pública

Retomando algunos de los consensos alcanzados en el marco del Acuerdo de Seguridad Democrática en el año 2009, el Observatorio de las Políticas de Seguridad creado conjuntamente con la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación y la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la UNLP pretende aportar argumentos y propuestas desde la investigación y la discusión pública en una temática en la que escasean los diagnósticos de mediano y largo plazo.

En el marco de las líneas de investigación desarrolladas conjuntamente con la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, uno de los primeros objetivos se encaminó a conocer de modo integral las distintas fuentes y sistemas de producción de información sobre el delito y la violencia que existen en la Provincia de Buenos Aires. Lejos de ser un mero problema técnico, esta debilidad institucional impide conocer rigurosamente la situación, evaluar el impacto de las distintas políticas, analizar la relación entre la violencia y otras variables y tomar decisiones fundadas en diagnósticos certeros. Sin dudas se trata de uno de los pilares de una transformación democrática de las políticas de seguridad. Y es que a pesar de la gran presencia mediática que tiene el tema de las cifras del delito y las permanentes referencias a aumentos o bajas en los indicadores, en la actualidad no existen publicaciones oficiales que permitan reconstruir de modo integral la evolución de los indicadores delictivos de la Provincia en una temporalidad de mediano o largo plazo.

La investigación realizada permitió obtener una perspectiva integral de las dos principales instituciones productoras de datos sobre el delito en la Provincia: el Ministerio de Seguridad y Justicia de la Provincia de Buenos Aires y la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. Posteriormente se analizaron las estadísticas del Ministerio de Salud sobre muertes violentas. Una de las conclusiones de este trabajo sostiene que la producción de información, a pesar de algunos avances y transformaciones implementadas en los últimos años, continúa siendo fragmentaria, incompleta y de difícil comparabilidad. Subrayar estos problemas no implica desconocer que han existido cambios en la percepción de la importancia de la producción de información por parte de las autoridades, pero estamos lejos aún de una estructura de producción de información en tanto política de Estado. Otro problema de primer orden lo constituye la concepción todavía predominante en las autoridades que concibe a los datos como “propiedad” de una gestión que es utilizada para tomar decisiones de coyuntura, restringiendo la accesibilidad de los investigadores, especialistas y otras instituciones que colaboren a superar la visión policialista que predomina en materia de seguridad. Los obstáculos al acceso y la falta de publicidad de la información atenta contra el conocimiento sobre un tema que por su complejidad reclama de datos rigurosos y la apertura a abordajes y miradas desde distintas disciplinas y perspectivas.

En primer término quisiéramos destacar la ausencia de datos fundamentales para el diseño de una política criminal que, a pesar de existir posibilidades técnicas, no se producen por la falta de voluntad política que oriente recursos humanos a su realización. Por ejemplo, en casos como violencia institucional o violencia de género, la carga de ciertos datos cualitativos al anexo estadístico permitiría avanzar en un diagnóstico territorialmente significativo sobre estos fenómenos. No se trata de cuestiones de mero interés teórico y académico, sino de información que permitiría avanzar en políticas de prevención y control de estos graves delitos.

Otros problemas de la estadística oficial se derivan de la distancia existente entre el delito ocurrido y el delito denunciado (se trata del denominado problema de la “cifra negra del delito”). Constituye una dificultad inherente a toda la estadística policial y judicial, pero que puede ser parcialmente subsanada a partir de estudios de victimización que mediante encuestas releven el universo de los delitos no denunciados. En la Provincia de Buenos Aires

no se han realizado en los últimos años estudios oficiales de este tipo, que permitirían conocer las características de la victimización. Como alternativa a este tipo de investigaciones que son costosas, la instalación del sistema 911 por parte del Ministerio de Justicia y Seguridad implicó el establecimiento de posibilidades técnicas que habilitaron la trazabilidad de las denuncias recibidas por urgencias y circuitos para identificar cuántas de estas denuncias se tradujeron en eventos confirmados. Este caudal de información otorga grandes posibilidades para conocer no sólo las demandas ciudadanas relacionadas con posibles delitos y/o situaciones violentas, sino también el tipo de respuesta policial. Todas estas valiosas posibilidades técnicas ya instaladas no son aprovechadas y privan al Estado y a la sociedad de conocimientos valiosos para diseñar políticas integrales de seguridad.

