

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Haciendo las valijas.
El caso Southern Winds y la creación de una nueva fuerza policial.

Alumno: Andrés Levinton

Tutor: Germán Lodola

Junio, 2013

Índice.

	Página
Introducción	p. 01
Capítulo Uno.	
a) Marco Teórico.....	p. 06
b) Metodología.....	p. 11
Capítulo Dos. <i>Seguridad y Agenda</i>	
a) Breve notas sobre la policía.....	p. 13
b) La policía y el sistema de seguridad pública en la Argentina: El fracaso del <i>modelo tradicional</i>	p. 15
c) Las reformas policiales.....	p. 18
d) La seguridad y corrupción como temas de agenda.	p. 20
e) Las nuevas amenazas. Crecimiento y consolidación del narcotráfico.	p. 27
Capítulo Tres. <i>Una Policía al Margen de la Ley.</i>	
a) El surgimiento de la PAN.....	p. 31
b) Organización	p. 32
c) Composición de la PAN	p. 34
d) Perfil General	p. 36
e) Defensa Nacional y Seguridad Interior	p. 39
Capítulo Cuatro. <i>Crisis y Cambio.</i>	
a) Un descubrimiento en Barajas	p. 42
b) Southern Winds Lineas Aéreas.....	p. 43
c) Desarrollo y cobertura del caso.....	p. 44
d) La Policía de Seguridad Aeroportuaria.....	p. 50
e) Modernización	p. 52
Conclusión	p. 59
Bibliografía	p. 63

Abstract. En 2005, tras la difusión de un resonante caso de narcotráfico —el caso *Southern Winds*—, el Poder Ejecutivo interviene y luego disuelve a la Policía Aeronáutica Nacional (PAN) la cual es reemplazada por una nueva fuerza que se diferencia de las policías tradicionales, la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA). Este trabajo busca describir y explicar este cambio institucional en el ámbito aeroportuario partiendo de la hipótesis de que dicho cambio se explicaría por la combinación de un factor inmediato (la atención pública que provoca el caso *Southern Winds*) y una serie de factores antecedentes (la importancia de la seguridad y la corrupción como temas de agenda, la consolidación de nuevas amenazas a la seguridad, y el desajuste normativo de la PAN).

Palabras Clave: PSA, seguridad, policía, Southern Winds.

Introducción¹

La presente investigación procura explicar y describir el cambio institucional producido en el ámbito de la seguridad aeroportuaria argentina en el año 2005. En dicho año, una fuerza policial militarizada, la Policía Aeronáutica Nacional (PAN), fue intervenida por el Poder Ejecutivo, y luego disuelta y reemplazada por una nueva fuerza policial con mando civil y características novedosas: la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA). Este cambio se produjo en un contexto en el que un caso de narcotráfico, el envío de valijas con cocaína a España a través de la empresa *Southern Winds*, cobró gran atención pública y cobertura mediática. El caso desnudó el gran desorden institucional y las deficiencias en materia de control existentes en el ámbito aeroportuario a nivel nacional. Dadas las crecientes sospechas de corrupción y/o negligencia por parte de las agencias controladoras del Estado (Aduana y PAN, con mayor responsabilidad de esta última) y la existencia de vínculos entre el Estado y la empresa aerocomercial *Southern Winds*, el tema adquirió mayor importancia para el Poder Ejecutivo.

Consideramos que el cambio institucional que da lugar a la PSA cobra relevancia en tanto su conformación supone la primera experiencia en el país de una policía con mando civil y la primera policía federal creada desde el retorno de la democracia. A su vez, la PSA se diferencia de las fuerzas de seguridad existentes al estructurarse sobre parámetros doctrinales, organizacionales y funcionales novedosos. Dado el historial argentino en reformas policiales de bajo éxito, el caso de la PSA es también relevante por su potencial de aprendizaje para futuras reformas.

El argumento de este trabajo es que la repentina atención pública por la seguridad aeroportuaria originada por el “caso Southern Winds” desprestigió a la PAN e impulsó la necesidad del gobierno nacional de neutralizar una situación de crisis (o “ventana de oportunidad”) y modificar un cuadro deficiente. Es decir, la atención pública es el *factor inmediato* que explica el reemplazo de la PAN por la PSA. A los fines de operacionalizar la variable explicativa central, nivel de atención pública,

¹ Quisiera agradecer a Germán Lodola, Juan Cruz Vazquez, Nestor Legnani y Julio Postiglioni, quienes han contribuido enormemente al desarrollo de este trabajo con sus opiniones, consejos e información. Además, agradezco a los antiguos agentes de la PAN por las entrevistas concedidas, y a todo el personal PSA con el que me he relacionado por su interés y apoyo.

realizamos una cobertura de medios a lo largo del periodo crítico: los 30 días posteriores a la difusión periodística del caso.

El argumento se complementa con una serie de *factores antecedentes*:

- En primer lugar, *la seguridad y la corrupción como temas de agenda pública*. La seguridad se ha transformado en uno de los principales temas de agenda en la región y en nuestro país. De acuerdo al estudio de opinión pública Latinobarómetro en el año 2005, como en años anteriores, la principal preocupación de los argentinos, luego del desempleo, era la seguridad pública. La corrupción en las esferas estatales también se manifestaba como una preocupación importante para la ciudadanía. En el caso de las instituciones policiales, por ejemplo, la percepción de altos niveles de corrupción se tradujo en que los ciudadanos de Argentina presentaran los niveles más bajos de confianza en sus policías de toda América Latina (DAMMERT & MALONE, 2002). Asimismo, en lo relativo al ámbito aeroportuario, a partir de la década de 1990 tienen lugar una serie de escándalos resonantes que atestiguan el alto nivel de corrupción que antecede al caso Southern Winds. Diversos trabajos indican que, en las democracias, el impacto de la opinión pública en las políticas públicas es sustancial, existiendo una congruencia entre los cambios en las preferencias de los ciudadanos y las políticas de los gobiernos (PAGE & SHAPIRO, 1983; BURNSTEIN, 2003). Si bien las terminales aeroportuarias no constituyen un segmento del espacio público particularmente importante para el ciudadano común, consideramos que el impacto de la opinión pública en consolidar a la seguridad y fundamentalmente a la corrupción como temas de agenda incentivó al gobierno a adoptar una posición más activa y actuar sobre el sistema de seguridad aeroportuaria. A los fines operativos, utilizaremos como indicador de esta condición, el estudio de opinión pública Latinobarómetro, y los resultados de encuestas de opinión de IPSOS-Mora y Araujo

- En segundo lugar, *la consolidación de nuevas amenazas a la seguridad*. En el mundo contemporáneo la seguridad se ha visto crecientemente asociada a las llamadas *amenazas no tradicionales* o *nuevas amenazas*, que incluyen, entre sus formas principales, el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado internacional. La creciente importancia de estas nuevas amenazas ha brindado un mayor protagonismo al aeropuerto transformando a este en un espacio clave de combate al delito. De acuerdo a especialistas, en nuestra región el fenómeno de las *nuevas amenazas* ha sido

identificado principalmente con el narcotráfico, que se transforma en la problemática *no tradicional* que adquiere la mayor relevancia en materia de seguridad en el último tiempo (SAÍN, 2002b; CALDERON, 2012). A raíz de ello y de que, como hemos dicho anteriormente, el cambio institucional objeto de esta investigación sucede a raíz de un caso de narcotráfico, al analizar la cuestión de la *consolidación de nuevas amenazas a la seguridad* nos focalizaremos en la problemática del narcotráfico. A los fines de operacionalizar dicha condición utilizaremos los datos disponibles de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

- En tercer lugar, el *desajuste normativo* de la PAN. Esta fuerza ejercía funciones policiales que eran claramente incompatibles con una fuerza castrense desde el punto de vista legal. El indicador del *desajuste normativo* en que incurría la PAN era la propia legislación argentina. Más específicamente, la Ley 24.059 de Seguridad Interior y la Ley 23.554 de Defensa Nacional. Dichas leyes, sancionadas en 1988 y 1992 respectivamente, establecen el marco normativo que rige, aun en la actualidad, al sistema de seguridad pública. En esta legislación se diferencia de manera clara la Defensa Nacional, a cargo de las Fuerzas Armadas, de la Seguridad Interior, tarea exclusiva de las fuerzas policiales incluidas en el Sistema de Seguridad Interior, en el cual la PAN no se encontraba incluida.

Así, nuestro argumento se compone de una combinación de un factor inmediato (la atención pública) y tres factores antecedentes, dos generales (la seguridad y la corrupción como temas de agenda y la consolidación de nuevas amenazas a la seguridad) y uno relativo específicamente a la PAN (su desajuste normativo).

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En el primer capítulo, se presenta el marco teórico. Allí se exponen las características distintivas del institucionalismo histórico, su concepción de las instituciones, y el modelo de cambio institucional que prima en dicho enfoque, *el equilibrio puntuado*. Para este modelo, el desarrollo institucional es concebido como un proceso discreto, caracterizado por largos periodos de estabilidad institucional, interrumpidos ocasionalmente por breves periodos turbulentos —*coyunturas críticas*— donde existe la oportunidad de realizar grandes cambios. Dicho periodo turbulento es asociado aquí con el periodo de crisis establecido por la difusión del caso Southern Winds a comienzos del 2005. A su vez, se precisa el concepto de *atención pública* y se presenta la teoría del *agenda-setting* (McCOMBS &

SHAW, 1972) a los fines de dar sustento teórico a la operacionalización de nuestro factor inmediato. Esta teoría sostiene la existencia de una importante correlación entre la cobertura mediática de una historia (contemplando el número de menciones y el lugar asignado) y la medida en que el público considera que esa historia es relevante.

En el segundo capítulo, se realiza una descripción del sistema de seguridad argentino, sus características generales y los casos de reformas previas, para poder situar de manera correcta el debate en el que se inscribe cualquier caso de reforma policial en la argentina. A su vez, se analizan los factores antecedentes mencionados: la cuestión de la seguridad y la corrupción como temas de agenda, y la ampliación de la agenda de seguridad con la consolidación de nuevas amenazas. Como puntos centrales encontramos, en primer lugar, que el fracaso del *modelo tradicional* de delegación de la seguridad pública en las instituciones policiales da lugar, a partir de fines de la década del 1990, a la experiencia de distintas reformas policiales de dudoso éxito, pero que revelan el peso de la existencia de un *escándalo* o caso altisonante como punto de inicio. En segundo lugar, que hacia el 2005 la corrupción y la seguridad constituyen unas de las problemáticas mas relevantes para la sociedad argentina; y que la expansión de las denominadas *nuevas amenazas*, especialmente, el narcotráfico, brindan mayor relevancia al ámbito aeroportuario, en tanto la importancia de la Argentina como país de tránsito (y consumo) crece hacia el periodo estudiado.

En el tercer capítulo se realiza una descripción de la extinta Policía Aeronáutica Nacional, su historia, su composición y su situación irregular en relación a la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Defensa Nacional, que constituye la tercera condición antecedente. La PAN, creada por la última dictadura militar en 1977 y dependiente de la Fuerza Aérea hasta su intervención, constituía un híbrido militar-policial relativamente desconocido para la ciudadanía hasta que el caso Southern Winds la colocó en el centro de la atención pública. Una fuerza con que por su tamaño, especificidad y relativa sombra, se había mantenido al margen del proceso de desmilitarización que, al menos en términos normativos, vivieron las restantes fuerzas de seguridad, lo cual la colocaba en una situación irregular que colisionaba con la Ley de Seguridad Interior.

El cuarto capítulo focaliza en “el caso Southern Winds”, la coyuntura crítica que explica el reemplazo de la antigua PAN por la PSA, realizando una cobertura de medios sobre el periodo relevante al caso, y el surgimiento de la naciente institución, la cual se

describirá brevemente. El análisis de la cobertura del periodo de 30 días posteriores a la divulgación del caso demuestra que en términos cuantitativos y cualitativos (*cantidad* de menciones y *posicionamiento*), el caso “Southern Winds” concentra la atención pública por una cantidad de tiempo importante, convirtiéndose en una de las noticias más relevantes en la política nacional, y provocando que la PAN adquiriese una atención desconocida en toda su historia institucional. Por último, el quinto capítulo presenta las conclusiones.

Capítulo I

A. Marco Teórico

Como se ha mencionado en la introducción, el objetivo de esta investigación es describir y explicar el cambio institucional en la seguridad aeroportuaria en la Argentina. La hipótesis principal aquí planteada es que, dada la importancia de la *seguridad y la corrupción como temas de agenda*, la consolidación de *nuevas amenazas a la seguridad* que brindan mayor protagonismo al ámbito aeroportuario, y la existencia de una situación de *desajuste normativo* en dicho ámbito, la repentina atención pública originada por el “caso Southern Winds” (con el consiguiente desprestigio de la PAN y la necesidad del gobierno nacional de neutralizar una situación de crisis) opera como *factor inmediato* que explica el reemplazo de la PAN por la PSA.

