

CONTROLANDO LA POLICÍA: UN ESTUDIO SOBRE ACCOUNTABILITY HORIZONTAL Y SOCIETAL*

por Ruth Stanley**

I. Introducción

Recientes análisis de la mayoría de las democracias latinoamericanas, y de muchas otras nuevas democracias, han mostrado un panorama bastante desolador. Mientras que estos regímenes por definición respetan las cualidades esenciales de la poliarquía –esto es, son regímenes inclusivos y competitivos– así como ciertas garantías liberales sin las cuales la competitividad y la participación en elecciones estarían viciadas (Dahl 1971), han fracasado sin embargo en satisfacer las expectativas tanto de los ciudadanos como de los investigadores en relación a temas como la sensibilidad de los gobernantes hacia las demandas del electorado, la vigencia efectiva de derechos constitucionales y la legalidad de las acciones del Estado, por nombrar sólo algunos de los déficit señalados por la literatura. Los habituales abusos de los poderes coercitivos del Estado a través de métodos policiales ilegales no son sino la expresión más significativa de una “ciudadanía de baja intensidad” (O’Donnell 1993), que recae de forma más violenta sobre los sectores más pobres y más perjudicados de la sociedad.

Dentro de los conceptos desarrollados para analizar el desempeño de estas poliarquías, el de *accountability* ocupa un lugar destacado. La *accountability vertical* se refiere al control ejercido por el electorado sobre los gobernantes, mientras que la *accountability horizontal* ha sido definida como “la existencia

* Versión revisada para la publicación en *POSTData* de “Controlling the Police in Buenos Aires: A Case Study of Horizontal and Social Accountability”, en *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 24, N° 1, 2005. La autora agradece los comentarios de Daniel Rafecas, Sofía Tiscornia, y María del Carmen Verdú.

** Profesora de ciencia política, Univesidad Libre de Berlín. E-mail: rstanley@zedat.fu-berlin.de.

de agencias estatales que tienen el permiso y la facultad legal, y de hecho la voluntad y la capacidad, de emprender acciones que van desde controles de rutina hasta sanciones criminales o *impeachment* en relación con acciones u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que puedan ser consideradas ilegales” (O’Donnell 1999a: 38). Esta conceptualización de la *accountability* horizontal refleja la conocida noción de “frenos y contrapesos”; sin embargo, se encuentra delineada de un modo más preciso en tanto se refiere a casos en los que “una determinada agencia estatal, directamente o a través de la movilización de otra agencia (con frecuencia una corte), controla a otra agencia (o agencias) estatal(es), asentándose en argumentos de *base legal* sobre presuntos actos u omisiones *ilegales* de esta última” (O’Donnell, 2003: 35, énfasis nuestro). Además de las “agencias de balance” también existe una serie de “agencias asignadas” (O’Donnell 2002: 92), por ejemplo, ombudsmen, auditorías, comisiones electorales y otras similares, cuya función específica es supervisar el desempeño de otras agencias estatales.

De forma prácticamente unánime la literatura especializada encuentra que en ambas dimensiones la *accountability* opera de forma deficiente en la mayoría de los estados latinoamericanos recién llegados a la poliarquía. La *accountability* vertical (es decir, el poder de los ciudadanos de utilizar el voto para castigar a un gobierno por sus falencias o recompensarlo por sus mejoras) no es un instrumento de control muy preciso. Por un lado, debido a la naturaleza intermitente de los procesos electorales y la agregación de diferentes preferencias individuales (ver, por ejemplo, Maravall 1996, Manin, Przeworski y Stokes 1999). Por otro, la evidencia indica que los partidos políticos en Latinoamérica, en la medida en que sus programas ofrecen una guía poco confiable para sus acciones futuras, tienden a mostrar un grado de *accountability* menor frente a sus electores que en las democracias largamente establecidas (Mainwaring y Scully 1995; Mainwaring y Shugart 1997; Keeler 1993; Klingemann, Hofferbert y Budge 1994; Shugart y Carey 1992). La *accountability* horizontal (tanto a través de agencias de balance como de agencias asignadas) también ha resultado deficiente, en gran parte debido a la ausencia de un elemento esencial en la definición de O’Donnell: agentes estatales que tengan de hecho la voluntad y la capacidad para tomar acciones correctivas.

El debate sobre *accountability* se ha enriquecido recientemente con la introducción del concepto de *accountability* societal (Peruzzotti y Smulovitz 2000, 2002, 2003). La *accountability* societal se refiere tanto a la capacidad de actores no estatales, tales como movimientos sociales y ONGs, para monitorear las acciones del Estado como también al papel de los medios en la

exposición de escándalos (Peruzzotti y Smulovitz 2002: 32). El concepto concibe a estos diferentes grupos como proveedores de mecanismos alternativos o complementarios para el ejercicio del control sobre las acciones estatales que pueden compensar la debilidad del control electoral y horizontal. Esta manera de entender la *accountability* societal busca ligar la intuición corriente de que una sociedad civil fuerte es fundamental para el funcionamiento de la democracia con un análisis preciso de cómo los actores sociales afectan el funcionamiento de las instituciones del Estado y mejoran la calidad de la democracia. Peruzzotti y Smulovitz indican un número de caminos específicos a través de los cuales los actores sociales pueden mejorar la *accountability*. Éstos incluyen denuncias de acciones ilegales de las agencias estatales –sobre todo cuando la denuncia logra enmarcarlas (Goffman 1974) como parte de un patrón generalizado, transformando así acciones individuales en temas centrales de la agenda pública– y la activación de los mecanismos de *accountability* horizontal, por ejemplo a través del proceso judicial (Peruzzotti y Smulovitz 2002: 35-38).

Como agentes no estatales de control “ascendente”, las organizaciones de la sociedad civil y los medios son vistas como agentes de *accountability* vertical (Peruzzotti y Smulovitz 2003, 2002)¹. Sin embargo, Peruzzotti y Smulovitz los conceptualizan como complementarios tanto de la *accountability* horizontal como de la vertical. Al respecto, ellos hacen una distinción entre *accountability* legal y *accountability* política. La demanda social por *accountability legal* “está orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente” (Peruzzotti y Smulovitz 2002: 26) y de ese modo complementa la actividad de los agentes estatales de *accountability* horizontal, especialmente del Poder Judicial. En cambio, la *accountability política* se refiere “a la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan o se adecuen a sus preferencias” (Peruzzotti y Smulovitz 2002: 27); y de ese modo, puede atenuar las deficiencias de las elecciones como instrumento de *accountability* vertical. Esta es una distinción sustancial. La *accountability legal* apunta a garantizar la efectividad del sistema legal formalmente constituido con todas sus garantías y así, por definición, de la universalidad del Estado de derecho, y esta aspiración universal pertenece a la *accountability legal* aun cuando sea ejercida en instancias individuales. Es precisamente el énfasis de Peruzzotti y Smulovitz sobre la

¹ Para una comprensión diferente de *accountability* societal conceptualizada como forma de *accountability* horizontal, ver Schmitter (1999: 60); y para una refutación de esta conceptualización, ver O’Donnell (1999b: 68).

observancia de la legalidad y el debido proceso lo que O'Donnell resalta como uno de los aspectos novedosos de su conceptualización de la *accountability* societal (O'Donnell 2002: 95). La *accountability política* es un concepto más ambiguo por dos razones. Primero: aunque los actores sociales pudieran conocer las preferencias del electorado, difícilmente podrían representar el espectro total de estas preferencias, y no ciertamente sin perder el foco sobre temas específicos lo que, como señalan Peruzzotti y Smulovitz, es uno de sus puntos fuertes. Segundo, y probablemente más importante: es plausible asumir que puedan existir tensiones entre estos dos tipos de *accountability*. Para ilustrar esto con un ejemplo pertinente: si se percibe que una política de seguridad de “mano dura” –incluidos la tolerancia de los abusos policiales y el desprecio frente a las salvaguardas legales– representa la preferencia del electorado, entonces los esfuerzos de los actores sociales –incluidos los medios– para mejorar la *accountability política* en este área pueden no concordar con los esfuerzos para establecer la *accountability legal*. Como mostraremos más adelante, este ejemplo no es hipotético.

Los posibles efectos no benignos de ciertas formas de *accountability* societal son reconocidos por Peruzzotti y Smulovitz, quienes señalan que admitir la posible eficacia de la *accountability* societal no implica hacer juicios sobre su orientación normativa (Peruzzotti y Smulovitz 2002: 25), y que formas de control social pueden no sólo complementar sino también interferir o “colisionar” con otros mecanismos de *accountability* (Peruzzotti y Smulovitz 2002: 51). Por eso, reclaman la realización de estudios empíricos sobre los mecanismos precisos y los efectos de la *accountability* societal a fin de obtener una imagen más acabada del tema, exhortación compartida también por la propuesta de O'Donnell (2002: 96-97) de que son necesarios estudios sobre las interacciones entre los diferentes tipos de *accountability*.