En tercer lugar, se pudo establecer en las entrevistas que a pesar de los innegables avances persisten dificultades vinculadas a errores y arbitrariedades en la carga de los datos. En este tercer aspecto es mucho lo que puede hacerse para superar estas falencias: capacitar, especializar y jerarquizar la carga y validación de los datos.

A la hora de destacar aciertos, el Ministerio de Justicia y Seguridad inició una interesante política de sistematización de información y publicación que presenta información cuantitativa sobre los delitos desde el año 2010 al 2012 incluyendo una serie de variables capaces de aportar una mirada cualitativa sobre el incidente criminal y sus condiciones de realización que serían de gran relevancia. Contrariando esta valiosa política, al cierre de este Informe, el Ministerio no ha publicado aún los datos correspondientes al primer semestre de 2013, que en los años anteriores se publicaron entre los meses de agosto y septiembre. Preocupa esta demora que desanda una iniciativa que aportaba información confiable al debate sobre el tema.

Con respecto a la estadística publicada por el Poder Judicial, exhibe información comparable y sistemática desde el año 2009 hasta el 2012 que permite realizar algunas interesantes reconstrucciones históricas sobre el comportamiento de los delitos. Sin embargo, se trata de una producción de datos orientada mayoritariamente hacia la gestión y evaluación de los distintos órganos del Poder Judicial y relacionada sólo tangencialmente con las necesidades de planificación de la política criminal y el conocimiento sobre la dinámica de comportamiento de la conflictividad social. En suma, si bien existen posibilidades técnicas y una gran riqueza de información en el expediente judicial que permitiría avanzar en la

generación de valiosas investigaciones con potencialidad en la prevención de los delitos y las violencias, no existe una estructura institucional diseñada para estos propósitos.

Más allá de estos problemas es indudable que en los últimos años se han producido cambios en las políticas de producción de información que deben ser evaluados y perfeccionados, con el objetivo de garantizar la posibilidad de identificar prioridades y acceder a una visión sistemática sobre un tema de relevancia social.

Tendencias y problemas para una agenda democrática de la seguridad pública: una mirada sobre la violencia desde las estadísticas oficiales

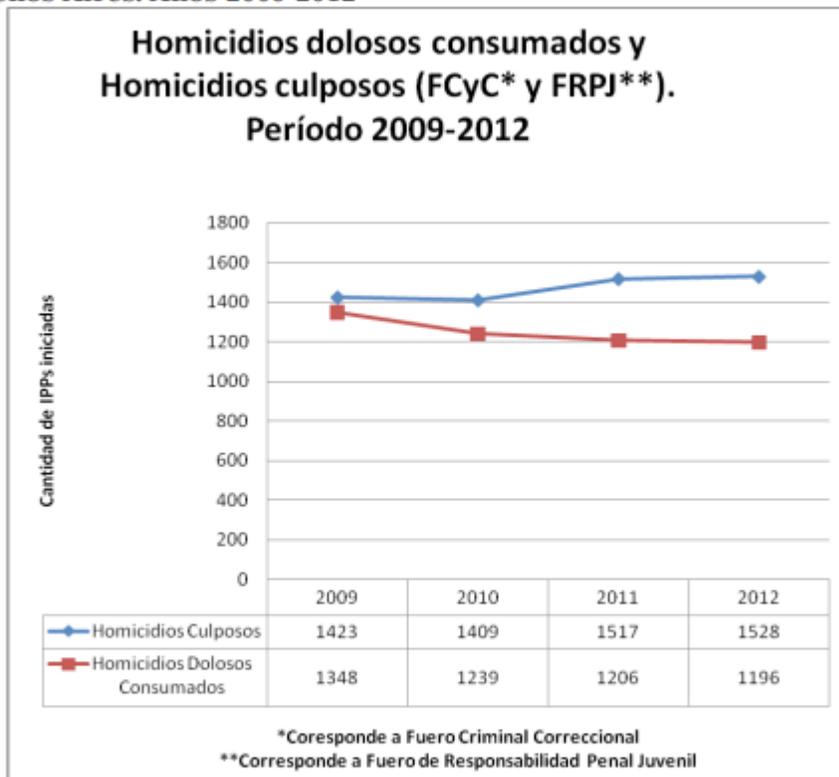
A pesar de las dificultades que presentan las cifras oficiales es posible extraer ciertas conclusiones, fundamentalmente en aquellos indicadores menos afectados por el sub-registro como las tasas de homicidios. En la Provincia de Buenos Aires, la principal causa de muerte violenta según las estadísticas judiciales son los homicidios culposos, es decir aquellos en los que falta la intencionalidad de matar o el dolo por parte de quien le provoca la muerte a otra persona. Según un estudio del Ministerio de Seguridad en el año 2012 alrededor del 90% de estos homicidios están vinculados a hechos de tránsito, los comúnmente denominados “accidentes”. A partir del análisis de los datos del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires observamos que durante el período 2009-2012 los homicidios culposos han venido aumentando de modo ininterrumpido. Aunque estos homicidios no encuadran en la definición del problema de la inseguridad que predomina en los medios de comunicación y en los debates públicos, es fundamental no perder de vista que se trata de la primera causa de muerte violenta en la Provincia de Buenos Aires.