Para ello, la investigación utiliza ciertos elementos teóricos del nuevo institucionalismo, más específicamente las nociones del modelo dual de desarrollo y cambio institucional proporcionadas por el institucionalismo histórico.² A continuación, entonces, se realiza una breve caracterización del institucionalismo histórico, se indica la lógica que asume para este enfoque el cambio institucional, y se presentan los conceptos de *equilibrio puntuado* y *coyuntura crítica*, a los cuales nos remitimos para explicar la *dinámica* que observamos en el cambio institucional de PAN/PSA. Asimismo, se precisan algunos conceptos relativos a la atención pública y los medios de comunicación. Aquí nos remitimos más específicamente a la teoría del *agenda-setting*, de la cual partimos para justificar la utilización de una cobertura de los medios como indicador de la atención pública.

El institucionalismo histórico define a las instituciones en su sentido más amplio, como reglas y las asocia con organizaciones y reglas o convenciones promulgadas por organizaciones formales (HALL & TAYLOR, 1996). No

² Si bien somos conscientes de que el horizonte temporal de esta investigación es relativamente corto en comparación a los intervalos más generosos que suelen caracterizar a los estudios del institucionalismo histórico, consideramos que de los enfoques existentes dentro del nuevo institucionalismo (institucionalismo histórico; institucionalismo rational choice; institucionalismo sociológico) este proporciona las herramientas teóricas más idóneas para este estudio de caso.

argumenta que la única variable relevante para comprender la política sean las instituciones; más bien toma a estas como variables intervinientes a través de las cuales se dirimen pugnas de intereses, ideas o poder (STEINMO, 2001). Su énfasis suele estar puesto en como las instituciones emergen y están incorporadas en procesos temporales concretos (THELEN, 1999). Brevemente, mencionaremos tres características distintivas de este enfoque:

- (1) La relación entre las instituciones y el comportamiento individual es conceptualizada en términos amplios. Esto es, si para el nuevo institucionalismo existen, en general, dos tipos de respuestas a la pregunta de cómo afectan las instituciones el comportamiento de los individuos (lo que Hall y Taylor [1996] denominan un *enfoque calculador* y un *enfoque cultural*), el institucionalismo histórico se caracteriza por utilizar ambos enfoques, a diferencia del institucionalismo rational choice, afecto al primer enfoque, y del institucionalismo sociológico, más ligado al segundo. Un *enfoque calculador* asume que los individuos buscan maximizar sus preferencias, que usualmente son exógenas al análisis institucional, y que estos se comportan estratégicamente en vistas a sus objetivos. Las instituciones, de acuerdo con este enfoque, afectan el comportamiento individual “al ofrecer a los actores un mayor o menor grado de seguridad sobre el comportamiento actual y futuro de los otros actores” (HALL & TAYLOR 1996: 939). Las instituciones brindan información sobre el comportamiento ajeno, introducen mecanismos de aplicación de los acuerdos y aplican penas a quienes defecionan, modificando la interacción estratégica de los actores. Por el contrario, un *enfoque cultural* asume que el comportamiento del individuo está condicionado por su visión particular del mundo, sin negar la racionalidad de este. Las instituciones afectan la propia identidad y las preferencias de los actores.
- (2) Destaca que las instituciones distribuyen el poder de manera asimétrica, resaltando las desigualdades al interior de las instituciones.
- (3) Tiene una visión del desarrollo institucional que enfatiza el *path dependence*. Esto es, destaca el lugar de la historia, al considerar que aquellas decisiones tomadas en momentos fundacionales colocan a las instituciones

por senderos que condicionan las decisiones futuras. Es decir, las decisiones iniciales tienden a auto reforzarse con el paso del tiempo, sea por mecanismos de retroalimentación (*feedbacks*) o por lo que los economistas denominan rendimientos crecientes (*increasing returns*).

El corpus teórico sobre el cambio en el nuevo institucionalismo no es especialmente profuso, lo cual puede deberse a que el cambio sea más difícil de explicar que la continuidad. Como resulta casi redundante destacar, el cambio en cualquier institución es, por definición, la excepción y no la regla. No obstante, en el institucionalismo histórico pueden encontrarse tradicionalmente dos modelos en relación el desarrollo y cambio: un modelo incremental, y el modelo de *equilibrio puntuado* (DA CUNHA REZENDE, 2011).³ Este último, de mayor popularidad, se analiza a continuación.

El concepto de *equilibrio puntuado* proviene de las ciencias naturales, más específicamente de la biología evolutiva.⁴ Este establece que la evolución de las especies no se daría a un ritmo uniforme, sino mediante la sucesión de largos periodos de estabilidad (periodos de estasis) sucedidos por la existencia de rápidos periodos de cambio evolutivo significativo, siguiendo una dinámica que se asemeja a aquella que Thomas Kuhn (1962) observara en el campo de la historia de la ciencia. El concepto es introducido en la ciencia política por Krasner (1984) en un breve artículo sobre las estructuras estatales en el plano internacional, y luego popularizado por Baumgartner y Jones (1993), quienes se apropian del mismo para dar cuenta de la dinámica que adoptan los ciclos de políticas públicas en los Estados Unidos. A su vez, a partir de la década de 1990, en el campo de los estudios organizacionales, el modelo de equilibrio puntuado se constituye como el marco teórico prominente para la investigación y caracterización de los cambios en las organizaciones (ROMANELLI & TUSHMAN, 1994:1141).

³ Los nuevos avances teóricos han procurado ir más allá de esta lógica, a lo fines de explicar formas más sutiles de cambio institucional que eran obviadas en este modelo (un ejemplo de ello es el modelo de cambio institucional gradual de Mahoney & Thelen [2010]). Sin embargo, siendo nuestro caso de investigación un modelo de cambio abrupto, nos excusamos de precisar dichos avances teóricos. Para interiorizarse al respecto de estos avances analíticos, véase por ejemplo, DA CUNHA REZENDE (2011).

⁴ Eldredge, Niles & Gould, Stephen J. (1972). Punctuated equilibria: an alternative to phyletic gradualism. pp 82-115 en Schopf, T.J.M. (ed.), *Models in paleobiology*. Freeman, Cooper & Co.

Siguiendo a Krasner, existe un relativo consenso en que la mayor parte del institucionalismo histórico, ha conceptualizado el cambio bajo la dinámica del *equilibrio puntuado* (PIERSON, 2004; PETERS, 2005: 77; HORAK, 2007: 21). Así, el desarrollo de las instituciones es concebido como un proceso dual y discreto, caracterizado por largos periodos de estabilidad institucional, interrumpidos ocasionalmente por breves periodos turbulentos donde suceden grandes cambios institucionales. Según Krasner:

Debe realizarse una distinción analítica básica e entre los periodos de creación institucional y los periodos de estasis. Los tipos de factores causales que explican por qué se crea un conjunto de estructuras estatales en primer lugar pueden ser muy distintas de las que explican su persistencia en el tiempo. [...] Las nuevas estructuras se originan durante periodos de crisis. (1984: 240)⁵

El modelo del equilibrio puntuado y la dinámica de continuidad/discontinuidad se complementa con otro desarrollo teórico: las *coyunturas críticas*. El concepto de *coyuntura crítica*, que recibe considerable atención del mundo académico tras el análisis macro-histórico de Collier & Collier (1991) sobre la incorporación de los sectores populares a la política en América Latina, refiere a los momentos de interrupción de un equilibrio, es decir, a sus ‘puntuaciones’.⁶ Estos periodos excepcionales son momentos en los cuales tiene lugar un cambio institucional sustancial, creando de este modo un ‘punto de ramificación’ a partir del cual el desarrollo histórico toma un nuevo camino (HALL & TAYLOR, 1996: 942). El concepto de coyuntura crítica suele asociarse con la idea de *path dependence* mencionada anteriormente, en tanto el carácter *crítico* de la coyuntura radica en que estas posicionan a las instituciones dentro de senderos de los cuales es progresivamente más fácil alejarse.

Las coyunturas críticas se caracterizan por la existencia de un punto de elección donde una opción particular es adoptada entre dos o más alternativas, y donde, una vez que una opción particular es elegida, se vuelve cada vez más difícil volver al punto

⁵ La traducción es mía.

⁶ Los conceptos de *equilibrio puntuado* y *coyunturas críticas* no son, al menos de manera explícita, indisolubles: distintos trabajos renombrados que utilizan el concepto de coyunturas críticas, como el mencionado trabajo de Collier & Collier, no mencionan al equilibrio puntuado –si bien remiten a la misma dinámica de cambio. De todos modos, hay una clara relación entre ellos, y la mayor parte de la literatura que pasa revista sobre las características del institucionalismo histórico suele asociar ambos conceptos.

inicial (MAHONEY, 2001: 513). Tanto las alternativas disponibles en estas coyunturas críticas, como las decisiones tomadas por los actores involucrados, se encuentran condicionadas por ocurrencias previas, lo cual no quita que en algunas de ellas exista un gran nivel de discrecionalidad por parte de los actores (COLLIER & COLLIER, 1991). Las coyunturas críticas son, en un sentido amplio, ventanas de oportunidad marcadas por la contingencia. En suma, en los modelos tradicionales del institucionalismo histórico el mayor énfasis analítico descansa en una conexión causal entre las coyunturas críticas y la emergencia de nuevas instituciones (DA CUNHA REZENDE, 2011: 133). En lo relativo a nuestro estudio de caso, la *coyuntura crítica* analizada es el breve periodo de crisis precipitado por la difusión periodística del “Caso Southern Winds”, a comienzos del 2005, que posibilita grandes cambios en un ámbito en el cual primaba la estasis institucional.

En relación a la atención pública y al rol de los medios, debemos realizar ciertas precisiones conceptuales. Por *atención pública* nos referimos al “grado en el cual múltiples individuos están expuestos a productos culturales en el espacio y/o tiempo” (WEBSTER, 2011:45). A los fines de esta investigación, el producto cultural al que referiremos, por su difusión, popularidad y posibilidades de acceso a un relevamiento de un periodo significativo, serán medios de comunicación masiva de prensa escrita. La atención pública opera a través del espacio cuando una multitud asiste a cierto consumo mediático; a través del tiempo, cuando un producto mediático es repetidamente consumido o rechazado (WEBSTER, 2011). En nuestro caso, operacionalizaremos la atención pública a partir del análisis de la información en los dos diarios de mayor circulación en la Argentina: Clarín y La Nación.⁷

Una de los desarrollos teóricos más relevantes respecto a la prensa y la atención pública es la teoría del *agenda-setting*. La teoría tiene sus inicios en la idea, formulada por el periodista Walter Lippman (1922), de que para la mayor parte de los ciudadanos el conocimiento de los asuntos públicos descansa, en buena medida, en la información recibida por los medios. Esta relación de mediación permite que las prioridades de los medios influyeran notablemente sobre las prioridades del público, asumiendo un papel importante en qué y cómo los asuntos adquieren relevancia pública.

⁷ Clarín, primero en ventas, tenía en el año 2005 una participación porcentual del 22% de la tirada diaria promedio; La Nación, ocupaba el segundo lugar con el 8%. La circulación diaria promedio para ese año es de aproximadamente 1.150.000 unidades. Fuente: Boletín informativo del Laboratorio de Industrias Culturales. Año 5. N° 19. Junio 2010

La teoría, desarrollada formalmente por McCombs y Shaw, afirma una predicción realizada por Bernard Cohen: “la prensa puede no ser exitosa la mayor parte del tiempo en decirle a la gente lo que debe pensar, pero puede ser increíblemente exitosa en decirle a sus lectores en qué pensar” (COHEN, 1963: 13). Así, en base a su investigación empírica, McCombs y Shaw descubren que frente a un periódico, los lectores no solo aprenden sobre una cuestión determinada, “sino también [aprenden] sobre cuanta importancia conceder a esta cuestión, en base a la cantidad de información en una noticia y en su posición”⁸ (McCOMBS & SHAW, 1972: 176). En suma, esta teoría sostiene que existe una correlación positiva entre la cobertura mediática de una historia (contemplando el número de menciones y el lugar asignado) y la medida en que el público considera que esa historia es relevante. Sobre la base de esta teoría operacionalizamos nuestra variable independiente: la atención pública.

B. Metodología

Nuestra investigación utiliza elementos cuantitativos y cualitativos en el relevamiento de los datos necesarios para describir y explicar el proceso de cambio institucional en el ámbito de la seguridad aeroportuaria. Debe contemplarse que la información en ámbitos policiales en nuestro país es de difícil acceso, tanto por la existencia de ciertas limitaciones a su difusión, relativas a las exigencias propias del trabajo policial y el secreto profesional, como por la presencia de una cultura institucional cerrada y poco permeable a la investigación. A ello se añade, en casos como el de la PAN, la aparente inexistencia de ciertos registros o documentación. Para operacionalizar la atención pública, como se dijo, nos remitimos a una cobertura de diarios. Para operacionalizar las condiciones antecedentes utilizamos distintos tipos fuentes como estudios de opinión pública, legislación nacional, reportes de organismos internacionales, documentos de revistas aeronáuticas, documentos de diagnóstico del equipo de Intervención, informes internos y trabajos de investigación de la PSA, y el escaso material académico relativo a la seguridad aeroportuaria.

