

## GT 23: Corrupción, Violencia Social, Seguridad y Defensa

Seguridad ciudadana: una contradicción en términos

Flabián Nieves

flabian.nieves@gamil.com

Universidad de Buenos Aires / CONICET

### Resumen

En la última década se ha instalado progresivamente la idea de seguridad ciudadana, que expresa un enfoque que intenta armonizar medidas o políticas de seguridad (fundamentalmente anti-delictivas) con los principios ciudadanos protegidos por el estado de derecho. En líneas generales estas políticas se centralizan en aspectos disuasivos y preventivos, más que represivos, que es la forma tradicional del derecho punitivo. Sin embargo, esta perspectiva, que suele convocar la voluntad de sectores progresistas, se apoya en supuestos que claramente se oponen a los principios de ciudadanía, que suponen una clara delimitación entre lo público y lo privado, protegiendo este último ámbito.

La implementación de las políticas preventivas diluye tal distinción. Argentina, uno de los países que más ha desarrollado estas iniciativas, aunque sin mencionarlas de esta manera, instituyó en 2011 mediante el Decreto 1766 el Sistema Federal de Identificación Biométrica para la Seguridad, operativamente instalada en el Ministerio de Seguridad, y políticamente dependiente de la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información, que es una dependencia de la Jefatura de Gabinete.

Este nivel de vigilancia masiva se complementa con otros dispositivos, como son las cámaras de seguridad, tanto fijas como las montadas en drones, la registración progresiva del movimiento en trasportes públicos, la progresiva bancarización de los movimientos económicos, y un despliegue de fuerzas policiales y de seguridad que históricamente se han correspondido a momentos de conmoción política o de gobiernos dictatoriales. A esto debe sumársele el despliegue de una ingente fuerza de seguridad privada, de escasa regulación.

Observando el fenómeno en su conjunto, esto rebasa una política de Estado, que lo es, pero que se difumina por fuera del aparato estatal. Nuevamente la distinción “público (estatal) / privado” resulta un obstáculo para comprenderlo acabadamente.

En esta ponencia se indagan estos mecanismos, sus implicancias y supuestos, para luego establecer una mirada de conjunto y vincularlos con los parámetros constitutivos de la ciudadanía.



La ciudadanía es la condición política de las personas que, por nacimiento, ascendencia o adopción, forman parte de la comunidad de un Estado-nación. Dicha condición refiere a un conjunto de deberes, pero también de derechos garantizados por el Estado, fundamentalmente a la seguridad y la libertad. Pero en el presente siglo, crecientemente vemos cómo estos dos términos van contraponiéndose. El Estado avanza, en algunos países más que en otros, sobre la libertad de las personas, de una manera velada pero incesante. Se ha ido construyendo un paradigma de seguridad que atenta contra la privacidad y la libertad.

No se trata puramente de una política estatal. Hay que decir que es una configuración social en la que el Estado juega un papel importante pero no es el único, y no podría hacerlo por sí mismo. Se trata de una articulación compleja, sin supuestos últimos, sino que una serie de prejuicios se sostienen recíprocamente trabando una armazón que en su conjunto adquiere una inteligibilidad que atenta contra algunos postulados básicos de la Modernidad en la que se fundan los Estados modernos.

En los más de 200.000 años que tenemos como especie, nunca hubo en la historia un período de mayor seguridad para los individuos de la especie que el que vivimos: la vida es altamente previsible, sin que estemos expuestos a grandes epidemias, hambrunas, o catástrofes que aniquilen a partes importantes de la población. Los índices de violencia inter-humana han disminuido sensiblemente si se consideran los últimos siglos. No obstante lo cual, se ha extendido de manera generalizada una sensación de inseguridad, de riesgo, que no tiene exacta correspondencia con amenazas potenciales reales, pero cuyos efectos son tangibles.

Se trata de un problema complejo, ya que no se puede reducir a “engaño” ni mucho menos a “manipulación”. Tampoco es una situación generada exclusivamente como

efecto de una política estatal, ni generada por políticas comerciales a través del mercado. Aunque sus efectos colisionan con el entramado político moderno, esta contradicción se alimenta a sí misma, y se condensa en el concepto de “seguridad ciudadana”.