Si mapeamos la totalidad de las muertes violentas a partir de las estadísticas del Ministerio de Salud, aun de aquellas que no son judicializadas porque no configuran homicidios, se confirma este predominio de los denominados “accidentes” por sobre otros eventos como suicidios y homicidios. Y es que la categoría “accidentes”, que reúne a los llamados accidentes de tránsito sumada a la categoría “otros accidentes”, engloba más de la mitad de todas las muertes violentas en la Provincia. En el año 2011, para citar un ejemplo, el 57% de las muertes violentas se repartieron entre accidentes de tránsito (21%) y otro tipo

de accidentes (36%). La contundencia de estos números evidencia la necesidad de profundizar el análisis al interior de categoría “otras accidentes” ya que incluye un conjunto de hechos que no configuran homicidios culposos (y por ello no están presentes en las estadísticas judiciales) pero que expresan situaciones de desprotección y exposición a riesgos ligadas a la falta de seguridad en el entorno, en el trabajo, en la vivienda. Una concepción integral de la seguridad implica no perder de vista la importancia cuantitativa de estas muertes violentas.

En segundo lugar, otro tema prioritario para una agenda de la seguridad democrática es el análisis de los homicidios dolosos. A diferencia de los homicidios culposos, en el período 2009-2012 se exhibe una estabilización de estas muertes con una leve tendencia descendente.

Gráfico comparativo de homicidios dolosos-culposos. Provincia de Buenos Aires. Años 2009-2012



Fuente: Elaboración del Observatorio de las Políticas de Seguridad con base a datos del área de Estadística de la Procuración General de la SCJBA.

Es importante complementar estos datos cuantitativos con el análisis cualitativo que aporta el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires para el año 2012, cuando

destaca que un porcentaje cercano al 50% de los homicidios dolosos están vinculados a conflictos interpersonales (género, familia, vecindad, situaciones de riña entre pares, laborales). Este dato es fundamental a la hora de diseñar políticas preventivas en materia de seguridad capaces de atender a la complejidad de estas diversas situaciones que se unifican bajo el concepto “interpersonal” que expresa la resolución violenta de conflictos entre personas que mantenían un vínculo previo. Estos números desagregados a nivel provincial nos brindan un panorama general de la cuestión. Sin embargo, la necesidad de diseñar políticas de seguridad pública demanda que se avance en la realización de estudios de carácter territorial, que puedan captar la singularidad de cada ciudad y cada barrio. Los escasos estudios que han avanzado en esta dirección muestran claramente las diferencias entre los distintos departamentos judiciales, partidos y ciudades de la Provincia. Incluso, trabajos como el del Instituto de Investigaciones de la Corte Suprema de Justicia³ destacan las diferencias entre barrios, puntualizando en sus investigaciones sobre los Departamentos Judiciales de La Plata y San Martín que son los barrios socialmente más vulnerables los que presentan una mayor cantidad de homicidios dolosos.