⁸ La traducción es mía.

A su vez, dada la falta de información sobre la PAN, se han realizado siete entrevistas presenciales desestructuradas a actores relevantes vinculados a esta institución. Se decidió identificar a los entrevistados simplemente por su nombre de pila, para brindar a ellos la confianza necesaria para poder realizar entrevistas en profundidad sobre asuntos sensibles a su carrera profesional.

Capítulo II – Seguridad & Agenda.

A. Breves Notas Sobre la Policía.

“[...] A diferencia de la escuela o de la salud pública, el instrumento policial carece de contenido propio. El saber transmitido por la escuela es sustancial, la salud pública previene o cura las enfermedades, mientras que la policía aplica la fuerza, que no tiene contenido: es pura relación. Esta falta de contenido exige un aumento de valores, y por eso la policía es verosíblemente de todas las instituciones la que más se rodea de exposiciones normativas”
Dominique Monjardet – Lo que hace la policía. pp. 29.

El estudio de la policía ha sido, hasta no hace mucho tiempo, un tema omitido por las ciencias sociales. Ello resulta curioso, teniendo en cuenta que, por su función, es innegable la importancia que ésta tiene en la vida social de cualquier Estado y por su tamaño, compone una parte considerable de la estructura estatal.⁹ Pero este desinterés resulta particularmente extraño proviniendo de la ciencia política,¹⁰ en tanto la función primaria de la policía es, desde su propia definición, “velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos”¹¹ y el mantenimiento del orden es una función distintiva de todo gobierno.

La policía, en tanto *instrumento del mantenimiento del orden* cumple un rol crucial en cualquier sistema político, siendo una parte constitutiva del Estado. Recordemos al respecto la célebre y ya canónica definición de Max Weber: el Estado es “aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio reclama para

⁹ Un análisis de Naciones Unidas indica una mediana de aproximadamente 300 oficiales de policía por cada 100.000 habitantes alrededor del mundo en el año 2006. A su vez solo 6 países no alcanzaban los 100 oficiales por cada 100.000, establecido como el parámetro mínimo recomendado (NACIONES UNIDAS, 2010). En el caso Argentino, el número es de 558 oficiales cada 100.000 habitantes, siendo este el valor mas alto de la región (SOARES & NARITOMI, 2007). En el año 2008, último dato preciso del que disponemos, el sistema policial argentino contaba con 222.616 efectivos (SAIN, 2008). Recordemos, a su vez, que las agencias de policía suelen contener, en mayor o menor número, una cantidad de personal civil.

¹⁰ El especialista en justicia criminal y actividad policial, David Bayley, pasa revista de esta notoria omisión: “El asunto de la policía es un tema descuidado entre los científicos políticos. La policía rara vez es vista desde perspectivas naturales a la ciencia política, ni ha sido estudiada comparativamente entre países. Los pocos estudios que se han hecho están escritos mayormente desde el punto de vista de la administración pública; tienden a ser puramente descriptivos, y se ocupan principalmente con asuntos de organización formal y administración.” (1970: 91)

¹¹ Real Academia Española

sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima” (1987: 662). A esta fuerza pública, intrínseca a todo Estado, o más bien, a su brazo ejecutor, la llamamos policía.

Aclaremos muy brevemente sus competencias y rasgos distintivos: la institución policial se distingue por el uso autorizado de la fuerza física, real o en forma de amenaza, *dentro* de una comunidad delimitada. De acuerdo a Sir Robert Peel, fundador de la primera institución policial moderna (la London Metropolitan Police),¹² “la misión básica por la cual la policía existe es la prevención de crímenes y desórdenes”.¹³ Es decir, su razón de ser, es el control de los delitos y el desorden público.

Realizar una genealogía de esta institución es una tarea que excede los objetivos de este trabajo. Sin embargo, consideramos oportuno resaltar un hecho significativo de su proceso de consolidación y modernización. La policía moderna es fruto de la especialización del Estado moderno, el cual frente a los cambios sociodemográficos característicos del siglo XIX, y las tensiones interestatales, substituye a las fuerzas militares destinadas al mantenimiento del orden interno, por una institución especializada que pueda ejercer un control social más estricto (EASTON et al., 2010). Es decir que la consolidación de la policía, como hoy la entendemos, supuso la exclusión de las fuerzas armadas del mantenimiento del orden interno permitiendo establecer una distinción entre la seguridad interna y la seguridad externa.¹⁴ En síntesis, la fuerza policial moderna supone el retraimiento y focalización de las fuerzas militares. Habiendo realizado un marco general sobre la institución policial nos focalizaremos a continuación en el caso argentino.

¹² El carácter *moderno* de la institución policial, refiere a la presencia de tres atributos: su perfil público, especializado y profesional (BAYLEY, 2010). Por ello entendemos que: (a) esta actúa colectivamente, siendo remunerada y controlada por la comunidad; (b) esta se especializa en su labor, es decir, en el mantenimiento del orden interno, y (c) esta cuenta con estructuras de formación específica, desarrolla carreras profesionales y se organiza jerárquicamente.

¹³ New Westminster Police Service. Sir Robert Peel’s Nine Principles of Policing.

<http://www.nwpolice.org/inside-new-westminster-police-department/history/>

¹⁴ Esta es una distinción que en la actualidad se encuentra cuestionada nuevamente frente a los desafíos que la globalización produce a los Estados nacionales. Para un debate sobre el rol de la policía y las fuerzas militares en el periodo contemporáneo, véase EASTON et al. (2010).

B. La Policía y El Sistema de Seguridad Pública en la Argentina: El fracaso del *Modelo Tradicional*.

“Los films elaborados en Hollywood repetidamente proponen a la admiración el caso de un hombre (generalmente, un periodista) que busca la amistad de un criminal para entregarlo a la policía; el argentino, para quien la amistad es una pasión y la policía una mafia, siente que ese “héroe” es un incompresible canalla”.

Jorge Luis Borges.

La policía, hemos visto, acompaña la formación del Estado moderno. Sin embargo, el proceso de formación del Estado argentino difiere del proceso que caracterizó a los Estados europeos, que suele ilustrar los estudios policiales clásicos. Aquí, los conflictos bélicos que acompañaron el proceso de formación del Estado fueron mayormente conflictos internos, no externos, donde el *enemigo* no provenía desde afuera sino desde el propio territorio. Esto explica una fuerte militarización en las prácticas cotidianas de las policías, “sesgada hacia una mayor preponderancia de la necesidad de proteger al Estado de sus enemigos internos, que de proveer protección y reconocer los derechos de los ciudadanos” (SALLES KOBILANSKI, 2011: 37). Es decir, desde su conformación, las necesidades de centralización y orden del Estado argentino llevaron a una marcada militarización de la policía, la cual era utilizada para defender al Estado contra sus amenazas políticas (EATON, 2008; KALMANOWIECKI, 2000; SALLES KOBILANSKI, 2011).¹⁵ La policía argentina nace¹⁶ y se consolida como una institución que sirve a los gobiernos más que a sus ciudadanos, adoptando una concepción de la seguridad donde prima el deber de proteger al Estado, por sobre los derechos y libertades de sus ciudadanos (ANDERSEN, 2001; SAIN, 2008).

¹⁵ Pensemos, en tiempos de un Estado argentino ya consolidado, en el habitual uso represivo de la policía contra el incipiente movimiento obrero, en su dimensión anarquista o sindical, a fines del siglo XIX por ejemplo. Al respecto véase Kalmanowiecki (2000).

¹⁶ La primera institución con funciones policiales en el Virreinato del Río de la Plata fue la Capitanía de Puerto de Buenos Aires, a partir de la cual se constituye la actual Prefectura Naval Argentina. Siguiendo un orden cronológico, el 24 de Diciembre de 1821 se crea en la Provincia de Buenos Aires la Superintendencia de Alta Policía, lo cual supone el origen de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. En 1880, federalizada la Ciudad en Buenos Aires, se constituye la Policía de la Capital Federal (GARIBALDI, 2008). La Policía de la Capital Federal sería substituida por la actual Policía Federal, creada en 1943 a través del Decreto 17.750/43 (B.O. 24/11/1943).

Con el devenir histórico el sistema policial argentino,¹⁷ conservando sus características mencionadas anteriormente,¹⁸ vive un doble proceso institucional: durante los diversos gobiernos militares que aquejaron a la Argentina a lo largo del siglo XX, las policías fueron utilizadas como parte del aparato represivo dirigido por las Fuerzas Armadas; y en democracia, los distintos gobiernos, más allá de su signo político, coincidieron en delegar los asuntos de seguridad pública en la policía, sin realizar una revisión del perfil castrense o militarista que habían adoptado estas instituciones (SAIN, 2008). Resulta particularmente extraño que en el mismo país donde el retorno de la democracia permitía imponer un control civil sobre sus fuerzas armadas, terminar con la tutela que estas habían ejercido durante décadas sobre la vida institucional, e incluso juzgarlas por los crímenes cometidos durante su gobierno, la policía conservara sus vicios y su perfil militarista.

De esta manera, en las últimas décadas se estructura en Argentina el denominado *modelo tradicional*¹⁹ (SAIN, 2002a) del sistema policial, el cual se caracteriza por el *desgobierno político* sobre los asuntos de la seguridad pública y, como consecuencia, el *autogobierno policial*. Con esto nos referimos a que los sucesivos gobiernos, por falta de voluntad y/o incapacidad, delegaron a las agencias policiales el monopolio de la administración de la seguridad pública, dotando a estas de una amplia autonomía para regirse y gobernarse. Así, por ejemplo, si bien “en los textos constitucionales y en los plexos normativos, la responsabilidad central y superior del ejercicio del gobierno de la seguridad recae en las autoridades gubernamentales del ramo [...], las principales pautas básicas de las políticas, estrategias e intervenciones de control del delito y de mantenimiento del orden público fueron, en general, establecidas y reproducidas por las instituciones policiales” (SAIN, 2008: 125).

En otras palabras, el poder político y las agencias policiales entablaron a partir del retorno democrático una dinámica de convivencia en la cual, en la medida en que la labor de estas últimas preservara cierto margen *acceptable* de tranquilidad en la

¹⁷ El sistema policial federal actualmente se compone de 4 cuatro instituciones policiales y fuerzas de seguridad: la Policía Federal Argentina; la Gendarmería Nacional; la Prefectura Naval Argentina; y la Policía de Seguridad Aeroportuaria. A su vez, cada una de las 23 provincias cuenta con una policía provincial, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, posee su propia policía, la Policía Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires.

¹⁸ Como afirma Kalmanowiecki, “la forma inicial, el estilo y esquemas de organización adoptado por los regímenes policiales, una vez institucionalizada, son muy resistentes al cambio” (2000: 50)

¹⁹ Dicha conceptualización, acuñada por Sain (2002a) es ya canónica dentro de la literatura argentina especializada en seguridad.

ciudadanía, el poder político se mantendría apartado de aquellas, sin cuestionar sus métodos o criterios, sus bases organizacionales o doctrinales, su eficacia, o siquiera sus fuentes de financiamiento irregular.

Esta histórica *delegación* del gobierno de la seguridad en las instituciones policiales fue cuestionada repetidamente por numerosos académicos, organismos de derechos humanos y diversos actores sociales, en tanto dicha delegación supone la renuncia del gobierno a desarrollar políticas de seguridad y a gobernar sus instituciones policiales (CELS, 2012).

El *modelo tradicional* fracasó. Y el fracaso de este círculo vicioso de indiferencia política y autogestión policial –aún vigente a nivel federal o subnacional en distintas instituciones policiales–²⁰ se evidencia en la baja confianza que tienen los ciudadanos en sus instituciones policiales, en la alta percepción de que estas se encuentran involucradas en prácticas delictivas y en el marcado aumento del delito.²¹ Por ejemplo, en 2005, más del 75% de la población afirmaba confiar poco o nada en su policía;²² y el 60% consideraba que la policía está involucrada en la delincuencia.²³ En lo que quizás sea un indicador más curioso sobre este fracaso, en la Provincia de Buenos Aires existían en 2003 la misma cantidad de agentes de seguridad privados que agentes provinciales (SMULOVITZ, 2003).²⁴

El motivo de esta descripción teórica del sistema policial argentino -además de brindar al lector un panorama necesario sobre el contexto en el cual se inscribe *cualquier* debate sobre cambios en las fuerzas de seguridad- es que se ha afirmado que la experiencia de la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria habría consistido en la principal excepción al *modelo tradicional* de seguridad pública, luego de las

²⁰ El último Informe anual del CELS afirma, por ejemplo que, luego de la interrupción de un periodo reformista “la provincia de Buenos Aires ha cumplido cuatro años de delegación de la gestión de seguridad en la Policía Bonaerense y presenta serios problemas tanto en lo que hace a su capacidad para esclarecer los delitos más graves como en materia de derechos humanos” (2012: 98). Para más acerca del retroceso luego del periodo reformista en la Policía Bonaerense véase “Regresiones en las políticas de seguridad, una dirección de difícil retorno”, en *Informe 2009*, CELS (2009).