Este artículo responde al pedido de estudios empíricos sobre la orientación normativa de la *accountability* societal y la interacción entre mecanismos formales de *accountability* (horizontal) y formas de *accountability* societal (vertical). Se analizan aquí las respuestas a una acción ilegal del Estado –la imputación sistemática de víctimas inocentes por parte de la Policía Federal Argentina– y cómo esta práctica fue abordada por diversos agentes de *accountability*. La siguiente sección describe el modo de operar de este tipo de abuso del poder policial y analiza los motivos a los que presumiblemente responde. La tercer sección analiza la respuesta de los medios de comunicación a estos casos, y ofrece una visión diferente y crítica respecto de los análisis optimistas que resaltan el rol positivo de los medios como agentes de *accountability* societal en las nuevas democracias de Latinoaméri-

ca. La sección cuarta analiza los intentos de establecer *accountability*, haciendo foco especialmente en las interacciones entre varios agentes y mecanismos de *accountability*, y se pregunta si, y de acuerdo a qué criterios, sus acciones pueden ser consideradas exitosas. La sección final presenta algunas reflexiones más generales que se extraen del caso.

II. La práctica de la Policía Federal Argentina de fraguar crímenes

La organización actual de las fuerzas policiales de Argentina refleja la estructura política del Estado argentino, establecido como una federación que integran 23 provincias y la ciudad capital, la que adquirió su carácter autónomo a partir de la reforma constitucional de 1994. Las provincias gozan de autonomía legal y política; la Constitución estipula que cada una se da sus propias instituciones locales y se rige por ellas. Además, cada provincia conserva todo el poder no delegado al gobierno federal por la misma Constitución (Constitución Nacional, arts. 121, 122). Entre los poderes no cedidos al gobierno central está la capacidad de organizar las fuerzas policiales dentro del territorio provincial; por eso, cada una de las 23 provincias mantiene una fuerza policial propia. La Policía Federal Argentina (PFA) es responsable por la vigilancia de la Capital Federal (la ciudad de Buenos Aires), como un eco de la antigua situación de la capital como distrito federal sin gobierno independiente propio. Con la reforma constitucional de 1994 y la creación de un gobierno autónomo para la ciudad de Buenos Aires, el hecho que la vigilancia de la ciudad dependa de la Policía Federal se ha convertido en una anomalía. La propuesta de crear una nueva fuerza de policía metropolitana ya ha sido planteada, pero hasta la fecha la idea no ha prosperado; en parte por razones de tipo financiero, y en parte por disputas entre el gobierno nacional y las autoridades de la ciudad que giran en torno a la competencia de la legislación de la ciudad y la del Poder Ejecutivo (Gil Domínguez 1997). Además de su presencia en la ciudad de Buenos Aires, la Policía Federal continúa operando en las provincias, con competencia sobre delitos federales, esto es, aquellos delitos que están bajo la competencia de la justicia penal federal, aun cuando fueran cometidos en el territorio de alguna provincia. Por esa razón, la Policía Federal mantiene delegaciones en todo el país. Los casos que son discutidos en este texto, sin embargo, fueron cometidos en la Capital Federal, donde está concentrada la mayor parte de las fuerzas que pertenecen a la PFA.

En una caracterización general de las diversas fuerzas policiales de Argentina (y de muchos otros países en América Latina) podemos observar que sus prácticas están sólo parcialmente orientadas hacia el objetivo de la seguridad pública, basada ésta en la idea de la protección universal y equitativa del orden legal a través del ejercicio de poderes coercitivos conforme con los principios del Estado de derecho. Muchas acciones de la policía –tal vez la mayoría– están dirigidas hacia otros fines que incluyen el beneficio económico, la demostración de eficiencia mediante el elevado número de detenciones, la influencia de la agenda política en cuanto a la seguridad pública, y el mejoramiento de la imagen pública de la policía como institución y de los oficiales y departamentos dentro de la institución. El poder autoritativo de coerción con que se ha dotado a la policía para mantener la seguridad pública dentro del Estado de derecho resulta así privatizado de hecho, aun cuando este poder sea ejercido por una agencia del Estado.

La práctica de la PFA de fraguar crímenes mayores concuerda con esta descripción general de los métodos policiales. Como pudo establecer una investigación oficial (PNG 2003), funciona de la siguiente manera: un informante de la policía, la “carnada”, se acerca a la víctima o víctimas con una oferta de trabajo ocasional. Muchas de las víctimas han sido contactadas en la Iglesia de San Cayetano en el barrio de Liniers, o en otros lugares donde funcione una bolsa de trabajo y donde gente desocupada se reúne en busca de trabajo. Entonces, la carnada acompaña a la(s) víctima(s) en un viaje en auto que supuestamente los conducirá al lugar donde se realizará el trabajo. En un determinado momento del viaje, la carnada deja a las víctimas en el auto, y bajo algún pretexto desaparece. La policía arriba inmediatamente al lugar, frecuentemente acompañada por representantes de los medios. Invariablemente se descubre que el vehículo había sido robado y que contenía drogas y/o armas, incluidos fusiles, granadas de mano y explosivos de alto poder. En algunos casos la policía planta evidencia adicional que aparentemente prueba que las víctimas estaban a punto de cometer un asalto armado. En una variación de la metodología, muchas de las víctimas fueron atraídas a una estación de tren con la oferta de un trabajo ocasional; allí se los deja con una bolsa en la mano, mientras el supuesto patrón va a comprar los pasajes. Una vez más, la policía aparece en la escena y se descubre que la bolsa contenía drogas, armas o ambas cosas. Las víctimas de esa práctica son imputadas de tráfico de drogas, posesión ilegal de armas de fuego o incluso armas de guerra y, en muchos casos, de estar en posesión de un vehículo robado, para nombrar algunos de los cargos más frecuentes que se utilizan en su contra. En ocasiones, la carnada llegó a alentar la consumación de un

robo; en estos casos, la policía –y los medios– estará esperando a las víctimas/autores una vez que se haya cometido el delito. Así, la modalidad de fraguar un crimen se convierte en instigación al delito. El motivo subyacente –demostración de la eficiencia de la policía– continúa siendo el mismo. Por lo menos en tres de esos casos la policía disparó sobre las víctimas/autores causándoles la muerte, mientras que la carnada invariablemente desaparecía de la escena del crimen (PNG 2003).

Si preguntamos por la difusión de esta práctica dentro de la PFA, podemos constatar que hasta la fecha hay 179 policías involucrados en procedimientos fraguados (sobre un total de alrededor de 31.000 efectivos), pero también que los casos que han salido a la luz hasta la fecha sin duda representan sólo la punta del iceberg. Por la propia naturaleza de la práctica, que afecta a sujetos humildes sin recursos algunos para defenderse, y también por la actitud complaciente tanto del Poder Judicial como de la Superintendencia de Asuntos Internos de la PFA, tenemos que suponer que muchos casos todavía no han sido detectados. De todas formas, la evidencia sobre esa modalidad indica que es mucho más que una práctica de unos pocos oficiales aberrantes, las "manzanas podridas" de toda versión apologética de la actuación policial (PNG 2003). Que los procedimientos policiales fraguados representan un elemento bastante común dentro del repertorio de las prácticas ilegales de la policía está probado por el hecho de que la invención de este tipo de crímenes implica un esfuerzo significativo por parte de la PFA en términos de planeamiento, tiempo, mano de obra, logística y organización, esfuerzo que debe involucrar a un número significativo de policías. Además, el fraguado de evidencia que incluye armas de guerra, drogas y vehículos robados sólo es factible en el contexto de toda una serie de otras prácticas ilícitas².

¿A qué motivo responden los procedimientos fraguados? El propósito de estas invenciones no parece ser solamente aumentar las estadísticas, ya que eso se puede hacer –y de hecho se hace– de forma más conveniente usando medios más simples y más "rentables" como los arrestos rutinarios por cargos menores. La lógica que está por detrás de estos casos inventados parece ser distinta a la del simple aumento de la cantidad de detenciones; más aún, la policía estaba evidentemente interesada en la calidad de los "crímenes" que ellos tan cuidadosamente organizaban. Tanto drogas como armas de fuego, aparte de proveer una evidencia altamente visible, dan tam-

² Excedería la competencia de este artículo describir estas prácticas; ver Oliveira y Tiscornia (1998) y Ales, Chillier y Palmieri (2003).

bién testimonio de la peligrosa naturaleza del delito moderno. Al frustrar robos armados o tráfico de drogas en el momento en que aparentemente estos van a ser consumados, la PFA demuestra su eficiencia como fuerza de combate del crimen. Así se mejora el perfil individual de los policías involucrados —especialmente aquellos altos oficiales encargados de los operativos policiales cuya oportuna intervención aparentemente evitó la consumación de esos crímenes—. Al mismo tiempo, la cuidadosa puesta en escena de los crímenes fraguados y la información falsa difundida por la policía acerca de los supuestos delincuentes indica que, además de representar una campaña de imagen, los procedimientos inventados también apuntaban a influir sobre aspectos más específicos del debate acerca de la seguridad.