### La inseguridad

En los últimos años, que podrían situarse en más de una década, se ha ido incrementando gradualmente la preocupación por la inseguridad, entendiendo por tal la actividad criminal, en particular la que se encuadra en los llamados “delitos de sangre”, es decir, en la que produce daños físicos a la víctima, cuyo extremo es la muerte. Esta creciente percepción, que desde 2007 rebasó a la desocupación y la inflación como fuentes de preocupación,<sup>1</sup> no registra correspondencia con la evolución de las tasas de homicidio, que en los últimos tres lustros han ido decreciendo de manera sostenida, tal como puede observarse en el Cuadro 1.

Cuadro 1: Evolución de la tasa de homicidios cada 100.000 habitantes. Argentina, 2000-2015

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
10,0	9,6	12,3	10,1	7,8	7,4	6,8	7,1	7,2	7,3	6,8

2011	2012	2013	2014	2015
6,9	7,0	—	7,5	6,5

Fuente: Elaboración propia en base a <https://www.datosmacro.com/demografia/homicidios/argentina>

En este contexto, y en parte como respuesta al mismo, se fueron implementando medidas y políticas, cuyo nombre genérico es el de “seguridad ciudadana”, pero que no solo comprenden al Estado, sino también la acción concurrente de empresas y privados. Repasaremos algunos de estos dispositivos y políticas desplegados en pos de la seguridad.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Kessler, Gabriel; *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*, Gráfico 3: “Problemas principales del país (1985-2009). Evolución de la desocupación, la inflación y la delincuencia”, pág. 71.

<sup>2</sup> La baja de la tasa de homicidios difícilmente puede atribuirse a dispositivos de vigilancia, ya que las circunstancias en que se comete un homicidio normalmente dejan de lado consideraciones racionales del orden de la inculpação sobre el mismo. Por otra parte, son pocos los homicidios cuyas imágenes hayan sido capturadas por estos dispositivos.

## Cámaras de seguridad

La Policía Metropolitana tiene instaladas dos mil cámaras en la ciudad de Buenos Aires, habiendo una cantidad indeterminada de cámaras que enfocan la vía pública puestas por empresas o particulares. Los municipios del Gran Buenos Aires compiten en la cantidad de cámaras que instalan en la vía pública, siendo, incluso, un argumento electoral de los oficialismos municipales. No todos los municipios informan sobre la cantidad de dispositivos instalados, y es imposible determinar la cantidad que funcionan por cuenta de privados, pero, una simple observación indica que son muchos más que los oficiales. Tampoco se sabe con precisión la tasa de las cámaras activas, aunque se sabe que por momentos las cámaras se averían.

La disposición de las cámaras indica, de una manera gruesa pero evidente, la presencia de dinero, sea por su acumulación o por su circulación concentrada espacialmente. Tanto los barrios acomodados, como las zonas comerciales y/o bancarias, son donde se encuentran la mayor cantidad de cámaras, lo que no constituye en sí algo que sea necesario explicar por fuera de la lógica del capital.

Lo interesante es que tal despliegue tecnológico no tiene como correlato una merma en la percepción de inseguridad. De acuerdo al Observatorio de la Deuda Social Argentina, entre 2010 y 2016 aumentó en 10 puntos porcentuales la población de 18 años o más que percibe que está en probable riesgo, y en 5 p.p. la población que se siente insegura. Ahora bien, esta sensación de inseguridad disminuyó en los ámbitos más conocidos (barrio: 53,8 a 49,1; casa: 27,6 a 25,2) y aumentó en la vía pública (72,9 a 77,0).<sup>3</sup> Este período coincide con la expansión de la instalación de cámaras.

Si hubiera que establecer un nexo causal entre ambos fenómenos no podría afirmarse que la instalación de cámaras de seguridad aplacó el sentimiento de inseguridad, sino que éste alimentó el negocio de las cámaras, tanto con recursos privados como públicos. Las licitaciones para instalación de estos adminículos no cesan hasta el presente.<sup>4</sup> Se están colocando, incluso, en ómnibus y trenes.