²¹ De acuerdo a estadísticas oficiales, el número de delitos *denunciados* aumento un 89,6% a lo largo de la década del '90 (1990-1999). Fuente: *Informe Anual de Estadísticas Policiales (2001)* Sistema Nacional de Estadística Criminal. A su vez, la tasa de homicidios en Argentina, si bien es relativamente baja en comparación a otros países de la región (por ejemplo, Brasil o Venezuela) ha tenido un aumento sustancial, duplicándose en el periodo que va de 1979 a 2003 (SOARES & NARITOMI, 2007).

²² Fuente World Values Survey 2005 <http://www.worldvaluessurvey.org> (acceso 29 Febrero, 2013).

²³ Datos para el año 2008. Fuente: The Latin American Public Opinion Project (LAPOP). <http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/HOME>

²⁴ Para más sobre las policías en el periodo posterior a 1983 véase Martin Edwin Andersen, *La Policía*; Alejandra Vallespir, *La policía que supimos conseguir*; Marcelo Sain, *El Leviatán Azul*.

reformas, interrumpidas, en la Provincia de Buenos Aires (CELS, 2012: 99).²⁵ Es decir, si en la Argentina democrática, la regla ha sido la ausencia de debate en los ámbitos gubernamentales o parlamentarios sobre el rol institucional de las policías en la democracia y sobre sus bases organizativas y doctrinarias, esta tendencia vive, *en cierta medida*,²⁶ una excepción, en el 2005, con la creación de una institución policial novedosa: la PSA (SAIN, 2011: 3).

C. Las Reformas Policiales

“¿Por qué he planteado esta hipótesis insensata? Porque la policía es el único punto del que ningún extremista podría censurar objetivamente la necesidad de una ‘reforma’: en lo tocante a la policía no se puede ser más que reformista”.

Pier Paolo Pasolini.

En el marco de lo expuesto anteriormente, es el turno de preguntarnos por el historial de reformas policiales previas a la experiencia de la PSA. En líneas generales, los especialistas en seguridad pública argumentan que las reformas que tienen lugar a fines de la década del 1990 ocurren cuando diversos factores (como el aumento del delito, la percepción generalizada de corrupción e ineficacia en por parte de las instituciones que deberían combatirlo, las demandas sociales en un contexto democrático, y la aumento de la atención pública sobre dicha problemática) vuelven inadmisibles el mantenimiento de la indiferencia política para con su sistema policial.²⁷

Los casos donde se pretendieron realizar reformas amplias²⁸ fueron los de la Provincia de Buenos Aires (1997-1999 y 2004-2007), la Provincia de Mendoza (1998) y

²⁵ “La principal excepción al modelo delegativo la constituyeron los ciclos reformistas del sistema de seguridad de la provincia de Buenos Aires, seguido por la experiencia de traspaso de la Policía Aeronáutica Nacional (PAN) –de la órbita militar a la civil– que implicó la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA)”(CELS, 2012: 99).

²⁶ Mencionamos que esta excepción es *relativa* dado que, si bien el proceso que deriva en la sanción de la ley que oficializa su creación de la PSA supuso un largo debate parlamentario sobre la seguridad pública, y la PSA efectivamente se estructura sobre parámetros novedosos que la diferencia de las policías tradicionales, el propio equipo que llevo a cabo su proceso de reforma —como se desarrolla con mayor detenimiento en el Capítulo 4— manifiesta haber contado con una amplia autonomía y valerse de la continuidad de esta histórica delegación en las cúpulas policiales para llevar a cabo su agenda reformista.

²⁷ Para un breve historial de las reformas policiales en la Argentina véase Barreneche y Galeano (2008).

²⁸ Salles Kobilanski (2011) define a una reforma policial *amplia* a nivel subnacional como un proceso de modificación comprehensiva en la estructura y prácticas de la institución policial en todas las dimensiones que estas abarcan; territorial, funcional y de rendición de cuentas.

la Provincia de Santa Fe (1998-1999). El caso de la Policía de Buenos Aires (conocida como *Policía Bonaerense*) ha sido el más notorio, por ser la fuerza más numerosa del país,²⁹ por el historial de involucramiento en diversos casos de gran impacto, y por que en dicha provincia reside más de una tercio de la población total del país. Desafortunadamente, estas reformas tuvieron un destino común: terminaron limitándose a ser aplicadas de manera parcial o fueron desandadas y revertidas por las administraciones sucesoras. La literatura, sin embargo, desacuerda sobre los motivos por los cuales las reformas fallaron: el peso de los legados autoritarios (PEREIRA y UNGAR, 2004), la resistencia corporativa de las policías (FUENTES, 2005), el peso del federalismo (EATON, 2008), o la falta de acción sobre las deficiencias institucionales subyacentes, como el problema agente-principal (MOTA PRADO et al, 2012), han sido algunas de las razones mencionadas.³⁰

Lo que aquí resulta relevante destacar es cuáles han sido las distintas condiciones que, de acuerdo a la literatura, pueden *iniciar* un proceso de reforma en las instituciones policiales. Estas son principalmente: (a) una amplia percepción en la opinión pública de que la policía es corrupta y/o ineficaz, la cual puede verse notoriamente amplificada ante un *escándalo* o caso resonante que catalice y enfoque dicha percepción; (b) una cobertura sostenida sobre dicho escándalo o caso resonante en los medios de comunicación; y (c) la difusión de otras políticas reformistas. Sobre los dos primeros puntos nos detendremos brevemente.

Si bien el *escándalo* no es condición necesaria ni suficiente para iniciar un proceso reformista, brinda una oportunidad inusualmente generosa para promover reformas. Esto se debe a que el escándalo “alcanza dramáticamente ciertos niveles de atención; enfoca la atención pública en los aspectos negativos del statu quo y, por lo tanto, inclina en forma temporal el balance de poder entre los partidarios de la reforma y aquellos que se resisten a ella, permitiendo que los cambios sean impulsados a través de lo que no podría haber sido políticamente posible bajo otro tipo de circunstancias” (VARENIK, 2004: 42). El escándalo conduce a cierta situación de *crisis* dentro de una institución que, en consonancia con la propia etimología del término, propicia el

²⁹ Al momento de su intervención civil, el 19 de Diciembre de 1997, dispuesta por el Decreto 4506/97 del entonces gobernador de la provincial, Eduardo Alberto Duhalde, la Policía de la Provincia de Buenos Aires contaba con unos 45.000 efectivos (ESTEVEZ, 2008). En la actualidad cuenta con unos 58.000 efectivos. (ARIAS et al, 2012).

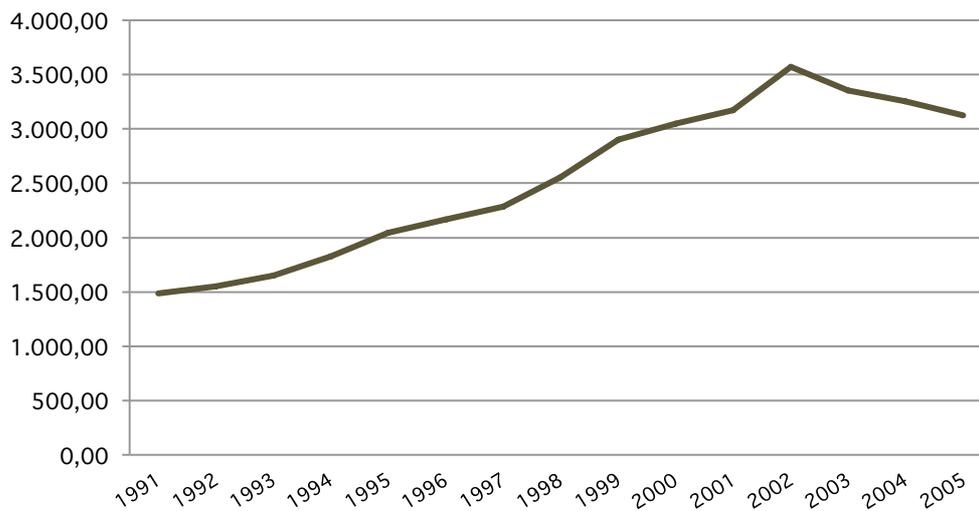
³⁰ Para un análisis de las contribuciones de la disciplina al historial reciente de reformas policiales de nivel subnacional, vease Salles Kobilanski (2011).

cambio. Así, por ejemplo, el ya mencionado “Caso Cabezas” precedió a la primera reforma policial en la Provincia de Buenos Aires; y el asesinato del joven Sebastián Bordón a la reforma implementada en la Provincia de Mendoza.

En el caso del reemplazo de la antigua PAN se observa la confluencia de los tres elementos mencionados: una percepción de que la fuerza en cuestión era corrupta y/o ineficaz, la cual es amplificadora dramáticamente por el escándalo Southern Winds; una cobertura sostenida de dicho escándalo que no permitió desviar la atención hacia otra problemática; y la existencia de otros procesos reformistas cercanos en el tiempo. Dichos elementos se encuentran relacionados de manera intrínseca con los factores antecedentes. Como hemos mencionado previamente, la existencia de diversos escándalos de resonante impacto mediático en la década de los 1990 revestía de ante mano al ámbito aeroportuario de un halo de corrupción a los ojos de la opinión pública. Asimismo, esta preocupación ciudadana por la seguridad y a la corrupción, complementada por la creciente importancia del narcotráfico y las amenazas no tradicionales —factores que analizaremos con mayor detenimiento a continuación— determinaba que el caso Southern Winds, caso en el cual se involucraban ambas cuestiones, fuera *a priori* particularmente atractivo en términos mediáticos. Y la citada irregularidad normativa de la institución responsabilizada por el suceso dotaba al escándalo de una peculiaridad que favorecía una mayor cobertura y atención sobre la misma. Es decir, la fuerza implicada no era cuestionada únicamente por su labor o su posible corrupción sino, como descubre la opinión pública, por encontrarse funcionando al margen de la ley.

D. La Seguridad y la Corrupción Como Temas de Agenda.

En Argentina, como en toda la región, el problema de la seguridad se ha transformado en una de las mayores preocupaciones de la población. Tras un marcado incremento del delito durante la década del 1990, en la cual se duplica la cantidad de delitos denunciados, y un pico delictivo contemporáneo a la crisis del 2001/2002, la seguridad pública termina de consolidarse como una de las principales preocupaciones de los ciudadanos.

Gráfico 1. Evolución de tasa delictiva en Argentina 1991-2005.³¹

Fuente: Sistema Nacional de Información Criminal (2008).

Si bien el aumento de la preocupación por la seguridad se da frente a un claro incremento de la tasa delictiva, la literatura suele establecer diversas diferenciaciones analíticas entre la inseguridad real (llamémosle, tasa de criminalidad) y el *sentimiento* de inseguridad o la percepción de la seguridad.³² Ello supone que suele (o puede) existir una diferencia entre la situación de inseguridad real y la percibida, y debe contemplarse la incidencia de distintos factores sobre esta brecha perceptiva. El rol de los medios de comunicación ha sido, quizás, el factor más mencionado al respecto (GONZÁLEZ PLACENCIA, 2002; LARA KLAHR & LOPEZ PORTILLO VARGAS, 2004; BARATA, 2007), con el argumento de que los medios sobreenfatizan las temáticas ligadas a la criminalidad, deteniéndose especialmente sobre el crimen violento, generando de este modo temor en una ciudadanía que percibe que la tasa delictiva de su sociedad es superior a la real. Al respecto es interesante mencionar que, en un estudio sobre la seguridad ciudadana en Argentina, Diego Fleitas (2010) plantea que en los medios de comunicación argentinos este sobredimensionamiento es aún mayor que en otros países latinoamericanos.³³

³¹ Delitos denunciados.

³² Desde una perspectiva sociológica aplicada a Argentina, vease por ejemplo, El sentimiento de inseguridad, G Kessler. A su vez, el estudio de Furstenberg, Jr (1971) es influyente en su diferenciación entre el miedo y la preocupación al crimen.