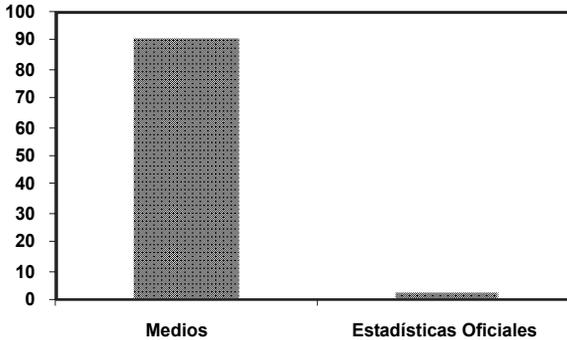
Sin embargo, para lograr que estos casos alcancen el efecto deseado es necesario que sean altamente visibles, es decir que el papel de los medios es un elemento decisivo en la práctica de fraguar crímenes. Parece ser que para los oficiales de policía involucrados la publicidad favorable que estos casos generan es por lejos más importante que conseguir condenas. Así, los medios tienen que ser conceptualizados no sólo como potenciales agentes de *accountability* societal por derecho propio, sino también como foro o vehículo para los intereses de otros actores interesados en ejercer influencia en los debates sobre políticas públicas. Peruzzotti y Smulovitz hacen referencia explícita al hecho de que los medios pueden cumplir —y cumplen— esta función para grupos de derechos humanos que buscan hacer más visibles las acciones ilegales realizadas por agentes estatales. Una cantidad importante de estudios ha analizado el papel de “perro guardián” que los medios desempeñan en las democracias latinoamericanas (Waisbord 1996, Muraro 1997, Waisbord 2000, Waisbord 2002). Que los medios pueden cumplir —y cumplen— esta función también para la policía, elevando la visibilidad del delito peligroso y la eficiencia policial (y así, de forma indirecta, oponiéndose al discurso legalista de los grupos defensores de los derechos humanos) es un hecho que ha sido registrado con menor frecuencia. La serie de crímenes fraguados por la PFA y la extensa cobertura que los medios les dispensaron muestra que la misma PFA (o aquellas secciones de ella involucradas en el fraguado de delitos) concibe a los medios en esa función, esto es, como un foro o vehículo que expresa el punto de vista de la policía. Además, la policía se mostró como un manipulador virtuoso de los medios, quienes fielmente se hicieron eco de las versiones que la policía misma dio de los hechos, aun cuando esas versiones eran poco verosímiles. Esto nos lleva a considerar el papel que los medios juegan en los debates sobre seguridad pública.

III. Los medios y el pánico moral

Los estudios criminológicos han debatido controvertidamente sobre el papel de los medios en la generación del pánico frente al crimen, creando así el clima propicio para una política de “mano dura” y atribuyendo estas “olas delictivas” a “otros” fácilmente identificables, los llamados “*folk devils*”, para usar la terminología de Cohen (1972). La evidencia empírica que señala la construcción mediática del pánico frente al crimen (Cohen 1972, Hall 1978), así como la evidencia contradictoria que pone en tela de juicio tanto el consenso de los medios respecto a este asunto como la capacidad efectiva que tienen éstos para movilizar a la opinión pública (Sumner 1981, Downes y Rock 1982, Waddington 1986), deriva de estudios realizados en países avanzados; en qué medida estos resultados son transferibles a otros contextos puede ser un tema abierto al debate. Para Argentina al menos podemos puntualizar lo siguiente: primero, la seguridad pública no aparece como tema central en el electorado hasta mediados de los años noventa (Tiscornia 2004). Segundo, la cobertura que los medios hicieron del crimen aumentó drásticamente a comienzos de los 90, mientras que el índice del crimen registrado aumentó durante el mismo período de forma insignificante (Gráfico 1)³; de ese modo, los medios comenzaron a consagrar un espacio cada vez mayor a la información criminal antes de que el tema de la seguridad pública fuese percibido por la población como una cuestión de gran relevancia política. De esta manera, podemos hipotetizar de forma plausible que la magnificada atención que los medios concedieron al crimen aumentó la sensación de inseguridad de los ciudadanos, ayudó a establecer el delito como tópico central del debate público y alentó un “duro” acercamiento a las políticas de seguridad pública.

³ En todas partes se sabe que las cifras oficiales del delito son de dudosa credibilidad por numerosas razones, y Argentina no es la excepción. Sin embargo, cualquiera sean las inexactitudes de los procedimientos de registro del crimen, éstos no cambiaron esencialmente entre comienzos y mediados de los años noventa. En otras palabras, el comparativamente bajo crecimiento del crimen registrado puede ser tomado, en términos generales, como un fiel reflejo de la tendencia. Los estudios sobre victimización han comenzado recientemente en Argentina (Ciopardini 2000) y no estaban disponibles a fines de los noventa cuando la seguridad irrumpió como tema político central.

GRÁFICO I
Incremento de la información sobre el crimen en los medios
e incremento del crimen en las estadísticas oficiales
en Argentina, 1991-1993 (en porcentajes)



Fuente: Newman (1999: 14).

El Gráfico 1 refleja solamente el cambio cuantitativo en la cobertura del delito en los medios gráficos más importantes y no los elementos cualitativos de la información criminal de esos mismos medios, que enfatizaron el incremento de nuevas formas de criminalidad y de nuevos criminales. En otras palabras, no solamente la seguridad se convirtió en un asunto político, sino que el tratamiento discursivo del tema también produjo un viraje, con constantes reiteraciones acerca de la amenaza para la sociedad que representaban las formas cada vez más desenfrenadas del delito. La cobertura de los medios en relación con los crímenes fraguados por la PFA muestra una notable voluntad de aceptar de modo acrítico la versión policial de los hechos, que encaja con el encuadre de los medios en los temas de seguridad pública.

Dado el papel central que los medios juegan en la práctica de fraguar crímenes serios, así como el rol ambivalente de los mismos al dar a conocer primero la versión policial y después presentarla como una producción, vale la pena detenerse en detalle en la cobertura mediática de esos crímenes inventados. La importancia de los medios en la totalidad de este drama se hace evidente, primero, por la habitual y oportuna presencia de los medios en el momento de la detención, lo que indica que éstos habían sido informados con anterioridad de la inminente operación policial (PGN 2003; Rafecas 2002). En otros casos en los cuales los medios no estaban presentes

en el momento del arresto, con frecuencia los detenidos fueron mantenidos –esposados, tirados sobre el pavimento con la cara hacia abajo– en el lugar hasta la llegada de los fotógrafos de prensa. Un análisis de la respuesta de los medios en 38 casos (Rafecas 2002) mostró que éstos fueron mencionados en no menos de 75 informes diferentes de la prensa gráfica (incluyendo la repetición de la cobertura en segundas ediciones); si se incluye la cobertura de la TV (al menos nueve casos fueron informados en varios canales de televisión), se produjeron un total de 84 coberturas. En promedio, cada caso generó 2,2 reportes mediáticos. No sólo la prensa tabloide informó con asiduidad sobre estos casos (siendo *Crónica* el caso más notable), sino que también informaron extensamente periódicos de calidad tales como *Clarín* y *La Nación* (Tabla 1).

TABLA I
Coberturas mediáticas de crímenes fraguados por la PFA

Número de casos cubiertos	38
Número de informes en: *	
Crónica	35
Clarín	11
Diario Popular	8
La Nación	11
La Razón	9
Informes en TV **	9
Total de informes en los medios	83

* Incluye informaciones en ediciones consecutivas del mismo periódico

** Los informes de la TV no fueron monitoreados sistemáticamente; el número real de reportes puede suponerse que fue más alto.

Fuente: Calculado sobre los datos en Rafecas (2002).