---

<sup>3</sup> Datos obtenidos de OSD, “Seguridad ciudadana en la Argentina urbana (2010-2016). Informe de avance”. Buenos Aires, mayo de 2017, figuras 4, 5 y 6. En línea:

<http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2017-Observatorio-Informe-Avance-Inseguridad.pdf>

<sup>4</sup> Esta progresión puede verse, por ejemplo, en <http://www.vicentelopez.gov.ar/boletin-municipal>, Boletines 603 y 598 (2017), 571 y 575 (2016), 553 (2015), 545, 544, 543, y 541 (2014), y también en

También ha comenzado a utilizarse en algunos municipios, como Tigre, el uso de cámaras móviles montadas en drones, para monitorear en tiempo real cualquier desplazamiento que se quiera observar.

## La biometría

La biometría es un conjunto de técnicas de identificación, las principales de las cuales son el análisis del iris, la grafoscopia —estudio de las firmas—, la dactiloscopia, el reconocimiento facial, los patrones de voz, la odontología forense y hasta estudios sobre la forma de caminar y la dinámica de tecleo. Mediante el decreto 1766 del 7/11/11 se creó el Sistema Federal de Identificación Biométrica para la Seguridad (SIBIOS), cuyo objeto es, según establece en su primer artículo, “prestar un servicio centralizado de información respecto de los registros patronímicos y biológicos individuales, a los fines de contribuir a la comprobación idónea y oportuna en materia de identificación de personas y rastros, en procura de optimizar la investigación científica de delitos y el apoyo a la función preventiva de seguridad.” De esta manera, que rápidamente fue implementada, millones de datos fueron centralizados y puestos a disposición de las fuerzas de seguridad y policiales. Se trata de datos personalísimos, identitarios, capturados de forma compulsiva desde el momento mismo del nacimiento: a los recién nacidos, dado el reducido tamaño de sus dedos, se les toma la huella de los pies.<sup>5</sup>

La biometría tiene un alto grado de aproximación, pero no es totalmente segura. Los softwares de alteración de voz pueden engañar a un sistema de reconocimiento un 17% de las veces; además, la voz se puede ver afectada por un resfrío o disfonía. Los sistemas de reconocimiento de rostro son aún más falibles, ya que la luz, el maquillaje y otras variantes pueden alterar un rostro.<sup>6</sup> También el reconocimiento del iris puede ser “engañado” en determinadas circunstancias.

---

<http://sanisidro.gob.ar/modelo-seguridad>, en <http://www.tresdefebrero.gov.ar/noticias/nuevas-camaras-seguridad/>, entre otros.

<sup>5</sup> <https://www.vialibre.org.ar/2012/01/10/biometria-en-argentina-la-vigilancia-masiva-como-politica-de-estado/>

<sup>6</sup> Barrera, Alba; “Verificación biométrica: los problemas de un sistema sacado de la ciencia ficción”, en línea, en <https://www.baquia.com/emprendedores/2013-10-22-identificacion-verificacion-biometrica-autenticacion-tecnicas-sistemas-seguridad-contrasenas-reconocimiento-facial-voz-lector-huellas-problemas>

El problema es que los datos aportados por los sistemas de reconocimiento biométrico se dan por ciertos, fuera de toda duda, cuando en realidad se trata de aproximaciones.

Actualmente está en estudio, según declaró la ministra de Seguridad, un proyecto de ley para tomar una muestra de ADN a toda la población, dado que, en su concepto, “el ADN es la huella digital del siglo XXI”, con lo que tal registro estaría incorporado a la documentación personal.<sup>7</sup>

## Retenes

En 2004, mediante decreto 880, se convocó “de manera extraordinaria” a Gendarmería y Prefectura (ambas, fuerzas de seguridad), “para prestar servicios de policía de seguridad en los puestos de la Avenida General Paz”, es decir, para sustituir a la Policía Federal en los retenes dispuestos en los accesos a la Capital Federal. En 2011, mediante el decreto 864, se estableció el “Operativo Unidad – Cinturón Sur”, cuyo objeto era “optimizar el servicio de seguridad ciudadana en la Capital Federal mediante la complementación operativa sinérgica de los cuerpos policiales y de las fuerzas de seguridad federales por zonas.”

Estas fuerzas de seguridad fueron asignadas a espacios fijos (Prefectura en Puerto Madero, Gendarmería en villa La Cava, en San Isidro, por citar dos ejemplos), sustituyendo a la policía y estableciendo controles. Estas disposiciones son típicas de la contrainsurgencia y se lo encuentra en los manuales elaborados a partir de la década del '60.