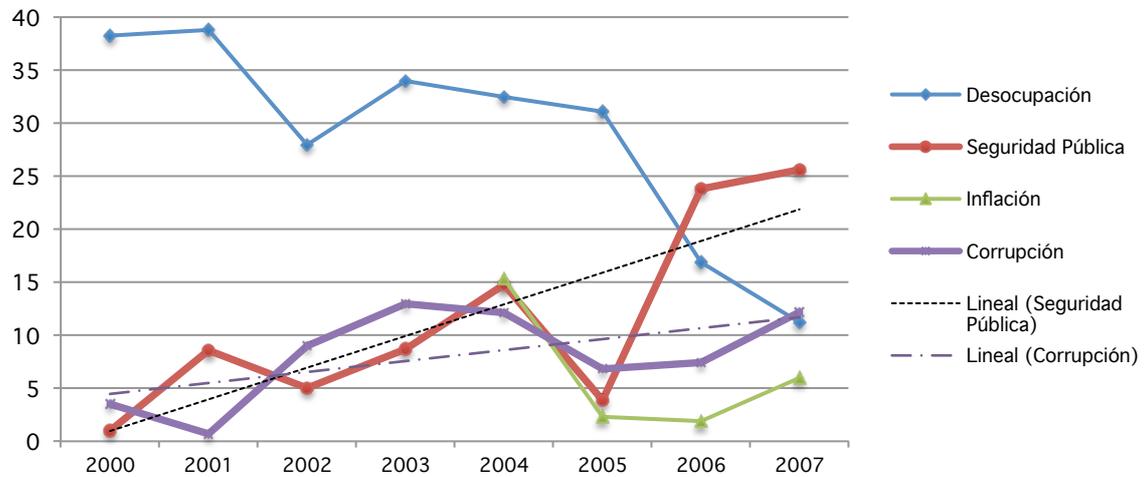
³³ "...los medios de comunicación argentinos [...] de acuerdo a un estudio comparado tienden a dedicarle más espacio al tema inseguridad y a su vez a hacerlo en forma más sensacionalista, que el resto de sus pares latinoamericanos analizados" (FLEITAS, 2010: 7)

Por su parte, Lucia Dammert ha argumentado (DAMMMERT & MALONE, 2002; DAMMERT & LAGOS, 2012) sobre el peso de la corrupción en el aumento de la percepción de la inseguridad. Su argumento es que si bien la corrupción es una práctica habitual en la región, ello no la libra de consecuencias, sino que tiene efectos negativos sustanciales sobre la confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas; en este caso, en la policía. De este modo, aún si la tasa delictiva se mantiene estable, la baja de confianza en la policía produce una mayor percepción de inseguridad. Datos presentados en su trabajo provenientes de la Encuesta de Victimización del año 2000 muestran que un 9% de la población entrevistada fue víctima de corrupción en el periodo 1995/2000, y en casi 3 de cada 4 casos el hecho de corrupción era asociado a la policía. La percepción de altos niveles de corrupción se tradujo en que los ciudadanos de Argentina presentaran los niveles más bajos de confianza en la policía de toda América Latina (DAMMERT & MALONE, 2002).

No es de extrañar, entonces, que frente a un sostenido aumento del delito, con instituciones policiales percibidas progresivamente como incapaces y/o corruptas, y medios habituados a privilegiar temáticas delictivas sobre otras cuestiones³⁴, la seguridad se haya convertido en una de las principales preocupaciones de los ciudadanos. En este caso nos remitimos a dos mediciones distintas a los fines de sustentar esta afirmación: las encuestas domiciliarias de la consultora Ipsos-Mora y Araujo y los datos del estudio de opinión pública Latinobarómetro. Para este último la amplitud del cuestionario arroja una mayor dispersión en las respuestas. Los resultados, sin embargo, son similares: la seguridad es un problema de importancia creciente, consolidándose como uno de los tres problemas principales para la ciudadanía. A su vez se incluye un gráfico comparativo sobre la percepción de inseguridad en la región de acuerdo a otro estudio de opinión pública, en el cual se evidencia que dicha percepción en Argentina está bien por encima del promedio de las Américas.

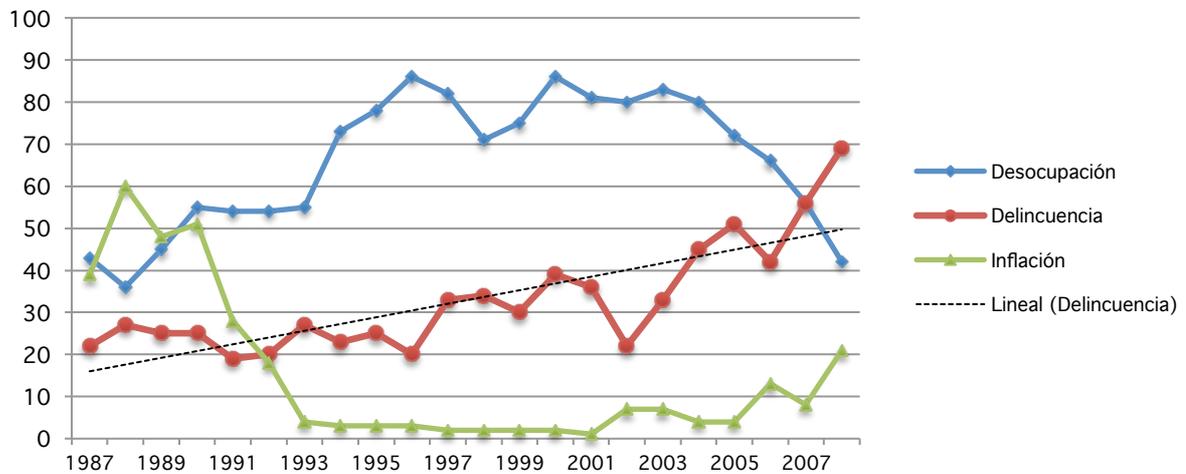
³⁴ Para un análisis comparado del tratamiento de temáticas de seguridad en los periódicos de la región, utilizando para el caso argentino los diarios Clarín y La Nación, véase *El Cuerpo del Delito*, Germán Rey. Disponible en: <http://www.c3fes.net/docs/delitofinal.pdf>

Gráfico 2a. Opinión Publica Argentina ¿Cuál es el problema más grave del país?



Fuente: Latinobarómetro.

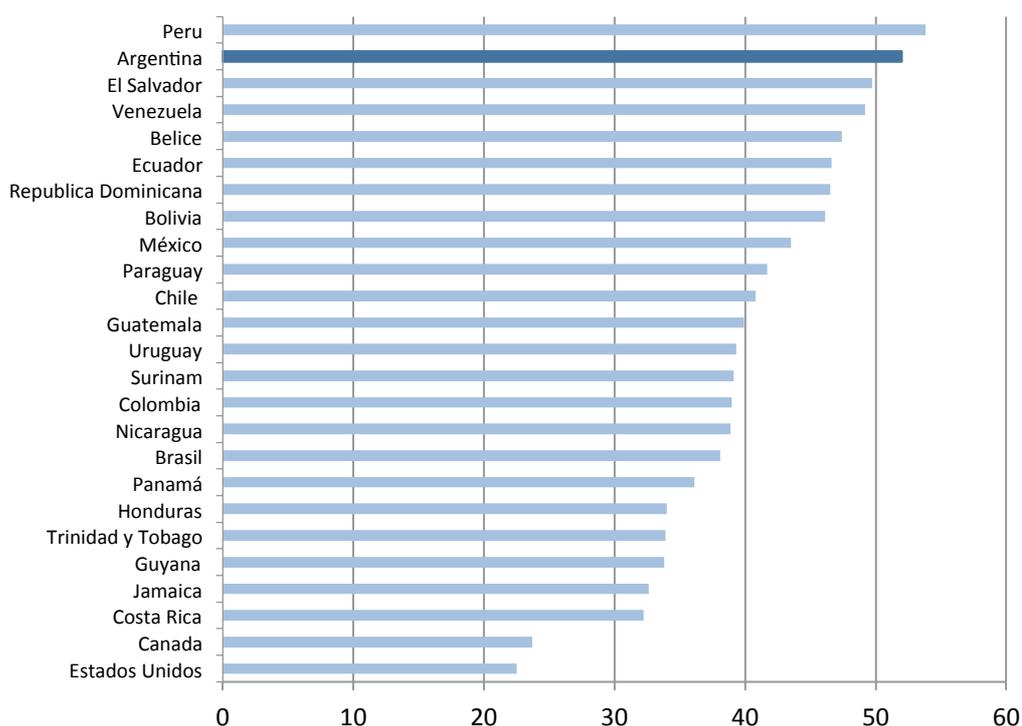
Gráfico 2b. Opinión Publica Argentina ¿Cuál es el problema más grave del país?



Fuente: FLEITAS (2010) en base a Ipsos – Mora y Araujo³⁵

³⁵ “Gráfico realizado a partir de los resultados de las encuestas de Ipsos- Mora y Araujo entre 1987 y 2009, efectuadas con 1200 casos de entrevistas domiciliarias en los principales centros urbanos del país [...] tomando en cuenta la primer encuesta realizada cada año” (FLEITAS, 2010).

Gráfico 3. Percepción de Inseguridad en la región.



Fuente: Lodola (2010) en base a Barómetro de las Américas por LAPOP

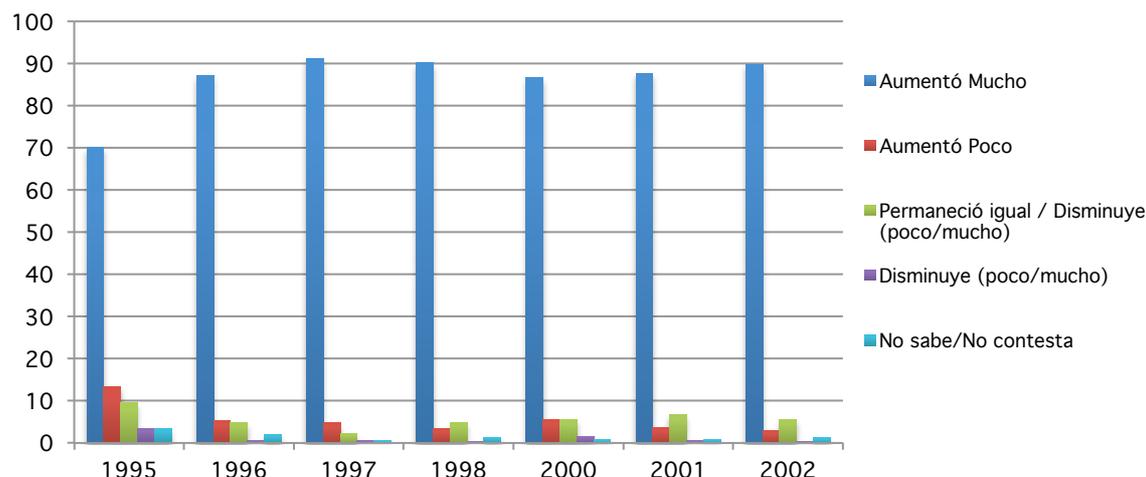
Como se observa en el Gráfico 2a, la corrupción —que ya ha sido mencionada en relación a su impacto sobre la seguridad— también se ha constituido como un tema de agenda en la sociedad argentina, ocupando ocasionalmente el puesto de mayor preocupación ciudadana luego del desempleo. La corrupción toma un lugar destacado a ya a fines de la década del 90, momento en el cual una coalición electoral estructurada principalmente en torno a las demandas de transparencia consigue imponerse en las elecciones legislativas de 1997 y posteriormente en las presidenciales de 1999. Si bien la recesión que desemboca en la extraordinaria crisis de 2001, provoca que la principal preocupación de la sociedad argentina sea el desempleo y la pobreza, en el periodo posterior a la crisis, la preocupación por la corrupción observa una tendencia ascendente.

El estudio de la corrupción se dificulta principalmente porque “el carácter oculto de las transacciones ilegales [...] hace casi improbable basarse en datos o estadísticas confiables” (Aureano & Ducatzenzeiler, 2002), por lo cual habitualmente se utilizan mediciones sobre la *percepción* de corrupción y no sobre la victimización real. El índice más difundido al respecto es el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de

Transparencia Internacional, el cual puede ser descrito como un índice compuesto (o un *índice de índices*): una combinación de encuestas y evaluaciones de la corrupción recogidos por diversas instituciones. El mismo es utilizado frecuentemente para comparaciones entre países, ya que establece una escala ordinal de menor a mayor corrupción. En el año 2005 Argentina, recibía un puntaje de IPC de 2,8 en un escala inversa de 0 a 10 (como referencia, Chad y Bangladesh, los peor calificados, recibían un puntaje de 1,7) ocupando el puesto 97 en el ranking internacional, lo cual la posicionaba por debajo de gran parte de los países de la región, como por ejemplo Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay, entre otros. Si bien se desaconseja la comparación interanual, dado que las fuentes pueden variar de año a año, la variación de Argentina en el IPC es llamativa: del año 2000 al año 2005 desciende casi 50 posiciones en el ranking internacional (del puesto 52 al 97).