Mientras que la mera cantidad de coberturas mediáticas representa en sí misma un logro para la policía, se hace necesario también examinar el contenido de los informes de los medios a fin de tener una mejor comprensión, tanto de las intenciones de la PFA como de hasta qué punto los medios operaron como asistentes de esta estrategia. Tal como fueron presentados

por la policía, estos casos repiten y refuerzan los preconceptos existentes sobre las formas y las fuentes de la criminalidad. Así, reflejan el discurso predominante sobre el delito y al mismo tiempo forman parte de ese discurso. Los presuntos culpables de estos crímenes eran, en casi todos los casos, personas provenientes de los márgenes de la sociedad –mendigos, sin techo, inmigrantes, prostitutas, drogadictos o alcohólicos crónicos–. Sin duda hubo un elemento pragmático en la selección de las víctimas por parte de los miembros de la PFA, primero porque estas personas pueden ser atraídas más fácilmente por la oferta de trabajo típica de estos montajes, y segundo, porque carecen de los recursos necesarios para probar su inocencia. Al mismo tiempo, el perfil de estos “criminales” viene a confirmar la percepción, central en el discurso de seguridad en Argentina desde mediados de los noventa, que los pobres (y los extranjeros provenientes de países limítrofes) son los responsables del aumento del delito.

Segundo, un número de casos reveló la existencia de elementos que estaban destinados a causar sensación. Nuevamente, esto puede ser entendido como parte de una estrategia diseñada para garantizar una extensa cobertura mediática, la cual parece haber sido el motivo central de estos montajes. Al mismo tiempo, no obstante, el “descubrimiento” de armas largas, granadas de mano y explosivos de alto poder subrayó la creciente propensión a una violencia sin par que constituye otro de los elementos del discurso hegemónico sobre la seguridad pública, tal como lo reflejan los pronunciamientos de las elites y los comentarios de los medios (Stanley 2002). La evidencia en algunos casos parecía probar no solamente la peligrosa naturaleza del crimen moderno, sino también la absoluta perversidad de los delincuentes; otra referencia habitual en el discurso de la ley y el orden. En un caso, la evidencia plantada por la policía incluía máscaras de látex con la imagen del diablo; en otro, la carnada consistía en una pareja que instigaba un robo armado en el que ellos mismos participaban y que se presentaba en la escena del crimen con un niño en brazos (Rafecas 2002). Elementos como estos no sólo garantizaron una cobertura mediática extensa y sensacionalista, sino que también “prueban” la perversa naturaleza de aquellos a quienes la PFA está combatiendo. Dado que con frecuencia la policía equipó a sus víctimas con armas poderosas, las informaciones de los medios en estos casos enfatizaron los reproches de la policía de que fueron superados por el poder de fuego de los delincuentes. En un caso en el que la policía le había plantado a la víctima un fusil y una granada de mano, *Crónica* comentó que “el armamento que los delincuentes habitualmente llevan y, desafortunadamente usan, muestra características que sorprenden aun a los

expertos” (*Crónica*, 29/05/1998, citado en Rafecas 2002). Las demandas de armamento más poderoso por parte de la policía parecieron de ese modo justificadas.

Algunos aspectos de estos casos sólo pueden ser entendidos en el contexto de las controversias específicas en torno a la política de seguridad. Dos ejemplos pueden servir para explicar esto último. En primer lugar, con frecuencia la policía aseguró, y los medios debidamente así lo informaron, que las personas detenidas tenían frondosos prontuarios criminales; una afirmación que en el curso de las subsiguientes investigaciones judiciales muchas veces resultó ser infundada (Rafecas 2002). Estos casos coincidieron con la acalorada polémica sobre la presunta indulgencia con los culpables del delito. Dentro de esta polémica ocupó un lugar central la aplicación del artículo 7, inc. 5 de la Convención Americana de los Derechos Humanos (CADH), que garantiza el derecho a ser juzgado dentro de un lapso razonable. Junto a otros instrumentos internacionales de los derechos humanos, en el artículo 75 de la Constitución reformada en 1994 explícitamente se le otorga a la CADH una jerarquía superior a la legislación nacional (Constitución Nacional, art. 75, inc. 22). Al derecho a ser juzgado en un lapso razonable se le dio expresión indirecta en la ley 24.390 de 1994, estipulando que luego de dos años de detención sin sentencia firme, los futuros términos de detención debían contarse como dobles en el cómputo final de la sentencia de prisión. Esta medida no sólo reflejaba una aplicación extremadamente mecánica del art. 7 inc. 5 de la CADH⁴, sino que resultaba inadecuada como forma de reparación para aquellos privados de su libertad, ya que se basaba en la suposición de que esos detenidos serían condenados en una etapa posterior con una sentencia firme de privación de libertad. Sólo en base a esta suposición la privación de la libertad antes del proceso podría ser en algún modo “compensada”. Todo acusado que hubiese estado detenido menos de dos años a la espera del juicio, o cuya sentencia no fuese de cumplimiento efectivo en la cárcel o hubiese sido absuelto, no recibiría ningún tipo de

⁴ Tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como la Corte Europea de Derechos Humanos, a cuyas decisiones la CIDH recurrió ampliamente, han señalado repetidamente que la precisa definición de lo que constituye un “lapso razonable” es específica en buena medida de cada contexto y depende, *inter alia*, de la complejidad del cargo; más específicamente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha prestado atención sobre la tendencia moderna que se orienta hacia la limitación objetiva de la detención preventiva y dio el visto bueno a la legislación española y alemana que prevén un período máximo de detención preventiva de seis meses (Albanese 1997: 266).

reparación por la violación a su derecho a ser juzgado en un lapso razonable. A pesar de tratarse solamente de un gesto en relación con la garantía de un derecho civil básico, el método de computar la privación de la libertad previa a la sentencia establecida en la ley 24.390, vulgarmente conocida como “dos por uno”, recibió un aluvión de críticas a partir de finales de la década del 90. Los clichés sobre la supuesta indulgencia del sistema judicial incluyen la acusación de que los criminales “entran por una puerta y salen por la otra”; en otras palabras, apenas se los condena y sentencia a cumplir su pena en la cárcel ellos vuelven a recuperar su libertad. Dentro de ese discurso, el método de computar las penas conocido como “dos por uno” fue identificado como un factor mayor de inseguridad. Se imputaba a la disposición del “dos por uno” ser la responsable de permitir que “miles de malvivientes” pudiesen retornar al “circuito criminal” (*La Nación*, 01/07/2000). Casos de alta repercusión en los que se afirmó públicamente que los autores de graves crímenes eran delincuentes reincidentes, como se dijo en muchos de los crímenes fraguados por la PFA, se convirtieron en agua para el molino de la campaña contra la cláusula del “dos por uno”, la que finalmente fue abolida en junio de 2001.

En segundo lugar, muchos de los crímenes fraguados fueron supuestamente descubiertos por la policía gracias a su “olfato policial” o “instinto”, que les daba motivos para la sospecha, aun cuando no pudieran articular en qué consistían esas sospechas. La década del 90 vivió una campaña coordinada por organizaciones de derechos humanos y criminalistas para restringir el poder de detención de la PFA basado en sospechas, medida a la que la policía enconadamente se opuso y contra la que luchó hasta las últimas instancias. Obviamente, los casos en que el “olfato policial” los conducía a desbaratar de modo infalible la consumación de un delito venían a reforzar los argumentos de la PFA para retener los poderes de realizar detenciones bajo sospecha. Más aún, el hecho de que este “olfato policial” aparentemente prevenía la realización de delitos peligrosos parecía rebatir las críticas a esta facultad de la policía. Los argumentos contra esta práctica de la policía apuntaban a que esta virtualmente ilimitada facultad de detención era usada exclusivamente contra pobres y marginales acusados de transgresiones menores. Por consiguiente, no resulta sorprendente escuchar a un oficial de la policía explicar el éxito de esa fuerza —en un caso que resultó ser un crimen fraguado— en los siguientes términos: “recorríamos el ámbito jurisdiccional observando la posible presencia de personas compatibles con una actividad ilícita, usando para determinar tales extremos el instinto o la experiencia policial que permite detectar, en medio de lo que parece un panora-

ma habitual, la presencia de alguien con intenciones delictivas”. En los hechos, la víctima fue un taxista que había sido detenido en un banco en posesión de poderosos explosivos que la policía le había plantado. El damnificado permaneció ocho meses en prisión antes de ser declarado inocente (*Clarín*, 27/05/2001).

Vale la pena enfatizar que las informaciones de los medios sobre estos crímenes fraguados se basaban exclusivamente en la versión policial de los hechos. En otros términos, parece que los representantes de los medios no hicieron ningún intento independiente para verificar la información provista por la PFA, ni siquiera cuando la versión policial ponía a prueba la credibilidad. Así fue que en la información suministrada sobre el caso de dos bolivianos que fueron presentados por la PFA como miembros de la banda del legendario jerarca del hampa Luis “El Gordo” Valor, *Clarín* comentó que éstos no eran sino “discípulos muy torpes” de su maestro, quien a diferencia de aquéllos, jamás hubiese planeado un asalto de forma tan desastrosa arribando tarde a la escena del crimen para interceptar un vehículo blindado que llevaba cien mil pesos, ni se hubiese dejado capturar en posesión de un documento escrito a mano dando detalles del robo armado (*Clarín*, 14/09/1995). A pesar de la endeblez de la versión policial, esta fue reportada como un hecho.