Esta breve presentación de datos sobre los conflictos que culminan en los hechos más graves de violencia permite llamar la atención sobre un sesgo de la política de seguridad provincial, que se focaliza en la prevención situacional mediante la saturación policial de ciertas zonas y regiones. Es indudable que toda política de seguridad debe tener un componente de prevención situacional, pero también son conocidas las limitaciones de estas medidas que suelen desplazar el delito hacia las zonas de menor vigilancia y tienen escasa capacidad de incidir en la reducción de la letalidad de los conflictos. A contrapelo de la inversión en el despliegue policial sobre el territorio, el gobierno provincial continúa adeudando el desarrollo de una política de prevención orientada a la atención de situaciones de violencia de género, familiar, interpersonal que, como ya vimos, constituye una de las grandes dimensiones a contemplar a fin de disminuir la letalidad de los conflictos. En modo alguno se trata de un problema a resolver exclusivamente desde las instituciones policiales. En esta materia, el gobierno provincial se encuentra en deuda. A modo de ejemplo, cabe destacar el rezago en la plena implementación y financiamiento de la red de instituciones de base territorial que el Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de la

³ Estudio de Homicidios Dolosos (2012) del Instituto de Investigaciones de la Corte Suprema de la Nación.

Niñez y Adolescencia crea a partir de la ley 13.298. Estas instituciones que actualmente no existen o funcionan parcialmente estaban destinadas a asistir y contener una pluralidad de situaciones de violaciones de derechos, cuya desatención impacta gravemente en las condiciones de vida de la población más vulnerable y conlleva a la agudización de conflictos que terminan siendo abordados por las agencias punitivas del Estado.

No sólo el estudio sobre los homicidios dolosos permite identificar la centralidad de un tipo de conflictividad que no puede ser abordada a partir de una visión policialista de la seguridad. El seguimiento de la evolución interanual del delito de lesiones y amenazas, así como el análisis de los egresos hospitalarios realizado desde el Observatorio de Políticas de Seguridad, confirman la extensión de este tipo de violencia y conflictividad que reclama una activa presencia estatal en políticas de prevención. Por el contrario, lejos de los diagnósticos basados en la territorialización de las problemáticas, las políticas de seguridad parecen reducirse a la provisión de recursos policiales con dos criterios: la visibilización de la presencia policial en los sectores y zonas donde se ubican los sectores sociales con mayor capacidad de demanda en materia de seguridad y, en segundo lugar, el control de los accesos a los barrios periféricos connotados como “peligrosos”, con un claro efecto de estigmatización. Es necesario atender a los efectos que producen estas políticas claramente discriminatorias que vulneran derechos e imprimen nuevos niveles de violencia.

Otro de los emergentes del estudio de las estadísticas oficiales fue la identificación del impacto de las armas de fuego en la producción de distintas situaciones de violencia en la Provincia de Buenos Aires. A continuación avanzamos sobre un análisis de las políticas propuestas por el Ejecutivo provincial para superar este problema a partir de una reforma legal que insiste en la anacrónica idea de encerrar preventivamente para disminuir los delitos.

Aportes para una política integral de prevención de la violencia armada

Continuando en la línea de realizar aportes concretos en la construcción de propuestas para avanzar en la democratización de las políticas de seguridad, la CPM comenzó a trabajar durante los primeros meses del año 2012 sobre el problema de la violencia vinculada a las armas de fuego en la Provincia de Buenos Aires. A partir de los trabajos de investigación

realizados desde el Observatorio de Políticas de Seguridad, se identificaron y jerarquizaron distintos problemas relacionados con la violencia armada. Posteriormente, se desarrollaron estudios sobre las normativas y programas vigentes en la materia y una serie de investigaciones (basadas en análisis de documentos, entrevistas, relevamientos) a fin de verificar tanto el cumplimiento de las leyes como el despliegue de intervenciones y acciones en el territorio que fueran capaces de traducir la letra de los programas en prácticas efectivas. A partir de este diagnóstico, se avanzó en el diseño de propuestas que fueron presentadas a los tres poderes del Estado conjuntamente con otras organizaciones de derechos humanos y colectivos de especialistas en políticas de desarme. Además de estas propuestas, la CPM tuvo una activa participación en las presentaciones judiciales que cuestionaron la propuesta del Poder Ejecutivo de limitar las excarcelaciones para los casos de tenencias y/o portación de armas de fuego, por considerar que se trataba de una propuesta que afectaba derechos y garantías constitucionales además de basarse en un enfoque anacrónico e ineficaz para resolver el problema de la violencia armada.