Complementario a los resultados del IPC (que según su propia web, no brinda un panorama completo sino que “captura la percepción de corrupción en el sector público desde la perspectiva de empresarios y expertos”) y a lo expuesto en el Gráfico 2A, es el análisis de otro ítem consultado por Latinobarómetro. Desde 1995 hasta el 2002 dicho estudio de opinión pública preguntó al encuestado si este considera que la corrupción en su país ha aumentado, disminuido o permanecido igual. Las respuestas, presentadas en el gráfico exhibido a continuación, brindan mayor sustento a la afirmación de que la corrupción era percibida en la sociedad argentina como un problema en marcado crecimiento. En todo el periodo 1995-2002 al menos 70% de la muestra consideró que la corrupción “aumentó mucho”; y en el caso de sumar las respuestas sobre un aumento de la corrupción (“aumentó poco” y “aumentó mucho”) el porcentaje se mantiene por encima del 80%.

Gráfico 4. Percepción de Aumento de la Corrupción en Argentina.



Fuente: Latinobarómetro.

A su vez, en lo relativo específicamente al ámbito aeroportuario, no podemos dejar de señalar que durante de la década de 1990 tienen lugar en este ámbito —o se encuentran directamente relacionados con el mismo— una serie de escándalos de alto impacto mediático y político, que atestiguan el fuerte nivel de corrupción que antecede al caso Southern Winds. Podemos mencionar brevemente, por ejemplo:

- A. El *Yomagate* de 1991, que involucró a la entonces cuñada del presidente, Amira Yoma y su pareja, el ex Director de la Aduana en Ezeiza, Ibrahim al Ibrahim, en el ingreso de valijas enviadas a Ezeiza con dinero proveniente del narcotráfico.³⁶
- B. El caso de la denominada *Aduana Paralela*, cuya investigación iniciada por la Justicia en 1996 probó el ingreso, entre 1990 y 1996 —tanto por vía portuaria como aeroportuaria—, de más de 22.000 contenedores con documentación falsa y sellos apócrifos, y por el cual fue imputado personal de la PAN.³⁷
- C. El tráfico ilegal de armas a Ecuador, en el cual la Fuerza Aérea tuvo participación directa, y la PAN, en tanto dependencia de esta y fuerza encargada del control de los cargamentos en el Aeropuerto Ezeiza —punto de salida de los vuelos con el material bélico— se vio directamente implicada por la difusión del caso. Por el hecho, miembros de la PAN son investigados judicialmente y la

³⁶ *Interpol capturó en Siria al ex esposo de Amira Yoma*. Diario Clarín, 17 de Julio de 1998.

³⁷ *El misterio que apunta a la Aduana paralela*. La Nación, 25 de Febrero de 2003.

fuerza sufre cierta depuración: son removidos su Director Nacional, Clemente Velazco, y el Jefe de la PAN en Ezeiza, Eduardo Spadano, entre otros.³⁸

En suma, los datos presentados nos permiten sostener que al momento de hacerse público el caso Southern Winds la seguridad y la corrupción eran, sin lugar a dudas, *temas de agenda* en la sociedad argentina. A su vez, algunos trabajos indican que, en las democracias, el impacto de la opinión pública en las políticas públicas es sustancial, existiendo una congruencia entre los cambios en las preferencias y principales problemáticas de los ciudadanos y las políticas de los gobiernos (PAGE & SHAPIRO, 1983; BURNSTEIN, 2003). Con anterioridad a la difusión del escándalo mencionado, la seguridad aeroportuaria no era una dimensión de la seguridad relevante para la opinión pública ni los aeropuertos un segmento del espacio público sustancialmente importante para el ciudadano común. Sin embargo, consideramos que el impacto de opinión pública en consolidar a *la seguridad y a la corrupción como temas de agenda* obliga a los gobiernos adoptar una posición activa con respecto a su sistema de seguridad cuando éste, en cualquiera de sus dimensiones, es cuestionado por una situación de crisis con claras implicancias en materia de corrupción.

E. Las nuevas amenazas. Crecimiento y consolidación del narcotráfico.

Si, como hemos dicho, la seguridad se ha transformado en una de las problemáticas más relevantes, no podemos dejar de mencionar la ampliación que ha experimentado la agenda de seguridad. Esto es, la consolidación de lo que se ha denominado como *nuevas amenazas* o *amenazas no tradicionales*, que incluyen entre algunas de sus modalidades principales, al narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado internacional. Las principales características de las *nuevas amenazas* son su transnacionalidad, su naturaleza híbrida —“es decir, que afectan a la seguridad internacional y a la seguridad doméstica al mismo tiempo” (TULCHIN, 2005: 106)— y la dificultad de su identificación. En los últimos tiempos la modalidad más extendida y de mayor relevancia, tanto en Argentina como en la región, ha sido el narcotráfico (SAIN, 2002b; CALDERON, 2012). Así, y en tanto el proceso de cambio institucional

³⁸ *Armas, depuran a la Policía Aeronáutica*. La Nación, 25 de Noviembre de 1996.

del cual es objeto este estudio se desencadena a partir de un caso de narcotráfico, al tratar la cuestión de las amenazas no tradicionales, nos limitamos a esta modalidad.

Argentina, en comparación a otros países de la región, no es un gran productor de drogas; es más bien un país de consumo, tránsito y lavado de dinero proveniente de dicha actividad (EMMERICH, 2009: 189). De acuerdo a las tipologías habituales de mercados del narcotráfico, Argentina es catalogada como un *país de tránsito para consumidores*, y en ese marco se inserta el caso Southern Winds.³⁹

El tránsito internacional, en el periodo estudiado, se identifica principalmente con el tráfico de cocaína y en menor medida, de heroína. Diversos reportes anuales en materia de control de narcóticos -International Narcotics Control Strategy Report (INCSR)- del Departamento de Estado norteamericano, previos al caso Southern Winds, alertaban sobre la situación de Argentina, la cual era observada como un punto de tránsito relevante:

“Argentina [...] se mantiene como un país de tránsito de cocaína” (2002: IV - 3; 2003: IV-3); “Argentina también se ha convertido en un área de tránsito para la heroína colombiana (2004: 79)”; *“La mayor parte de los funcionarios argentinos concuerdan con que el tráfico de drogas es un problema. Los envíos de droga fuera del país se realizan, en su mayoría, vía aviones comerciales, el sistema portuario, y en algunos casos, en pequeños cruceros privado. Envíos de cocaína desde el Aeropuerto Internacional de Ezeiza, en Buenos Aires, están destinados principalmente a Europa, Sudáfrica y Australia.” (2004: 81).*⁴⁰

Como hemos mencionado en la introducción, y se desprende de lo anterior, el crecimiento y consolidación de estas *nuevas amenazas* ha dotado de un mayor protagonismo al aeropuerto. Este ya no se configura simplemente como un espacio de transbordo de pasajeros, sino también como un espacio clave de combate al delito.

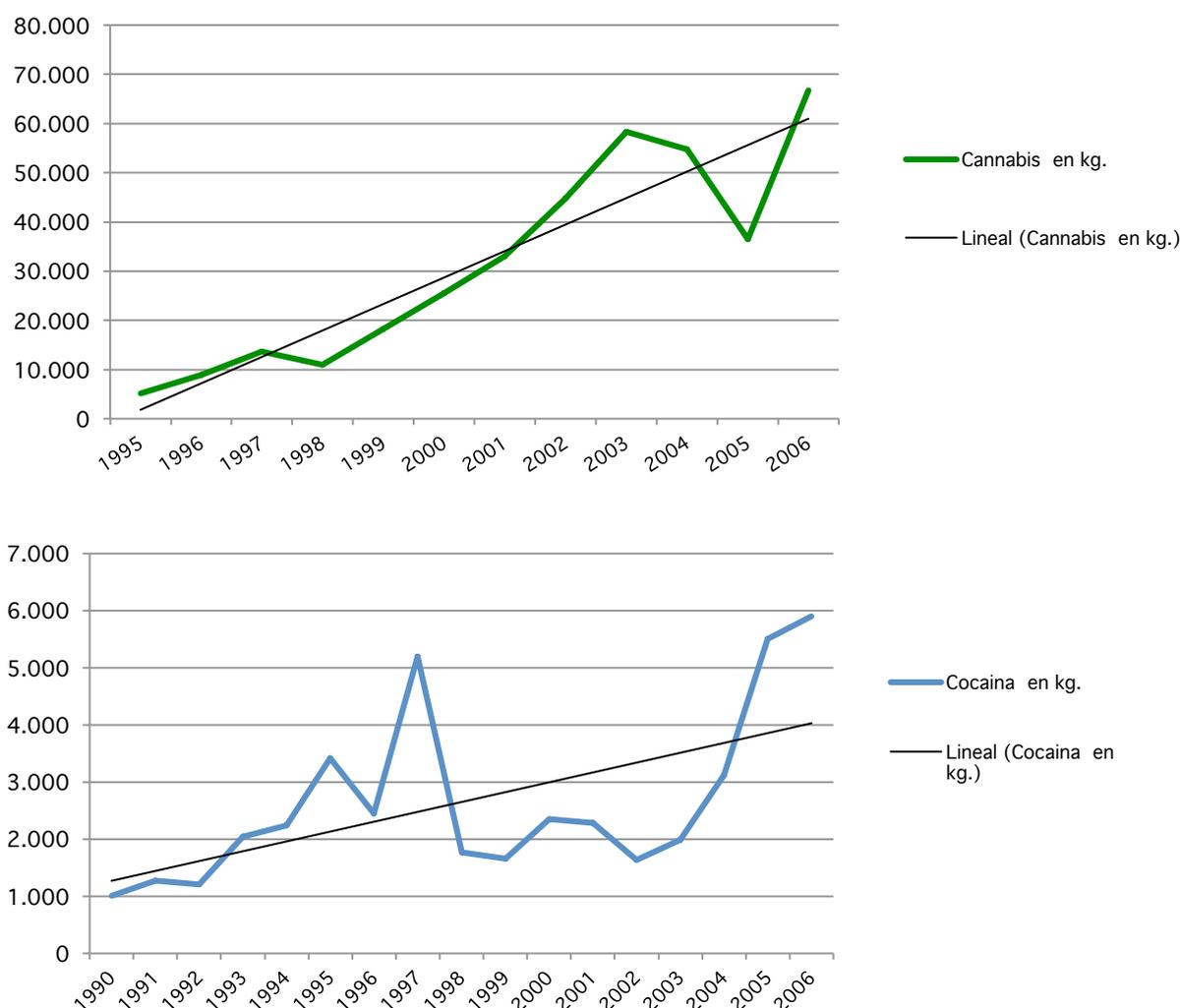
Por su propia naturaleza, encontrar un indicador para medir el volumen de tráfico de drogas es una tarea difícil. Al igual que con otro tipo de delitos, un aumento (o disminución) en el número de casos registrados puede deberse tanto a un incremento

³⁹ Sin embargo, hoy también es considerado un país de consumo: los argentinos tienen unas de las tasas de consumo de cocaína más altas del mundo, aproximadamente cinco veces mayor al promedio mundial. Aproximadamente el 2,6 % de la población entre 15-64 años consume cocaína, siendo la tasa más alta de Sudamérica. La media mundial en el año 2011 era del 0,4 %. Fuentes: UNODC WORLD DRUG REPORT 2011; UNODC The Transatlantic Cocaine Market Research Paper (2011).

⁴⁰ La traducción es mía.

(o reducción) de dicha modalidad delictiva, como a una mejor (o peor) labor preventiva, conjurativa e investigativa por parte de las fuerzas de seguridad. Sin embargo, aquí no nos interesamos en precisar exactamente cuál es la relación casual: un incremento en el número de casos registrados denota un crecimiento dicha problemática. Así, a los fines de dar sustento empírico a las afirmaciones realizadas sobre el narcotráfico, se presenta a continuación una línea temporal de la cantidad de incautaciones de las dos sustancias más populares: cocaína y cannabis. La clara tendencia ascendente en ambas revela que existe un incremento en dicha modalidad delictiva y/o en mayores esfuerzos al respecto por parte de las fuerzas de seguridad. En ambos casos, se remite a lo mismo: el narcotráfico era una modalidad delictiva consolidada en la región, y específicamente en nuestro país, en el periodo estudiado.

Gráficos 5 y 6. Cannabis/Cocaína incautada en Argentina (en kg).



Fuente: UNODC (Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito)

En resumen, encontramos, en primer lugar, que el denominado *modelo tradicional* de seguridad pública fracasó, y en dicho fracaso se enmarcan las experiencias de reforma policial que tienen lugar a partir de fines de la década del 1990. A pesar de sus diferencias (y su dudoso éxito), estas revelan, en coincidencia con algunas prescripciones teóricas clásicas de parte de la literatura sobre accionar policial,⁴¹ el peso de un *escándalo* o caso altisonante como punto inicio de una reforma. Asimismo, presentamos datos que indican que la seguridad y la corrupción eran, hacia el 2005, una de las preocupaciones más importantes para la sociedad argentina, señalando a su vez, que el ámbito aeroportuario constituía, ya en la década previa al caso Southern Winds, un foco de corrupción relevante. Asimismo, notamos que la expansión de las denominadas *nuevas amenazas*, especialmente el crecimiento del narcotráfico y la consolidación de Argentina como *país de tránsito para consumidores*, brindan, hacia el año el 2005, una mayor importancia al ámbito aeroportuario, especialmente como espacio de combate al delito. De este modo, nos encontramos con una serie de factores antecedentes (la corrupción y la seguridad como temas de agenda; la consolidación de las nuevas amenazas; y el desajuste normativo de la PAN, condición que desarrollamos en el siguiente capítulo) cuya combinación con un factor inmediato, la atención pública provocada por el caso Southern Winds, explicaría el surgimiento de la PSA.