IV. Estableciendo la *accountability*; agentes y resultados

¿En qué medida y a través de qué agentes se estableció la *accountability* para estos procedimientos ilegales? En primer lugar, esta sección resume brevemente hechos y actores, para dedicarse luego a la cuestión del criterio apropiado para juzgar si se ha establecido la *accountability*.

Durante la última parte de la década del noventa, la práctica de la PFA de imputar sospechosos inocentes había aparecido de forma intermitente. Los medios habían provisto alguna información sobre la práctica, y en algunos pocos casos los abogados defensores oficiales compilaron informes escritos sobre esta modalidad y los presentaron ante jueces federales en 1997 y 1998 (*Clarín*, 04/06/2000). Grupos de derechos humanos tales como la CORREPI (Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional) y el CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) también habían llamado la atención sobre esta práctica (ver por ejemplo, CORREPI 2000). El CELS dio extensa publicidad al caso de un joven oficial de la PFA, Hugo Airali, quien acusó a un comisario de esa fuerza de haber cometido una serie

de prácticas ilegales, incluida la invención de crímenes graves. La mala conducta denunciada por Airali fue investigada por el sistema judicial de forma poco sistemática y él mismo resultó víctima de persecuciones por parte de sus superiores. Esto motivó al joven oficial a acercarse al CELS con el objetivo de encontrar apoyo. En numerosas ocasiones el CELS llamó la atención sobre este *modus operandi* (por ejemplo CELS 2002: 217-224; CELS/HRW 1998: 125-128). Sobre la base de la evidencia proporcionada por Airali, algunas de las inocentes víctimas de imputaciones fueron absueltas⁵. No obstante, la publicidad que el CELS dio a la práctica de fraguar crímenes no sirvió para limitar la aplicación de este *modus operandi*. Por el contrario, un estudio estadístico de estos casos parece indicar que en los años que siguieron inmediatamente a las acusaciones de Airali, y a su difusión a través del CELS, sobrevino un período en el cual los crímenes fraguados alcanzaron un punto récord (ver Tabla 2).

Un nuevo intento de poner fin a la práctica de fraguar crímenes fue iniciado unos años más tarde desde la Procuración General. El impulso para la investigación sistemática de esta práctica es descrito por Daniel Rafecas, cuyo informe inicial sobre la modalidad de crímenes fraguados dio origen a la Comisión Investigadora de Procedimientos Fraguados, de la cual él mismo fue miembro. Rafecas recordó su participación como fiscal asistente en una audiencia oral en la cual quedó demostrado que:

[U]n hombre, presentado ante la justicia por la Policía Federal como un “peligroso narcotraficante”, no era más que un albañil desocupado que había sido captado por un sujeto de buena presencia, en la puerta de la Iglesia San Cayetano de Liniers(...) y trasladado, con la promesa de una “changa”, hasta el interior de la estación Constitución. Una vez allí, el “patrón” lo dejó solo con la excusa de ir a comprar los boletos, hecho al cual sucedió un “operativo de rutina” por policías de civil, quienes se dirigieron directamente al hombre. Claro, al lado del desocupado había un bolso dejado por el “patrón”, en el cual había drogas, una balanza y otros elementos comprometedores. Durante el juicio se comprobó la veracidad de la versión del imputado, ya que compañeros de la bolsa de trabajo de San Cayetano acudieron al juicio en su respaldo. Además, la droga

⁵ El mismo Airali fue sometido a medidas disciplinarias internas y luego expulsado de la PFA, mientras que el comisario que él había acusado de instigar el fraguado de crímenes fue promovido.

resultó estar rebajada al 1 %, es decir, era inocua como tal, y tan sólo funcional a los perversos fines ocultos que llevaron a realizar el “procedimiento”. Recuerdo especialmente que, además del bolso que hasta ese momento había atraído todas las miradas forenses, recién durante el juicio oral se reparó en que había *otro bolso* secuestrado, pequeño, gastado, en cuyo interior se había registrado el hallazgo de un mameluco, una toalla, y un sándwich. A partir de este caso, muchos otros comenzaron a surgir (...) Así, preocupado por esta situación, decidí elevar un informe por escrito a mi superior, que a su vez, lo remitió a la Procuración General, donde tuvo un eco favorable, a tal punto que meses después quedaba conformada (...) una comisión investigadora de este tipo de procedimientos, formada por varios fiscales (...) Lo primero que se hizo en la Comisión fue remitir a todas las fiscalías penales de la ciudad de Buenos Aires una copia del informe para que tomen nota de lo detectado y para que hagan saber de otros posibles casos hasta entonces no incluidos. Grande fue la sorpresa cuando las respuestas de los fiscales fueron masivas, a tal punto que, de aquel informe originario de 13 casos, pasamos en pocos meses, a un informe con 42 (Rafecas 2002: 1).

De esta manera, por iniciativa individual de un miembro del aparato del Estado se creó la Comisión Investigadora como una agencia asignada *ad hoc*. El relato merece ser citado ampliamente porque revela los elementos típicos de esos casos que hubieran podido llamar la atención de cualquier fiscal o juez y que, sin embargo, no había provocado ninguna intervención del Poder Judicial. Vale la pena mencionar que la respuesta a la pregunta inicial de la Comisión sobre el conocimiento de otros casos similares mostró que muchos fiscales estaban al tanto de estas prácticas pero no habían informado sobre ellas hasta que se les pidió que así lo hicieran. Esto sugiere que, al menos en el caso de aquellos fiscales que cooperaron con la Comisión Investigadora, se trataba más de inercia que de predisposición en favor de la policía lo que había impedido cualquier acción hasta que fue lanzada la investigación oficial.

Pueden resumirse algunos de los resultados más significativos logrados por la Comisión Investigadora. Primero, pudo establecer que la práctica de los procedimientos fraguados era un *modus operandi* habitual dentro de la PFA. Debido al ámbito de su competencia y a su carácter oficial, la Comi-

sión estaba en mejores condiciones de revelar la naturaleza sistemática de esta práctica que los defensores oficiales o los grupos de derechos humanos que necesariamente dependían de la fragmentaria evidencia que se les presentó. La información suministrada por estas fuentes se incorporó al trabajo de la Comisión a través de agentes de *accountability* que alertaron sobre casos de crímenes fraguados. Segundo, se estableció tanto el perfil de las víctimas típicas como de los elementos requeridos para la consumación de los crímenes. El informe más reciente (8°) de la Comisión, fechado el 1/5/2003, advierte que en un total de 83 casos de crímenes fraguados, 139 personas fueron privadas de su libertad, de las cuales 29 eran marginales, mendigos o sin techo, 37 inmigrantes extranjeros (14 peruanos, 13 bolivianos, 10 de otros países), 25 desocupados, 19 eran jóvenes o “chicos de la calle”, 8 adictos, 6 remiseros, 5 personas que ejercían la prostitución y 13 pertenecían a otras categorías. Es evidente que la mira estaba puesta en individuos vulnerables. Los elementos para el crimen provistos desde dentro de la PFA arrojan luz sobre las “redes de la ilegalidad” (Oliveira y Tiscornia 1998) operadas por la policía: el informe establece que en los operativos descubiertos hasta la fecha fueron utilizados un total de 31 vehículos robados, 48 pistolas o revólveres, 7 escopetas o fusiles y 10 granadas y/o explosivos de alto poder. En 33 casos se empleó clorhidrato de cocaína y en 16 marihuana (PGN 2003). Tercero, a través de la detallada reconstrucción de los casos, la Comisión probó que, si bien no se trataba simplemente de una aberración individual que afectaba a algunas “manzanas podridas”, algunos altos oficiales de la policía recurrían con frecuencia a estas prácticas y que eran más predominantes dentro de algunos departamentos de la PFA que en otros. La Comisión identificó los departamentos y los policías implicados y documentó la posterior continuación de sus carreras, dejando en claro que éstos fueron promovidos a pesar de su participación en procedimientos fraguados. Cuarto, la sistematización lograda por la Comisión reveló una clara concentración de los casos descubiertos, habiendo ocurrido más de la mitad de ellos en un período de tres años, entre 1997 y 1999 (Tabla 2).