También fueron asignados a tareas represivas en los cortes de rutas por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, utilización que fue ampliamente incrementada por el actual gobierno de Mauricio Macri. El caso de la desaparición forzada de Santiago Maldonado puso en la máxima visibilidad las tareas realizadas por la Gendarmería.

## Adquisición de armamento

---

<sup>7</sup> <http://www.eldisenso.com/sociedad/bullrich-tomara-muestras-de-adn-todos-los-argentinos>

Por Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 595, el 31 de julio de 2017 se modificó el Presupuesto Nacional, autorizándose el gasto de 22,7 millones de euros para la compra de Pistolas calibre 9x19, Rifles de asalto y Know-How; por su parte, la Subsecretaría de Administración de Seguridad porteña, a través de la Licitación Pública denominada “Adquisición de equipamiento antidisturbio” y del proceso de compra 2900-1398-LPU16, destinó poco más de 127 millones de pesos para la adquisición de cascos, máscaras antigases, escudos antidisturbios y protectores de poliamida para todo el cuerpo (hombros, espalda, clavícula, brazos, antebrazos, codos, muslos, rodillas, tibias, empeines y tobillos); además, se pretende adquirir 2900 filtros antigases que actúan contra polvos, gases, bacterias, virus, gases lacrimógenos y agentes químicos, biológicos y radiológicos. Asimismo se licitó la compra de carabinas convencionales y armamento “menos letal” (100 carabinas y 200 lanzadores calibre 68, que disparan postas de pintura o de goma y gas pimienta, que pueden causar lesiones graves e, incluso, la muerte.

Como puede observarse, el arsenal “no letal” está destinado a la represión de disturbios, es decir, a acciones colectivas, y no a la función policial tradicional, de prevención y defensa. Es necesario aclarar, además, que con el rótulo amigable de “armamento no letal” se designan elementos de tortura en sentido pleno: produce sufrimiento (pequeñas electrocuciones, irritamiento extremo de ojos y/o de la piel, desorientación, agobio, etc.), pero tratan de evitar que la víctima muera, aunque ese evento puede suceder.

### El espionaje sobre la población

Durante el gobierno anterior fue denunciado el llamado “Proyecto X”, gestionado por Gendarmería que, con el pretexto de combatir el crimen organizado, daba cobertura al espionaje por parte de dicha fuerza de ciudadanos y organizaciones contestatarias. Pese a las denuncias realizadas, el mismo siguió (y sigue) en ejecución.

Pero el gobierno nacional actual ha dado pasos más audaces en esa dirección. Ha adquirido el software “Pegasus”, que es un malware que se instala en los teléfonos móviles, y tiene capacidad de interceptar llamadas telefónicas, mensajes de texto (SMS), iMessages, y en computadoras puede recibir vídeo en directo de aplicaciones como FaceTime y Skype, tener acceso a correos electrónicos con todo y archivos adjuntos, pue-

de activar cámaras y micrófonos y también vaciar toda la información contenida en el dispositivo (PC, tableta o teléfono).

Por su parte, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través de la Contratación Directa 9268-15523-OC17 le adquirió a Telefónica de Argentina un servicio de para la obtención de “datos cuyo objetivo principal es identificar los patrones de movilidad de los residentes y turistas”. De acuerdo al artículo 3° del pliego, “el servicio de procesamiento de datos [...] consiste en la contabilización de personas residentes y turistas en diferentes zonas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que permita la obtención de patrones de comportamiento y el relevamiento de zonas de atracción a partir de la información recolectada derivada de eventos producidos por el intercambio de señales entre las antenas y los teléfonos móviles” sobre los movimientos realizados en 2015, 2016 y 2017.<sup>8</sup> Vale decir que nadie puede sustraerse al registro, pues actúa sobre lo ya acontecido. Por supuesto, las “zonas de atracción” pueden ser variadas y variables, y utilizar dichos recursos técnicos para cualquier análisis de movilidad grupal o de personas.