Frente a la constante campaña política y mediática que insiste en asociar las respuestas punitivas con soluciones al problema de la inseguridad pública, presentamos un detallado diagnóstico de este problema y un conjunto de propuestas de intervención que ejemplifican las implicancias de pensar políticas de Estado en materia de seguridad democrática.

Políticas de seguridad democrática para la prevención de la violencia armada

El Ejecutivo provincial focaliza la respuesta al problema de la violencia armada en soluciones de tipo policial, a pesar de que las estadísticas delictivas de la Provincia destacan que más del 50% de los homicidios dolosos están relacionados con conflictos interpersonales. Como señalamos líneas arriba, bajo esta categoría se unifican situaciones diversas: conflictos familiares, violencia de género, conflictos vecinales, entre pares, vinculados a relaciones laborales. Aportar a la reducción de la violencia presente en este tipo de situaciones reclama el diseño de políticas de seguridad preventivas con abordajes multiagenciales.

Con respecto al impacto de las armas en la conflictividad interpersonal, entendemos que se deben diseñar políticas orientadas a la reducción de los daños que el acceso y

circulación de armas de fuego provoca. En esta línea, es necesario garantizar el cumplimiento a nivel federal (RENAR) de los controles y requisitos exigidos para autorizar las tenencias legales así como la generación de mecanismos ágiles para la identificación y retiro de las armas de los hogares en que existieran indicadores de violencia de género y/o familiar. Esto último constituye todo un desafío ya que implica aceptar la comunicación y la acción articulada entre distintas jurisdicciones y poderes estatales. Se trata de un problema de primer orden ya que la proliferación de armas legales e ilegales impacta negativamente en la vida social agravando las consecuencias dañosas y aumentando la letalidad de los conflictos interpersonales, familiares, de los delitos cometidos con armas de fuego y de los intentos de suicidio. Frente a esta situación es indudable que la reducción de los circulantes legales e ilegales de armas de fuego constituye una prioridad para toda política que pretenda disminuir los índices de violencia. A pesar de la preocupación expresada por el gobierno provincial por el problema de las armas de fuego, durante los años 2012 y 2013 no se implementaron masivamente iniciativas de desarme voluntario. Es evidente que el desarme voluntario no agota la solución a este problema e incluso es incapaz de influir positivamente en numerosas situaciones y coyunturas, no obstante se trata de una iniciativa positiva para instalar el debate sobre los riesgos de la tenencia de armas en los hogares. En esta sintonía es recomendable retomar esta política identificando prioridades en los espacios territoriales en que debe implementarse y articulando con las instituciones y organizaciones sociales que pueden potenciar sus efectos.

Otra de las líneas de trabajo en la que hemos desarrollado propuestas apunta a la generación de mecanismos ágiles de coordinación entre juzgados Penales y de Familia y comisarías de la Mujer, para garantizar el retiro de las armas de los hogares en que se identifiquen personas involucradas en causas por violencia familiar, de género o hechos de violencia en general

Armas y mercados ilegales

La violencia que imprime en la vida social la existencia del mercado ilegal de armas no sólo se explica por el efecto que provoca la adquisición y utilización de las armas, sino

también por los conflictos asociados al funcionamiento de toda economía ilegal. En este marco es prioritario que el Estado mejore los conocimientos disponibles sobre estos mercados y diseñe intervenciones encaminadas a reducir este impacto negativo. Se deben priorizar las acciones tendientes a limitar las “fuentes” que alimentan este mercado: los desvíos de los arsenales de las fuerzas de seguridad, de los depósitos de armas incautadas o secuestradas en el marco de ilícitos y los robos en casas particulares.