TABLA 2
Crímenes fraguados por la PFA
Número de casos por año, 1993-2003

Año	Número de casos
1993	1
1994	3
1995	8
1996	6
1997	13
1998	26
1999	10
2000	7
2001	1
2002	5
2003	3
Total	83

Fuente: Calculado sobre datos en PGN (2003)

Sin embargo, esta conclusión debe ser interpretada con cuidado, ya que muchos casos salen a la luz recién en el curso del juicio oral, el cual en más de la cuarta parte de los casos tiene lugar más de dos años después de que se haya iniciado el proceso criminal⁶. Por eso, la aparente concentración de casos en los años 1997-1999 puede resultar, al menos en parte, un artificio estadístico. Alternativamente, el incremento aparente en la práctica de fraguar crímenes en los finales de la década del 90 puede reflejar el contexto de esos años, el cual incluye la creciente importancia del tema de la seguridad pública en la agenda política, la enérgica crítica de los métodos policiales por parte de los grupos de derechos humanos y los medios, y la resistencia policial a la restricción de sus poderes. Todos estos factores pueden haber alentado a la PFA a recurrir a una estrategia diseñada para probar tanto la

⁶ En 2001, sólo el 23 por ciento de los juicios penales concluyeron dentro de los doce meses, mientras que el 27 por ciento de esos casos todavía están abiertos luego de dos años (*Clarín*, 7/4/2002).

creciente peligrosidad del delito como su propia eficiencia. Asimismo, la notable disminución de casos de crímenes fraguados a partir del año 2000 puede reflejar tanto el hecho de que muchos casos todavía no han alcanzado la instancia del juicio oral o bien, en una interpretación más optimista, que la creación de la Comisión Investigadora, así como su dedicación a la tarea asignada, tuvieron un impacto significativo sobre la práctica en cuestión.

El trabajo de la Comisión Investigadora tuvo repercusión entre los actores sociales. Sus informes fueron publicados en el sitio de internet del CELS, institución que viene alertando sobre estas prácticas desde 1996. El matutino *Clarín*, el periódico de mayor circulación en la Argentina, destacó el informe inicial redactado por Daniel Rafecas en el que se compendian los trece casos originales (*Clarín*, 4/6/2000). Algunas semanas más tarde, nuevamente *Clarín* resaltó la importancia de un informe sobre la creación de la Comisión y llamó la atención sobre su propio rol en la divulgación de casos aparecidos con anterioridad (*Clarín*, 28/6/2000). En otro artículo en la misma edición titulado “Motivos posibles”, *Clarín* especulaba sobre “por qué policías de la Federal se tomarían el trabajo de armar procedimientos para incriminar inocentes” y ofrecía entonces tres posibles motivos: para mejorar las estadísticas, para promover las carreras de los oficiales involucrados y para alcanzar un impacto en los medios. Sin embargo, no había ninguna reflexión acerca de la complicidad de este y otros medios con la estrategia policial al publicar la versión de los hechos ofrecida por la policía. El trabajo de la Comisión fue tratado en detalle en un programa de televisión que incluía reportajes a uno de sus miembros y a un número de víctimas de la práctica policial de fraguar crímenes.

Puede resultar irónico el hecho de que *Clarín*, en sus ediciones del 4 y el 28 de junio de 2000, citó como ejemplos de crímenes fraguados casos que ese mismo diario había publicado anteriormente repitiendo fielmente la versión de la policía. No solamente los presuntos criminales resultaron víctimas de esta modalidad, sino también los medios; pero el hecho que los medios hayan podido convertirse tan fácilmente en víctimas abre interrogantes acerca de su capacidad de investigar independientemente y la concepción que ellos tienen de su función.

Los resultados –hasta ahora– del trabajo de la Comisión pueden ser resumidos de la siguiente manera: Primero, en un número determinado de casos, la Comisión estuvo en condiciones de alertar al tribunal correspondiente sobre las semejanzas con los patrones de casos fraguados, aumentando así las posibilidades de que el/los acusado(s) pudiesen ser absueltos. Segundo, al menos en parte debido a su labor, se alentaron procesos judiciales

contra oficiales de la policía involucrados en imputaciones a sospechosos inocentes; aunque hasta la fecha se han dictado pocas condenas. Tercero, en septiembre de 2003 el Secretario de Seguridad relevó de sus cargos a algunos oficiales de alta graduación (nombrados en el informe de la Comisión Investigadora) mayormente implicados en los procedimientos fraguados. Este tema fue tratado con discreción (oficialmente, los oficiales cuestionados habían solicitado el pase a retiro) y en un primer momento la noticia fue publicada sólo por *Página/12* (10/9/2003). Cuarto, en mayo de 2001, miembros de la Comisión intervinieron en el proceso legislativo, dando testimonio a la Comisión de Derecho Penal de la Cámara de Diputados. En el curso de los procedimientos legislativos para enmendar el Código Procesal Penal, con el objetivo de aumentar los poderes de la policía, se presentó evidencia sobre la modalidad de fraguar procedimientos policiales. Miembros de la Comisión Investigadora argumentaron en favor del mantenimiento del requisito de presentar dos testigos independientes al procedimiento policial, dejando en claro que en muchos casos el testimonio de estos testigos resultó crucial para establecer la inocencia de las víctimas imputadas. Esto fue extensamente informado por los medios y condujo a los legisladores a abandonar una enmienda a la ley que hubiese puesto fin a la necesidad de tener testigos independientes. Y finalmente, un número importante de policías involucrados en la práctica ya se encuentran procesados a raíz de las denuncias presentadas por la Comisión.

¿Representaban estos logros un ejercicio exitoso de la *accountability*, y de ser así, de acuerdo a qué criterios? ¿Qué actores dentro del aparato del Estado y entre los posibles agentes de *accountability* societal desempeñaron un papel en este proceso, y cómo se produjo la interacción entre ellos? Determinar el éxito de intentos para establecer *accountability* es un ejercicio más ambiguo de lo que puede parecer a simple vista (O'Donnell 2002: 96-97), en parte porque los criterios para medir el éxito no están necesariamente bien definidos, y en parte porque no es fácil establecer la causalidad. Primero, cada caso individual en que el imputado (acusado equivocadamente de un crimen que no cometió) fue absuelto en base al trabajo realizado por la Comisión, representa por un lado un logro inestimable. Sin embargo, en la medida en que para la PFA el valor de estos casos reside en la respuesta que generan en los medios y no en la condena, la absolución de aquellos acusados erróneamente, aunque de importancia decisiva para los individuos en términos personales, tendrá presumiblemente poco impacto en relación con la práctica de fraguar crímenes. Segundo, la intervención de la Comisión en el proceso legislativo aseguró que no fuese abolida la protección

mínima proporcionada a las víctimas inocentes a través de la presencia de testigos independientes. Por último, el paso más significativo fue finalmente tomado desde dentro del Poder Ejecutivo en septiembre de 2003, con la decisión de apartar de sus cargos a altos oficiales de la policía que habían sido protagonistas centrales de esta práctica. En la estimación de un miembro de la Comisión, el Ministerio de Seguridad se decidió a dar este paso por miedo al “escándalo”⁷, en otras palabras, por la evaluación que, de no haber reaccionado de esta manera, hubiese generado en los medios una respuesta negativa. La alta exposición que la práctica de fraguar crímenes tiene en los medios, incluyendo la televisión y los mayores medios gráficos, pareció haber dejado al Poder Ejecutivo sin otra opción que exigir la renuncia de aquellos altos oficiales de la policía más gravemente comprometidos en esta conducta ilegal. Por consiguiente, los medios resultaron instrumentales tanto a la práctica policial de fraguar crímenes como a los esfuerzos para establecer *accountability* por esta práctica. En este caso, puede identificarse como el primer promotor del establecimiento de *accountability* a la Comisión Investigadora, la que a su vez trabajó estrechamente con agentes de *accountability* societal tales como organizaciones de derechos humanos, y cuya eficacia dependió de la difusión de los resultados a través de los medios.

V. Conclusión

Este estudio sobre los esfuerzos para establecer *accountability* en la práctica de fraguar procedimientos policiales arroja luz sobre las interacciones entre *accountability* societal (vertical) y horizontal, así como sobre el ambivalente papel que juegan algunos agentes de *accountability*.

Primero, Peruzzotti y Smulovitz (2002) y O’Donnell (2002) plantean la hipótesis de que la *accountability* societal es probablemente más efectiva en casos donde interactúa con la *accountability* horizontal. El caso presentado aquí plantea una inversión de esa hipótesis: la *accountability* horizontal ejercida por una agencia asignada *ad hoc* demostró eficacia debido a la interacción con la *accountability* societal —es decir, en última instancia fue el miedo a un escándalo mediático lo que motivó al ministro de gobierno responsable a buscar el retiro “voluntario” de los oficiales de policía más gravemente implicados en la práctica de invención de delitos e imputación

⁷ Comunicación a través de e-mail con la autora, 11/9/2003.

de inocentes—. Esto nos lleva a otra conclusión: la *accountability* puede ser ejercida de forma efectiva por agentes de *accountability* societal aun cuando a éstos les falte la capacidad de imposición directa, que según el punto de vista de algunos autores (Schedler 1999) constituye una dimensión esencial de la *accountability* siempre que ellos estén en condiciones de ejercer presión sobre aquellos agentes de *accountability* horizontal que sí posean esa capacidad. Por consiguiente, los agentes de *accountability* no necesitan ser concebidos como poseedores de todas las facultades que se requieren para la imposición eficaz de la *accountability*; lo que de hecho importa es la interacción entre estos agentes.