## Ensamble

Como puede apreciarse, hay un conjunto de políticas estatales, algunas haciendo foco en la seguridad, otras no, pero que en su totalidad tienen como efecto una posibilidad de monitoreo cuasi omnímodo de las personas. Estas políticas se complementan con emprendimientos empresarios diversos, que van desde personal de seguridad hasta el registro del comportamiento comercial y bancario de las personas mediante la compilación de datos en bases cuyo control escapa al usuario, a lo que debe sumársele la producción de información sobre preferencias y hábitos que los propios usuarios brindan a través de redes sociales. Pero aún quien no use redes sociales, por solo navegar por la web produce datos, tal como lo advierte la propia empresa Google, que explícitamente dice que “cuando utilizas servicios de Google, como el buscador, Maps o YouTube, generas información, como los lugares que visitas, las cosas que te gustan y las personas que co-

---

<sup>8</sup> <http://www.eldisenso.com/politica/larreta-pago-mas-5-millones-vigilar-donde-estan-los-portenos-traves-celulares>

noces”.<sup>9</sup> Dado este reconocimiento, aunque pocas personas lo lean, la empresa queda legalmente a cubierto.

La generación de estos grandes datos permite direccionar políticas o medidas que influyan en las conductas de las personas por parte del gobierno. Hay denuncias del uso centralizado de redes sociales. Un ejemplo reciente es lo ocurrido en febrero de este año, cuando el día 23 los gremios docentes anunciaron un paro para los días 6 y 7 de marzo, fecha en que deberían comenzar las clases. Al día siguiente apareció en Twitter #noalparoEducadoresVoluntarios, un hashtag que objetivamente favorecía la política del gobierno, y que se denunció que fue impulsada por troles gubernamentales.<sup>10</sup> A quienes comenzaron a realizar tales denuncias les bloquearon inmediatamente Facebook, lo que indicaría una acción conjunta entre esta última empresa y el gobierno.

## Conclusión

La política de seguridad ciudadana combina mecanismos de registro de actividad de las personas con represión, pero se enmarca en un diagrama mayor, que abarca tanto al Estado como a corporaciones en el recabado de información, cuya utilización permite influir en conductas colectivas.

La noción liberal de ciudadanía, condición política de la persona en un Estado, refiere a la esfera de lo público, la que se contrapone, de manera lógica, con la esfera privada, reservada a la moral.

Lo que se observa del nuevo diagrama es que ya no se dividen las actividades en públicas y privadas, sino en trazables y no trazables. El registro individualizado de las

---

<sup>9</sup> En su “Política de privacidad” esta corporación advierte: “Cuando buscas un restaurante en Google Maps o ves un vídeo en YouTube, por ejemplo, tratamos información sobre esa actividad, como el vídeo que has visto, los ID de los dispositivos, las direcciones IP, los datos de las cookies y la ubicación. También procesamos el tipo de información descrita anteriormente cuando utilizas aplicaciones o sitios web que usan los servicios de Google, como anuncios, Analytics y el reproductor de vídeo de YouTube.” Estos datos se procesan para “permitir que nuestros servicios ofrezcan contenido más útil y personalizado, como resultados de búsqueda más relevantes; mejorar la calidad de nuestros servicios y desarrollar otros nuevos; ofrecer anuncios basados en tus intereses, como búsquedas que hayas realizado o vídeos que hayas visto en YouTube; mejorar la seguridad protegiéndote del uso inadecuado y del fraude; y realizar análisis y mediciones para saber cómo se utilizan nuestros servicios.” Asimismo advierten que “combinamos datos entre nuestros servicios y todos tus dispositivos para estas finalidades. Por ejemplo, utilizamos datos extraídos de billones de consultas de búsqueda para crear modelos de corrección ortográfica que utilizamos en todos nuestros servicios, y combinamos datos para avisarte a ti y a otros usuarios de posibles riesgos de seguridad.”

<sup>10</sup> El uso de troll (provocadores virtuales) y fakes (servidores falsos) por uso del gobierno fue expuesto por el diario *Perfil* en su edición del 26/3/16. <http://www.perfil.com/politica/como-opera-el-gobierno-en-las-redes-sociales-0326-0052.phtml>

acciones permite establecer su trazabilidad, aún *ex post facto*, tal como se observa en el caso de la contratación de la Ciudad de Buenos Aires, pero también por medios cibernéticos (uso de Internet). Pero esto afecta sólo a las *personas*, y no a las corporaciones. La actividad de las personas es trazable, mientras que la actividad corporativa elude tal condición, toda vez que los instrumentos disponibles no son aplicables a las mismas. La invisibilidad es una de las condiciones del poder.