A partir del análisis de las normas vigentes a nivel nacional como provincial realizado desde el Programa de Justicia y Seguridad Democrática de la CPM hemos identificado que existe un conjunto de herramientas concretas que hasta la fecha el gobierno provincial no ha implementado. Concretamente, la ley nacional 25.938 (a la que la Provincia adhirió mediante la ley 13.852) establece la creación de depósitos seguros en los cuales se deben registrar, controlar y custodiar las armas secuestradas e incautadas en el marco de ilícitos antes de su destrucción. Estos depósitos seguros no se han implementado, con lo cual se debilita la capacidad estatal de garantizar que estas armas no retornen al circuito ilegal. La trascendencia de este problema reclama avanzar en la consolidación de una estructura institucional que fortalezca los mecanismos de control sobre las armas que la policía y el Poder Judicial secuestran o incautan en el marco de sus tareas de prevención y represión del delito.

En la misma línea, un problema medular para acotar el mercado ilegal de armas es el registro y control de las armas de las fuerzas policiales y de seguridad en sentido general. Como señalamos, el mercado ilegal se alimenta en gran proporción de las armas robadas o desviadas de los arsenales de las fuerzas de seguridad. Hasta la fecha el Ejecutivo provincial adeuda la realización de un inventario con las características descriptas en la normativa nacional. Es imposible avanzar en una política integral de prevención de la violencia armada sin elaborar registros de los arsenales de la policía de la Provincia de Buenos Aires, fuerzas privadas y todo organismo poseedor de armas. Es importante consignar que la transparencia de estos registros y auditorías debe garantizarse a partir de la existencia de estructuras de control externo a las fuerzas policiales.

Improvisación y demagogia punitiva: las propuestas del Poder Ejecutivo

Durante el año 2012, el Ejecutivo provincial tomó nota del problema de las armas de fuego, pero focalizó su estrategia para intervenir sobre la violencia armada con un proyecto de ley que limitaba las excarcelaciones para los casos de tenencia o portación de armas de

fuego, modificando el artículo 171 del Código Procesal Penal (CPP- Ley 11.922). Los argumentos que acompañaron este proyecto sostuvieron que esta reforma permitiría avanzar en la prevención de los delitos y de la circulación de armas ilegales. Basada en la falaz concepción que asocia el aumento de las penas y el encarcelamiento preventivo con la disminución de los delitos, la iniciativa avanzaba sobre las garantías constitucionales establecidas en los artículos 14 y 18 de la Constitución Nacional, que establecen como principio general el derecho a gozar de la libertad personal mientras se sustancia el proceso penal. El proyecto fue aprobado sin mayor debate. La CPM junto a otros organismos de derechos humanos como el CELS, CEPOC, CIAJ y defensores públicos presentaron una Acción de Inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia provincial. En aquella presentación, además de destacar la grave afectación de derechos que la ley consagraba, señalábamos el modo en que se ampliaba la discrecionalidad policial. Es decir, lejos de avanzar en la elaboración de normas y protocolos capaces de regular la tarea policial de acuerdo a parámetros de previsibilidad, eficacia y profesionalismo se legislaba en sentido contrario, reproduciendo las mismas políticas que han agudizado la crisis carcelaria en la Provincia.

Pero además de estas serias objeciones, la propuesta del Ejecutivo era irrelevante para incidir en la violencia provocada por las armas de fuego, ya que se basaba en la anacrónica concepción que atribuye a las fuerzas policiales la capacidad de retirar las armas a través de controles aleatorios. También nos preocupaba que al extremar la respuesta punitiva frente a la tenencia de armas, este tipo de medidas desalentara los alcances de las políticas de desarme al enviar contradictorios mensajes a la población sobre la respuesta estatal frente al tema.

Por todo lo expuesto, la modificación de los criterios para conceder excarcelaciones en los casos de tenencia y/o portación de armas evade la complejidad de la problemática que requiere el diseño de políticas diferenciadas para intervenir sobre el mercado legal y fundamentalmente sobre el ilegal.