Segundo, el caso contradice el argumento de Schmitter acerca de que el énfasis en la legalidad sólo puede resultar relevante *ex post*, “puesto que la mayoría de las acciones legales requieren la evidencia de acciones injuriosas tomadas con anterioridad” (Schmitter 1999: 61). Con este argumento Schmitter busca cuestionar el énfasis de O’Donnell (1999a) en la *legalidad* de las acciones del Estado como un motivo de preocupación para los agentes de *accountability*. Sin embargo, la concepción de la legalidad propuesta por Schmitter es muy estrecha. Donde la legalidad es verdaderamente eficaz, no sólo corrige acciones injuriosas *ex post*, sino que actúa para impedir que esas acciones se realicen en el futuro. Una lectura optimista de la Tabla 2 sugeriría que los esfuerzos de la Comisión han producido esos efectos. Queda aún por ver si el “retiro voluntario” de los altos oficiales de la policía gravemente implicados en la práctica en cuestión servirá como mensaje a la PFA e impedirá en el futuro la reiteración del fraguado de procedimientos.

Tercero, el caso parece indicar la eficacia de la *accountability* horizontal, al menos cuando está combinada con la *accountability* societal. Un informe redactado por un funcionario público sobre la práctica de la PFA de fraguar procedimientos policiales dio como resultado la creación de una agencia asignada *ad hoc*: la Comisión Investigadora. Sin embargo, esta agencia *ad hoc* tuvo que ser establecida sólo por la inercia tajante de otros agentes de *accountability* horizontal. En primer lugar, el Poder Judicial no ejerció la clásica función de agencia de balance; como se indicó anteriormente, aunque muchas de las personas acusadas equivocadamente fueron absueltas, hasta la fecha en sólo dos casos se han producido condenas penales contra los oficiales de policía involucrados (PGN 2003). Si bien la justicia está investigando a los policías involucrados y hay varios procesados, también es cierto que había una escasa reacción judicial hasta que la Comisión presentó una serie de denuncias judiciales contra los policías, obligando a la justicia a actuar. La Comisión fundó sus denuncias en un análisis de las causas judi-

ciales en las que fueron procesadas las víctimas de los casos fraguados y en las pruebas ya disponibles de la actuación policial ilegal. Las investigaciones penales abiertas por la justicia a raíz de las denuncias efectuadas por la Comisión pudieron haberse iniciado hace varios años, lo que hubiera puesto fin a la impunidad policial en esos casos⁸. La segunda agencia de control horizontal que de forma llamativa no desempeñó la función asignada fue la División de Asuntos Internos de la PFA. Las investigaciones internas sobre la práctica de fraguar procedimientos han motivado hasta ahora solamente 23 sanciones administrativas, incluidos los únicos cuatro casos en los cuales miembros de la PFA fueron despedidos de la fuerza. Los procedimientos administrativos contra 97 miembros de la fuerza han sido suspendidos, aunque todavía están en curso procedimientos judiciales contra 74 de ellos (CORREPI 2003)⁹.

Cuarto, el caso ilustra la profunda ambivalencia del papel de los medios. Tal como se señaló anteriormente, los medios fueron un elemento crucial en la práctica de fraguar crímenes: sin un fuerte eco mediático, el esfuerzo realizado por los miembros de la PFA hubiese resultado inútil. La buena disposición mostrada por determinados medios, incluidos respetables periódicos de amplia circulación como *Clarín* y *La Nación*, en repetir sin cuestionamientos la versión policial de los hechos, aun cuando éstas eran intrínsecamente poco probables, despierta cuestionamientos preocupantes. Sin la disposición de los medios en aceptar como válida la *mise-en-scène* de crímenes espectaculares, la práctica de la policía de fraguar crímenes no hubiese dado sus frutos. Por otra parte, ciertos medios realizaron una extensa cobertura tanto sobre la creación de la Comisión Investigadora y sus resultados, como sobre la “destitución” de aquellos altos oficiales de la PFA gravemente implicados en estas actividades ilegales. La profunda ambivalencia demostrada por los medios tanto en informar sin cuestionamientos en base a la versión policial como en escandalizar la práctica de procedimientos policiales refleja una ambigüedad más amplia: desde el retorno de la democracia los medios han enfatizado el supuesto drástico aumento de la violencia criminal y también han expuesto los abusos del poder policial. Retomando la distinción señalada por Peruzzotti y

⁸ En un encuentro con representantes de los medios de comunicación organizado por la Comisión Investigadora el 12/08/2004, un miembro de la Comisión describió el papel de la justicia como “muy triste”.

⁹ Cabe añadir que la creación de una comisión oficial para investigar las acciones ilegales de una agencia estatal representa, en sí misma, una excepción a la regla.

Smulovitz entre *accountability* política y legal, la repetición sin críticas de la versión policial de los hechos puede ser entendida como parte de una estrategia para establecer la *accountability* política, esto es, hacer que las políticas de seguridad del gobierno respondan a las demandas de una mayor seguridad que se perciben en los votantes. *Accountability* en este sentido no necesariamente supone insistencia en la legalidad; por el contrario, puede significar exactamente lo opuesto¹⁰. Por el otro lado, las revelaciones de los medios acerca de la práctica de la PFA de fraguar crímenes es un claro ejemplo de la demanda de *accountability* legal. Esto sugiere que la demanda de *accountability* política y la demanda de *accountability* legal pueden contradecirse mutuamente, y que más que otros actores sociales sean probablemente los medios quienes expresen las demandas por ambos tipos de *accountability*. Vale la pena mencionar que esta ambivalencia está presente también dentro de medios individuales: así, *Clarín*, el periódico de mayor circulación en la Argentina, ha aceptado y publicado la versión policial de los crímenes inventados por la PFA y también ha dado un tratamiento destacado a la exposición de estas prácticas¹¹.

Quinto, las víctimas de los crímenes fraguados por la PFA eran personas carentes de los recursos necesarios para establecer su inocencia. La *accountability*, aun en el más limitado sentido de corregir acciones injuriosas *ex post*, estableciendo la inocencia de las víctimas, dependió de las acciones de otros agentes de *accountability*: los defensores oficiales, las organizaciones de derechos humanos y la Comisión Investigadora. Paradójicamente, los medios también jugaron un papel significativo en dar a conocer estas prác-

¹⁰ En agosto de 1999, Carlos Ruckauf, candidato del Partido Justicialista en la Provincia de Buenos Aires, señaló: “hay que meter bala a los ladrones”, una aseveración que efectivamente justifica los extraordinarios niveles de violencia policial y constituye un llamado a la aplicación de la pena de muerte (abolida en Argentina) para los delitos de robo; y por otra parte, una invocación a la policía misma y no al sistema legal. Esta demanda encontró un eco favorable en el 55,2 por ciento del electorado provincial, mientras que sólo un cuarto de ellos dijo estar en contra (*El Cronista*, 9/8/1999).

¹¹ Mientras que la bibliografía politológica suele entender a los medios como actores ajenos al Estado, estudios sobre las relaciones entre el periodismo y la policía señalan una relación a veces simbiótica entre ambos; así, basándose en investigaciones acerca de medios de comunicación y policía en Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido, Ericson (1995) sostiene que la institución policial suele cooptar a los periodistas de policiales como parte de una estrategia de presentar una imagen positiva. En ese sentido, la cobertura mediática de los casos fraguados por la PFA representa un ejemplo notable de una práctica policial habitual.

ticas, y de ese modo permitieron a las víctimas y a sus familias comprender una situación que de otro modo hubiese sido ininteligible¹².

Finalmente, el caso ilustra la importancia de los individuos (O'Donnell 1999a: 45) en el establecimiento de la *accountability*. Las acciones emprendidas individualmente por defensores oficiales, por periodistas comprometidos en revelar la práctica de procedimientos fraguados, por el oficial de policía que las dio a conocer y fue sancionado con la expulsión de la PFA y, particularmente, por el fiscal asistente que fue decisivo en la creación de la Comisión Investigadora, fueron de fundamental importancia en el descubrimiento y condena de esta práctica. Si, por una parte, esto es una conclusión inquietante que indica la naturaleza contingente del proceso de establecimiento de la *accountability*, también da motivos para el optimismo al sugerir que aun donde las prácticas ilegales son extendidas y están toleradas, el compromiso de individuos con los principios de la legalidad puede tener un impacto relevante en el funcionamiento de las agencias del Estado.