⁴¹ Vease, por ejemplo, *Scandal & Reform*, de Lawrence Sherman (1978).

Capítulo III – Una Policía Al Margen de la Ley.

A. Surgimiento de la PAN.

La Policía Aeronáutica Nacional (PAN) es creada en 1977 por el gobierno militar. De acuerdo a su ley de creación la PAN es definida como “una fuerza de seguridad militarizada que ejerce funciones de poder de policía en el aeroespacio y el servicio de policía en la jurisdicción territorial”,⁴² comprendida por las aeronaves, aeródromos, pistas de aterrizaje e instalaciones terrestres radicadas en los mismos o que sirvan de apoyo a las operaciones aeroespaciales.

El ideólogo técnico de la fuerza es el comodoro Luis M. Etchegoyen, quién en 1976 publica un artículo en una revista especializada abogando por la necesidad de crear una Policía Aeronáutica. Según afirma, “las circunstancias de la hora no admiten prolongadas demoras”. Etchegoyen fundamenta esta necesidad en la amenaza que representarían el terrorismo y la ‘guerra subversiva’ para la seguridad aeronáutica, y a los compromisos internacionales asumidos por el Estado en dicha materia. A su vez, Etchegoyen justifica la creación de esta fuerza, “no solamente por razones de necesidad, sino también por rentabilidad” (1976: 36). Con ello se refiere a la pérdida económica que supone para Estado, el contrabando de mercancías de alto valor, que usualmente se movilizan por aérea, y los casos de secuestro y/o destrucción de aeronaves. Así, afirmaba que la Policía Aeronáutica no sería una erogación “sino una inversión de incalculable valor actual y futuro, por la moralización que introducirá en las prácticas comerciales, por la prevención en la comisión de delitos y por los incrementos que habrán en las recaudaciones fiscales, más la contribución natural que hará a la seguridad en la aeronavegación” (1976: 36).

Como podemos recordar, la junta militar que gobernó el país luego del golpe de estado de 1976 se encabezaba por los comandantes en jefe de las tres fuerzas; el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Al contar por ese entonces tanto el Ejército como la Armada con fuerzas de seguridad bajo su jurisdicción (Gendarmería y Prefectura, respectivamente), el representante de la Fuerza Aérea en la junta militar, Orlando Agosti, nota una oportunidad para dotar a Fuerza Aérea de una fuerza policial propia

⁴² Ley 21.521 Art. 2 en Boletín Oficial 7/2/1977

(ANDERSEN, 2001; RUNZA, 2005:2). Este promueve entonces la creación de la PAN, hecha efectiva finalmente por el Decreto Ley 21.521 de 1977.

La PAN existirá hasta comienzos del año 2005, cuando luego de su intervención por parte del poder ejecutivo, será finalmente reemplazada por la Policía de Seguridad Aeroportuaria. A su vez, debemos mencionar que durante el periodo 1986-1992, a raíz de un convenio entre Fuerza Aérea y Gendarmería Nacional, el control de los aeropuertos es desempeñado, en la práctica, por esta última. Con la asunción de Antonio Erman Gonzales como Ministro de Defensa, se deroga dicho convenio y se restituye la totalidad de las funciones a la PAN.

Hemos dicho en la introducción que la creación de esta policía militarizada es una anomalía: no existen en prácticamente ningún otro país fuerzas policiales creadas específicamente para el ámbito aeroportuario⁴³. La seguridad aeroportuaria suele ser ejercida por la policía municipal, provincial/estatal o nacional, de acuerdo al tipo de aeropuerto o aeródromo. Si bien los aeropuertos son considerados espacios sumamente sensibles desde el punto de vista de la seguridad, no son considerados una jurisdicción especial respecto del territorio nacional, y por ello no se crean policías nacionales con una jurisdicción exclusiva en dicho espacio (RUNZA; 2005). En este caso, una situación especial permitió que, producto de una disputa de poder, Argentina se encaminó en un sendero particular en relación a la seguridad aeronáutica.

B. Organización

La PAN es creada bajo el ámbito del Ministerio de Defensa. Su Dirección Nacional dependía directamente del Comando de Regiones Aéreas, un organismo de Fuerza Aérea.⁴⁴ La Dirección Nacional conformaba una estructura de mando superior compuesta por una Subdirección Nacional y 14 departamentos organizados como una suerte de Estado Mayor. El cargo de Director Nacional (máxima jerarquía) era reservado a oficiales superiores de Fuerza Aérea en actividad que debían ser designados por el Poder Ejecutivo a propuesta del Comando en Jefe de la Fuerza Aérea.⁴⁵ Contaba

⁴³ Otra excepción, no mencionada por el autor, es el caso de la Airport Police de Irlanda.

⁴⁴ El CRA fue reemplazado posteriormente, en el año 2009, por la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC).

⁴⁵ Ley 21.521 Art. 8 en Boletín Oficial 7/2/1977

con 29 Escuadrones y 18 Destacamentos⁴⁶, cada uno correspondiente a un aeropuerto, extendidos a lo largo del país, sin estructuras de mando intermedias que vinculara a las unidades operacionales con los mandos medios. La PAN no contaba con una estructura superior abocada a la planificación y formulación de estrategias en materia de seguridad aeroportuaria, ni con un sistema de inteligencia criminal. A su vez, evidenciaba una distribución deficiente de sus recursos humanos, con una parte considerable del personal policial destinada a realizar tareas administrativas.

El cargo de Director Nacional de la PAN fue ejercido siempre por Comodoros. Solo el último director tuvo el grado de Brigadier. Teniendo en cuenta la importancia que toda fuerza castrense asigna a los rangos, y el hecho de que dentro de Fuerza Aérea el resto de los cargos directivos eran ejercidos por Brigadieres (un escalafón superior al de Comodoro), esta no es una cuestión menor. Es más bien un indicador de que la PAN era una dependencia poco valorada, una manifestación del rezago de ésta dentro de la Fuerza Aérea. Se ha afirmado incluso que la PAN habría constituido, en ocasiones, un “destino castigo” para los oficiales o suboficiales díscolos dentro de dicha estructura (LEGNANI, 2007). La reacción del personal policial frente al nombramiento de un Director Nacional con un escalafón superior es un reflejo de esta situación.

Cuando el Director Nacional fue un brigadier y no un comodoro, todos pensamos que se venía otra policía, que la cosa iba a cambiar, que al fin íbamos a estar al frente de alguien capaz, que iba a traer más recursos, más gente, que al fin le estaban prestando atención a la PAN⁴⁷

No podemos dejar de destacar, como se observa en la Tabla I expuesta a continuación, la altísima rotación de directores que tuvo la PAN. En menos de 30 años de existencia, conoció 12 gestiones distintas. En promedio, los distintos directores tuvieron una gestión de apenas más de 2 años cada uno, lo cual es un claro indicio de la ausencia de planeamiento a largo plazo dentro de la institución.

⁴⁶ Destacamentos y Escuadrones eran el nombre que recibían lo que hoy se denomina como Unidades Operacionales.

⁴⁷ Agente anónimo citado en PSA (2006).

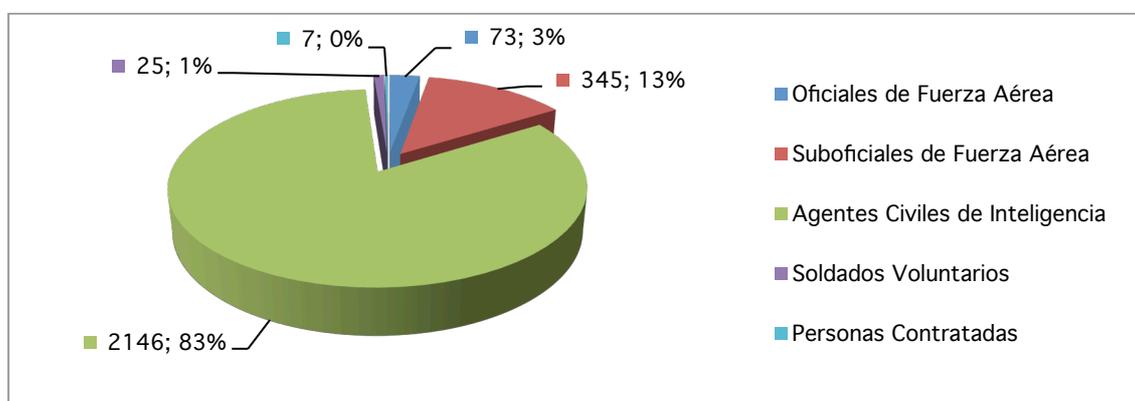
Tabla 1. Director Nacional de la PAN

Periodo	Nombre
1977 - 1982	Comodoro FERNANDEZ, Ataliva
1982 - 1983	Comodoro ANTE, Jorge
1983 - 1986	Comodoro MENDIBERRY, Guillermo
1986 - 1988	Comodoro SADINO, Walter
1988 - 1989	Comodoro BARRERA, Oscar
1989 - 1993	Comodoro ZEOLI, Jorge
1993 - 1995	Comodoro SPAINI, Juan Carlos
1995 - 1997	Comodoro VELAZCO, Clemente
1997 - 2000	Comodoro PERONDI, Eduardo
2000 - 2003	Comodoro MENENDEZ, Avelino
2003 - 2004	Comodoro DE LA FUENTE, Hector
2004 - 2005	Brigadier GIAGISCHIA, Horacio

C. Composición de la PAN

El ingreso a la PAN se daba a partir de 3 modalidades distintas: como oficiales de Fuerza Aérea, provenientes de la Escuela de Aviación Militar; como suboficiales provenientes de la Escuela de Suboficiales de la Fuerza Aérea; o como agentes aeroportuario, egresando del Instituto de Formación de Agentes de la PAN. Los primeros podían desempeñar funciones directivas; los segundos, tareas de apoyo y logísticas; los últimos, estaban destinados a las tareas administrativas o de policiamiento, sin prácticamente ninguna posibilidad de acceder a posiciones jerárquicas. Esta última modalidad de ingreso era la más extendida.

Gráfico 7. Composición del Personal de la PAN hacia Febrero 2005.



Fuente: PSA (2011)

Para su ingreso al Instituto de Formación de la PAN los aspirantes debían contar con una carta de recomendación de un integrante de la institución o de un miembro de la Fuerza Aérea, lo cual denota el carácter endogámico de la institución.

*Para entrar tenias que venir con la firma de alguien. Es como que ‘venias recomendado’, pero eso no te aseguraba el egreso del curso. Tenia que ser de Fuerza Aérea, no importaba quien, pero si una persona que esté en la fuerza.*⁴⁸

Luego, en caso de cumplir exitosamente el ciclo de formación, eran contratados como agentes de policía aeronáutica en el marco del Estatuto del Personal Civil de Inteligencia de los Organismos de Inteligencia de las Fuerzas Armadas. Si bien eran formados (y contratados) para ejercer tareas policiales y no de inteligencia, y pertenecían a una autodenominada ‘Policía’, estos debían regirse por una ley de inteligencia (Ley 19.373).

Las entrevistas realizadas al personal de la extinta PAN dan cuenta de las notorias asimetrías de poder al interior de la institución y los claros límites al desarrollo profesional del personal formado por la propia institución. Los agentes consideran que *“básicamente, fuimos incorporados como mano de obra”*.⁴⁹

Amén de la falta de profesionalismo y el desaprovechamiento de los recursos humanos disponibles, este sistema de estratificación privaba a la PAN de tener un mando competente, lo cual se acrecentaba en un contexto de alta rotación de los cargos directivos y relativo rezago de la institución dentro de Fuerza Aérea. Si bien un agente, categoría de la cual se componía más del 80% de la fuerza, podía contar con sobrada experiencia, capacidad o voluntad de trabajo, cualquier puesto jerárquico le estaba prácticamente vedado. Por el contrario, un militar sin ningún conocimiento de seguridad aeroportuaria podía ocupar puestos importantes simplemente por portación de rango. Los testimonios del personal son ilustrativos al respecto:

*“El sillón de una jefatura de escuadrón (que es una jefatura de unidad) estaba siempre encabezado por un militar, que era un oficial. El oficial cada vez que venía era un ‘destino’; venía, se la enseñaba, medianamente aprendía, y se iba de destino a otro ámbito de la fuerza aérea. Y venía uno nuevo”*⁵⁰.