Finalmente, la Corte provincial aceptó la acción de inconstitucionalidad promovida por los organismos de derechos humanos y la reforma fue suspendida. Sin embargo, a las pocas semanas el Poder Ejecutivo avanzó con otro proyecto que finalmente se convirtió en ley. La nueva normativa no introduce modificaciones prácticas de ningún tipo en relación a las excarcelaciones por tenencia o portación de armas, pero insiste en el tono discursivo que

asocia falazmente la mayor capacidad de encarcelar a personas sin condena con la posibilidad de disminuir los delitos.

Simultáneamente, junto con esta reforma que se convirtió en ley, el Poder Ejecutivo envió otro proyecto de ley que establecía la creación de un régimen provincial de armas. Esta iniciativa, a pesar de tener serias limitaciones que destacaremos a continuación, da cuenta de un interesante cambio en la conceptualización del problema y en las soluciones propuestas, orientadas mayoritariamente a la intervención sobre los circuitos de producción, circulación y tenencia de armas. En esa línea el proyecto contiene una serie de medidas valiosas. Con respecto a la regulación y el control del mercado legal de armas, se perfecciona el registro creando un banco de datos de “proyectiles testigos”, que incluye la identificación del arma y el usuario. Pero como destacamos líneas arriba, omite incluir a las armas de la policía y fuerzas de seguridad provincial. El citado proyecto no contempla a la Policía Bonaerense como objeto a ser controlado, desentendiéndose de la destrucción de excedentes y del control sobre sus arsenales y depósitos. Es particularmente grave la omisión que plantea el proyecto, ya que exime a las armas pertenecientes a la policía de la Provincia de Buenos Aires y otras fuerzas de seguridad de este importante control. Es fundamental superar esta omisión teniendo en cuenta la magnitud de las armas en poder de las fuerzas de seguridad y las graves falencias en materia de registro que existen en la actualidad.

También destacamos como positiva la inclusión de una serie de disposiciones que prescriben la destrucción de armas de fuego secuestradas en el marco de la investigación de delitos por el Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires, las fuerzas de seguridad y demás organismos competentes. No obstante, destacamos la necesidad de modificar su redacción actual a fin de precisar algunos plazos y mecanismos con vistas a optimizar su implementación. También reiteramos nuestra preocupación sobre la falta de implementación de los depósitos seguros que destacamos previamente.

Otro aporte valorable de este proyecto es el relacionado con los artículos que puntualizan en las situaciones de violencia familiar y de género.

No obstante estas potencialidades, el proyecto contiene serias limitaciones que atentan contra el cumplimiento de sus objetivos. En primer término, coloca el énfasis en cuestiones relativas al control registral y no promueve una política integral sobre la violencia armada, que procure incidir sobre las dinámicas de la circulación de armas, la reducción del circulante

y se proponga la elaboración de cuadros de situación que permitan analizar las causas e impactos de la violencia armada a los fines de contribuir con la elaboración de estrategias para su abordaje. Poder avanzar en esta dirección reclama el diseño de instituciones especializadas capaces de abordar la temática en su complejidad.

En un documento de propuestas presentado conjuntamente con el CELS, CEPOC, CIAJ, INECIP e ILSED, instituciones integrantes de la Red Argentina de Desarme (RAD) destacamos con preocupación los siguientes problemas:

1) El problema de la débil institucionalidad. Actualmente la Provincia de Buenos Aires no dispone de un organismo encargado de la promoción, coordinación, control y seguimiento de políticas públicas provinciales en materia de armas de fuego, en armonía con las acciones del Registro Nacional de Armas (RENAR). El proyecto presentado por el Poder Ejecutivo se centra en el fortalecimiento del REPAR en términos de sus competencias pero no lo dota de las capacidades institucionales necesarias acordes a las necesidades de prevención y disminución de la violencia, como la creación de una burocracia civil especializada en la materia, una estructura organizativa, normativa ni presupuestaria.