Bibliografía

- Albanese, Susana (1997) "El Plazo Razonable en los procesos internos a la luz de los órganos internacionales", en Abregú, Martín y Cristian Courtis (eds.) *La aplicación de los tratados sobre Derechos Humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Editores del Puerto.
- Ales, Cecilia, Gastón Chillier y Gustavo Palmieri (2003) *Prácticas ilegales de las policías en Argentina. Investigaciones fraguadas por la Policía Federal*, Buenos Aires, CELS.
- CELS (2002) *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002*, Buenos Aires, CELS/ Catálogos/Siglo XXI.
- CELS/HRW (1998) *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba.

¹² En 2002, en un caso en el que la carnada instigó la ejecución de un delito, se les ofreció a dos jóvenes que se ganaban la vida limpiando los parabrisas de los autos en la calle un trabajo pago para descargar una camioneta y después se los intimidó a entrar en un establecimiento comercial con armas provistas por la carnada. Después de cometido el robo, los jóvenes fueron interceptados por la policía—como de costumbre, la carnada escapó— que disparó y mató a uno de ellos. La madre de la víctima relató que esta serie de eventos le resultó inexplicable hasta que vio un documental en televisión en el cual se mostraba la práctica de la PFA de fraguar y a veces instigar al crimen (entrevista en Buenos Aires, agosto de 2003).

- Ciafardini, Mariano** (2000) Entrevista de la autora con Mariano Ciafardini, Director Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 17/10/2000, Buenos Aires.
- Cohen, Stanley** (1972) *Folk Devils y Moral Panic*, Londres, Paladin.
- CORREPI** (2000) *Boletín Informativo*, 74 (3-10/06/2000).
- CORREPI** (2003) *Boletín Informativo*, 246 (22-29/11/2003).
- Dahl, Robert** (1971) *Polyarchy. Government and Opposition*. New Haven y Londres, Yale University Press.
- Downes, D. y P. Rock** (1982) *Understanding Deviance*, Oxford, Clarendon Press.
- Ericson, Richard V.** (1995) "The News Media and Account Ability in Criminal Justice", en Stenning, Philip C. (ed.) *Accountability for Criminal Justice. Selected Essays*, Toronto, University of Toronto Press.
- Gil Domínguez, Andrés** (1997) *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un recorrido crítico*. Buenos Aires, Eudeba/Colegio de Escribanos de la Capital Federal.
- Goffman, Irving** (1974) *Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience*, Nueva York, Harper and Row.
- Hall, Stuart** (et al.) (1978) *Policing the Crisis*, Londres, Macmillan.
- Keeler, John** (1993) "Opening the Windows for Reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Decision-Making", en *Comparative Political Studies*, Vol. 25, N° 4.
- Klingemann, Hans-Dieter, Richard I. Hofferbert y Ian Budge** (1994) *Parties, Policies and Democracy*, Boulder, Westview.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully** (1995) *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart** (eds.) (1997) *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes** (1999) "Elections and Representation", en Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes (eds.) *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Maravall, José María** (1996) "Accountability and Manipulation", Working Paper N° 92, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Madrid.
- Muraro, Heriberto** (1997) *Políticos, periodistas y ciudadanos*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Newman, Graeme** (ed.) (1999) *Global Report on Crime and Justice*, Oxford y Nueva York, Oxford University Press/United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention.

- O'Donnell, Guillermo (1993) "On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries", en *World Development*, N° 21, agosto.
- O'Donnell, Guillermo (1999a) "Horizontal *Accountability* in New Democracies", en Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc Plattner (eds.) *The Self-Restraining State. Power y Accountability in New Democracies*, Boulder y Londres, Lynne Rienner.
- O'Donnell, Guillermo (1999b) "A Response to My Commentators", en Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc Plattner (eds.) *The Self-Restraining State. Power y Accountability in New Democracies*, Boulder y Londres, Lynne Rienner.
- O'Donnell, Guillermo (2002) "Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones", en Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (eds.) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas.
- O'Donnell, Guillermo (2003) "Horizontal *Accountability*: The Legal Institutionalization of Mistrust", en Mainwaring, Scott y Christopher Welna (eds.) *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press ("Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", en *POSTData*, N° 7, mayo 2001).
- Oliveira, Alicia, y Sofia Tiscornia (1998) "Estructura y práctica de las policías en la Argentina. Las redes de la ilegalidad", en Frühling, Hugo (ed.) *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior*, Santiago de Chile, Centro de Estudios del Desarrollo.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (2000) "Social Accountability in Latin America", en *Journal of Democracy*, Vol. 11, N° 4.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (2002) "Accountability social: la otra cara del control", en Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (eds.) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (2003) "Societal and Horizontal Controls. Two Cases about a Fruitful Relationship", en Mainwaring, Scott y Christopher Welna (eds.) *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- PGN (Procuración General de la Nación, Comisión Investigadora de Procedimientos Fraguados) (2003) *Relevamiento y sistematización de casos detectados ordenados por dependencia policial interviniente al 1/5/03 (N° 8)*, manuscrito, Ministerio Público Fiscal, Buenos Aires.

- Rafecas, Daniel (2002) *Los procedimientos policiales fraguados y su difusión en los medios de prensa*, manuscrito.
- Schedler, Andreas (1999) "Conceptualizing Accountability", en Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc Plattner (eds.) *The Self-Restraining State. Power y Accountability in New Democracies*, Boulder y Londres, Lynne Rienner.
- Schmitter, Philippe C. (1999) "The Limits of Horizontal Accountability" en Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc Plattner (eds.) *The Self-Restraining State. Power y Accountability in New Democracies*, Boulder y Londres, Lynne Rienner.
- Shugart, Matthew y John Carey (1992) *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Stanley, Ruth (2002) "How Deviant is Deviance? 'Cop Culture', Mainstream Culture and Abuse of Police Power in Buenos Aires", en Maior, Georg Cristian y L. Watts (eds.) *Globalization of Civil-Military Relations: Democratization, Reform and Security*, Bucarest, Enciclopedica Publishing House.
- Sumner, Colin (1981) "Race, Crime and Hegemony", en *Contemporary Crisis*, N° 6.
- Tiscornia, Sofía (2004) "Seguridad ciudadana y policía en Argentina. Entre el imperio del 'estado de policía' y los límites del derecho", en *Nueva Sociedad*, N°191.
- Waddington, P.A.J. (1986) "Mugging as a Moral Panic", en *British Journal of Sociology*, N° 37.
- Waisbord, Silvio (1996) "Investigative Journalism and Political Accountability in South American Democracies", en *Critical Studies in Mass Communication*, Vol. 13.
- Waisbord, Silvio (2000) *Watchdog Journalism in South America. News, Democracy, and Accountability*, Nueva York, Columbia University Press.
- Waisbord, Silvio (2002) "Interpretando los escándalos. Análisis de su relación con los medios y la ciudadanía en la Argentina contemporánea", en Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (eds.) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas.

Resumen

El artículo analiza las interrelaciones entre diversas formas de *accountability*, usando como estudio de caso la respuesta a la práctica de la Policía Federal Argentina de fraguar procedimientos policiales. En este caso, la falta de ejercicio de *accountability* por las clásicas agencias de balance fue compensada por la creación de una agencia asignada *ad hoc*. La interacción entre ésta y una serie de agentes de *accountability* societal fue decisiva a la hora de establecer *accountability*. Se hace hincapié en el rol ambivalente de los medios de comunicación, que fueron un elemento ne-

cesario tanto en la práctica de fraguar procedimientos como en la revelación de ella. Usando los términos de Peruzzotti y Smulovitz se sugiere que esta ambivalencia refleja las tensiones entre *accountability* política y *accountability* legal. Usando una definición amplia de la *accountability*—la corrección de acciones injuriosas *ex post* y la prevención de tales acciones en el futuro—, la evidencia empírica presentada aquí parece indicar que la interacción entre *accountability* horizontal y *accountability* societal ha sido efectiva en este sentido.

Palabras clave

accountability - actores sociales - medios - policía - ciudad de Buenos Aires

Abstract

The article analyses the relations between different forms of accountability using the response to the Policía Federal Argentina's practice of inventing police proceedings as a case study. In this case, the lack of accountability activity by the agencies of balance was compensated by the creation of an *ad hoc* agency of oversight. The interaction between the latest and a series of social accountability agents was decisive in establishing accountability. Special

attention is paid to the ambivalent role of the media. Using Peruzzotti and Smulovitz' terminology, it is suggested that this ambivalence shows the tension between political accountability and legal accountability. In this sense, and using a wide definition of accountability, evidence presented here seems to show that the interaction between horizontal accountability and social accountability has been effective.

Key words

accountability - social actors - media - police - Buenos Aires city