2) Duplicación de registros, burocratización y falta de coordinación con la autoridad nacional. El proyecto no se complementa y coordina con las acciones del RENAR, generando una duplicación de los trámites que burocratiza el sistema, desestimulando la registración y, en consecuencia, fomentando la tenencia ilegal. Se trata de un aspecto particularmente sensible, ya que puede generar efectos contraproducentes. El proyecto avanza hacia la superposición de funciones, desentendiéndose de la obligatoria articulación entre el nivel nacional y provincial. No recupera ni siquiera en términos enunciativos los auspiciosos avances normativos y operativos desarrollados a nivel nacional en los últimos años, como por ejemplo el desarrollo de un sistema registral único para todo el país (SIGIMAC) que fortalece la capacidad estatal de control sobre las armas de fuego circulantes.

3) Omisión con respecto al control del principal arsenal armado de la Provincia de Buenos Aires. El proyecto no contiene ninguna disposición relativa al control sobre las armas pertenecientes a las fuerzas de seguridad. Consideramos imprescindible avanzar en la

actualización de los registros de los arsenales de la policía de la Provincia de Buenos Aires, fuerzas privadas y todo organismo poseedor de armas. En esta línea, es urgente replicar a nivel 430 Informe anual 2013 431 Informe anual 2013 provincial lo dispuesto por la ley nacional 26.216 de Desarme Voluntario, sancionada en el año 2006, que establece que las fuerzas armadas, de seguridad y la Policía Federal Argentina deberán informar trimestralmente al Congreso de la Nación sobre las armas de fuego, municiones y demás materiales controlados que hayan sido perdidos o desviados. La transparencia de estos registros y auditorías sólo está garantizada por la existencia de estructuras de control externo.

4) Necesidad de mejorar la regulación sobre armas secuestradas e incautadas por la policía y fuerzas de seguridad. Si bien destacamos la inclusión de medidas que prescriben la destrucción de estas armas, con las necesarias modificaciones que destacamos líneas arriba, es necesario perfeccionar los controles, dispositivos y mecanismos a fin de garantizar que estas armas no retornen a los circuitos ilegales antes de ser destruidas. Específicamente se debe avanzar en la creación de los depósitos que establece la ley nacional 25.938 tendientes a garantizar la seguridad de las armas hasta el momento de la destrucción. Todas estas cuestiones están incluidas en disposiciones que la Provincia ya ha incorporado a su marco normativo pero que aún no se han implementado. Actualmente la ley nacional 25.938 (a la que la Provincia adhirió mediante la ley 13.852) proporciona herramientas concretas para el registro, control de la custodia y la destrucción de las armas ilegales que no se han implementado, y particularmente en el caso de los depósitos.

Destacamos el cambio de orientación que expresa esta iniciativa y es auspicioso que se coloque en agenda la cuestión de la violencia con armas de fuego en la Provincia de Buenos Aires, ya que si bien es una problemática de carácter nacional, adquiere mayor envergadura en nuestra jurisdicción (más proliferación y más incidencia en la violencia que en el resto del país). En este contexto, consideramos que la creación de un régimen provincial de armas debe ser objeto de un amplio debate público en el que participen todos los sectores interesados e involucrados en la materia y que cree la trama institucional que permita la efectiva aplicación de las normas.

A modo de cierre

Con todas las limitaciones que venimos señalando la puesta en discusión de un régimen provincial de armas implicó un interesante cambio en el tipo de diseño de políticas para prevenir la violencia armada que es necesario valorar. Este proyecto incluía algunas de las recomendaciones que habíamos elevado desde la CPM junto con organizaciones en las presentaciones realizadas en ocasión del rechazo al proyecto para limitar las excarcelaciones. Lamentablemente no se avanzó en su discusión ni tratamiento. Por el contrario, la profundización durante el año 2013 de los esquemas de saturación policial y respuestas punitivas insisten con las medidas efectistas y de corto plazo que no aportan soluciones a los problemas y, por el contrario, habilitan la violencia institucional. Frente a este panorama desalentador, desde la CPM continuamos trabajando en el estudio y elaboración de propuestas, apuntando a la articulación con organizaciones de la sociedad civil y expertos que desde la experiencia construida en años de trabajo puedan aportar al debate sobre las políticas de desarme.