⁴⁸ Entrevista realizada a Ricardo, ex agente PAN

⁴⁹ Entrevista realizada a Alberto, ex agente PAN

⁵⁰ Entrevista a Patricio, ex agente PAN

“A nosotros nos paso cuando estábamos en Comunicaciones: tener 10 años de antigüedad, vino un cabo recién salido de la escuela de Córdoba y por el hecho de ser personal militar paso a ser el encargado del departamento de Comunicaciones. Y nosotros a ese cabo le enseñamos a trabajar. Pero el era nuestro jefe. El no tenía ni idea de cómo se encendía una teletipo. Esa era la relación⁵¹”.

Al momento de su intervención, la PAN contaba con 2595 efectivos, de los cuales 73 eran oficiales de Fuerza Aérea, 345 suboficiales de la misma fuerza, 2.146 eran agentes civiles de inteligencia, 25 soldados voluntarios y 7 eran personas contratadas.

D. Perfil General

Si bien la función de la PAN era la seguridad aeronáutica, y esta se autodenominaba como policía, muchas de sus características, como vemos, la asemejaban más a un organismo castrense que a una institución policial. Aunque se desempeñaba en un ámbito civil, el personal de la PAN estaba sujeto al Código de Justicia Militar.⁵² Incluso el personal no militar de la institución (como los agentes, a los cuales nos referiremos previamente) podía adquirir estado militar bajo la Ley 19.101 (Ley Para el Personal Militar) “en caso de conflicto internacional, conmoción interior o cuando así lo requieran las necesidades de la seguridad nacional”⁵³. También el sistema de ascensos del personal de la PAN se caracterizaba por seguir una lógica militar. Los ascensos se daban por camadas, al igual que en Fuerza Aérea, tomando como criterio primordial la antigüedad, y no las capacidades, la formación o la competencia en la función desempeñada. Los ascensos a su vez se reducían a una mejora salarial, ya que los agentes –el porcentaje mayoritario del personal de la PAN- no veían cambios en su jerarquía, funciones o cargos.

El perfil castrense de la institución también se manifiesta en su modelo de formación y capacitación. La instrucción, de aproximadamente 3 meses de duración, se focalizaba en formar el *carácter* del agente de la PAN más que en capacitar profesionalmente a los aspirantes. Se buscaba internalizar valores propios del ámbito

⁵¹ Entrevista a Martín, ex agente PAN

⁵² Ley 21.521 Art 17. en Boletín Oficial 7/2/1977

⁵³ Ley 21.521 Art 18. en Boletín Oficial 7/2/1977

militar. Por ejemplo, entre los objetivos declarados de la instrucción se destacaba el de “asumir las actitudes esenciales a la vida policial como fuerza de seguridad nacional militarizada: Fortaleza, Valor, Lealtad, Subordinación, Laboriosidad, Confianza en sí mismo y respeto a sus superiores y subalternos”. Existe una coincidencia entre los agentes entrevistados de que la instrucción era sumamente deficitaria en términos profesionales, y que sus conocimientos específicos fueron obtenidos posteriormente en el puesto de trabajo ‘sobre la marcha’ u observando a algún *antiguo* que se ofrecía a explicar cómo llevar a cabo la labor. Es decir, existía una clara falta de vinculación entre la instrucción y el puesto de trabajo. A su vez, prácticamente no existían posibilidades de capacitación alguna posterior al ciclo de formación, ya que la oferta de cursos era absorbida por el personal superior: en primera instancia, por los oficiales, y en caso de que estos no quisieran realizarlos, por los suboficiales. En suma, la PAN se encontraba en un déficit muy importante en términos de capacitación de su personal, lo cual incluso ponía en riesgo los compromisos internacionales asumidos por la Argentina en materia de seguridad aeroportuaria. A modo de ejemplo es pertinente el siguiente testimonio:

“Había un vacío muy grande respecto a la formación. Prácticamente el 80% del personal civil, que era el que cubría a nivel nacional diferentes puestos, no tenía una capacitación mínima deseable y exigida por los organismos internacionales, en este caso la OACI [...] Gente que hace 15 años que estaba y no había hecho un curso de seguridad de la aviación. Una locura”⁵⁴

La cuestión de la falta de transparencia institucional de la PAN frente a las inspecciones internacionales (de la OACI⁵⁵ o la FAA⁵⁶) es aludida por distintos agentes entrevistados. “Se montaba un circo, así la OACI o la FAA se iba de acá contenta”, “traían gente del interior para aumentar la numérica”, “yo estaba en Córdoba, y viene a Ezeiza en una comisión por qué venía la famosa FAA”, son algunos de sus testimonios recogidos a lo largo de las entrevistas realizadas a antiguos agentes.

La problemática aeroportuaria para la PAN se limitaba casi exclusivamente a la seguridad de la aviación, denominada AVSEC, por sus siglas en inglés. Así, su razón de

⁵⁴ Entrevista a Patricio, ex agente PAN.

⁵⁵ Organización de Aviación Civil Internacional.

⁵⁶ La Administración Federal de Aviación (Federal Aviation Administration) de Estados Unidos. Reemplazada actualmente por la TSA (Transportation Security Administration).

ser era garantizar la seguridad protegiendo a la aviación civil contra lo que se denominan como actos de interferencia ilícita, tal como establece el Anexo 17 del Convenio sobre la Aviación Civil Internacional. Este Convenio -suscripto en Chicago en 1944; aprobado y posteriormente ratificado en el país en 1946⁵⁷ y 1949⁵⁸- era (y es aún en la actualidad) la pieza angular en materia de aviación internacional.

Sin embargo, esta concepción de la seguridad aeroportuaria y de su rol como fuerza de seguridad específica suponía que la prevención y conjuración de delitos fuera una tarea secundaria y subordinaba a la seguridad aérea. Si bien, desde ya, problemáticas delictivas comunes, como el robo de equipajes, o complejas, como el narcotráfico, eran trabajadas por la PAN, el descuido sobre ellas provocó resultados cuanto menos cuestionables, tal como evidencia el escándalo Southern Winds. El propio Director de la PAN, el Brigadier Horacio Giagischia, en una defensa de su fuerza al hacerse público el caso, reconocía, a su manera, las claras prioridades de la PAN y sus déficits en materia de control del narcotráfico:

“El personal de narcotráfico de la Policía Aeronáutica en Ezeiza son 12 personas. En la lucha por la seguridad en aviación [sic], es decir que no pasen explosivos ni armas en los vuelos, eso se está haciendo en un ciento por ciento. En la lucha contra el narcotráfico, con los medios escasos que tenemos, estamos logrando excelentes resultados”.⁵⁹

Por otro parte, se ha afirmado que la PAN, desde su creación, pero particularmente a partir de la década del '90 habría sido una institución particularmente permeable a la influencia y manipulación externa de empresarios, magistrados y funcionarios sin autoridad de dirección policial, lo cual se vincula de manera directa con corrupción existente en el ámbito aeroportuario (o es, más bien, otra expresión de esta):

No pocos magistrados, políticos o funcionarios han incidido informalmente – pero con alto nivel de efectividad- sobre pases, destinos y ocupación de los cargos o funciones policiales de la ex PAN, ejerciendo soterradamente diferentes formas de influencia, presión y dirección sobre jefes y sobre diversos integrantes de la institución y hasta decidiendo acciones y operaciones policiales concretas [...]. Este manejo informal de la ex PAN implicó, en

⁵⁷ Decreto Ley 15.110/46

⁵⁸ Ley 13.891

⁵⁹ Diario Clarín 16/02/2005

algunos casos, la protección y el encubrimiento de jefes y cuadros de oficiales, suboficiales y agentes corruptos o con conductas omisivas que resultaron en acciones permisivas ante ciertas redes delictivas que utilizaron algunos aeropuertos para desarrollar parte de sus actividades ilegales. La denominada “aduana paralela” de los ’90 así como el “caso Southern Winds” constituyen apenas un manifestación de ello. (PSA, 2011: 93)

E. Defensa Nacional y Seguridad Interior.

Para comprender el desajuste normativo en que incurrió la PAN debemos mencionar dos leyes fundamentales para el ámbito de la seguridad sancionadas tras el regreso de la democracia: la Ley de Defensa Nacional (23.554)⁶⁰ y la Ley de Seguridad Interior (24.059)⁶¹.

La importancia de la Ley de Defensa Nacional -que reemplaza la derogada Ley 16.970 del gobierno de Onganía- radica en diferenciar la seguridad interior de la defensa nacional. Para el Estado argentino la defensa nacional deja de comprender “el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr la Seguridad Nacional”⁶² para pasar a constituir “la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas [...] para enfrentar las agresiones de origen *externo*”.⁶³ La Ley 23.554 afirma que existe una diferencia fundamental entre la Defensa Nacional, a cargo de las Fuerzas Armadas, y la Seguridad Interior, a cargo de las fuerzas de seguridad y que está deberá regirse por una ley especial.

Dicha ley (24.059) será finalmente sancionada en 1992, con la función de terminar de diferenciar la defensa nacional de la seguridad interior, a cargo de las fuerzas de seguridad. Lo particular reside en que si bien la PAN era signataria del Convenio Policial Argentino,⁶⁴ y claramente ejercía funciones policiales, no era contemplada en la ley como parte del Sistema de Seguridad Interior, que incluía a la

⁶⁰ B.O. 05/05/1988

⁶¹ B.O. 06/01/1992

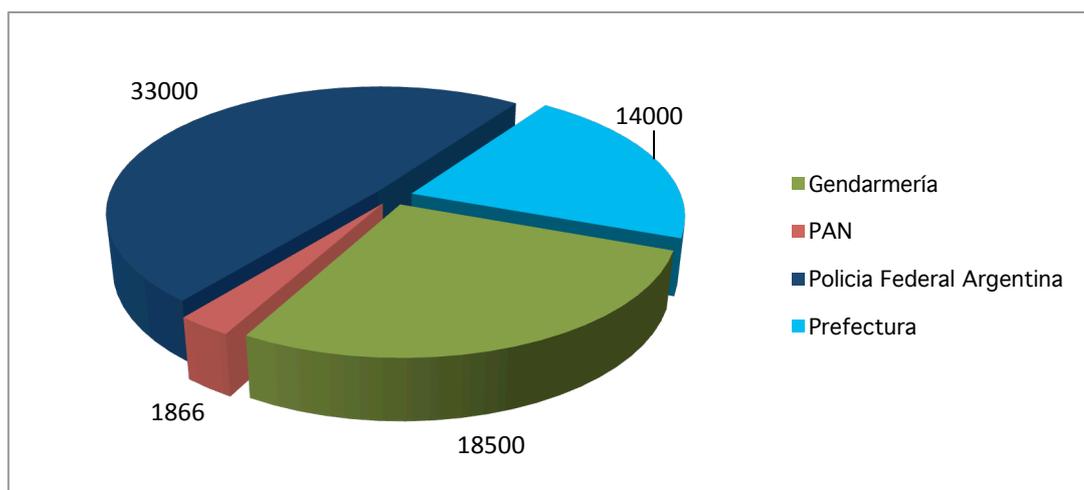
⁶² Ley 16.970. Art. 3

⁶³ Ley 23.554. Art. 2

⁶⁴ El Convenio Policial Argentino fue un convenio suscripto en 1983 por Gendarmería Nacional, Prefectura Naval, Policía Aeronáutica Nacional, Policía Federal y las policías provinciales con la finalidad de “contribuir al sostenimiento e incremento de las relaciones interpoliciales”. El mismo fue aprobado por Decreto 1.988/85 (B.O. 15/10/85).

Policía Federal, las policías provinciales, Gendarmería y Prefectura.⁶⁵ Una de los efectos más importantes de la ley era la transferencia funcional de las otras fuerzas de seguridad dependientes de fuerzas armadas –Gendarmería y Prefectura– hacia el Ministerio del Interior (sin perjuicio de su dependencia orgánica en el Ministerio de Defensa).⁶⁶ La PAN, sin embargo, se mantenía al margen de estas reasignaciones ministeriales y de su consiguiente inclusión en el Sistema de Seguridad Interior.⁶⁷

Gráfico 8. Dotación de Fuerzas de Seguridad Federales.



Fuente: Palmieri (1997) para PFA, Prefectura y Gendarmería. Min. de Defensa (2000) para PAN.

Lo cierto es que tras la sanción de ambas leyes la PAN se encontraba en una situación de desfasaje con respecto a la regulación del país en materia de seguridad. Realizaba tareas policiales, si bien no se encontraba incluida en el Sistema de Seguridad Interior; dependía orgánica y funcionalmente de Fuerza Aérea, cuando de acuerdo a la Ley de Seguridad Interior, las fuerzas armadas solo podían ser empleadas para garantizar el mantenimiento de la ley y el orden –es decir, ejercer tareas policiales- en casos excepcionales. Es decir, la PAN se encontraba funcionando al margen de la ley.

En resumen, la PAN, creada durante la última dictadura militar por una coyuntura particular, era una fuerza de seguridad relativamente reducida en comparación con otras fuerzas federales, tanto en su dotación de personal como en términos de jurisdicción. La misma constituía una dependencia rezagada dentro de la

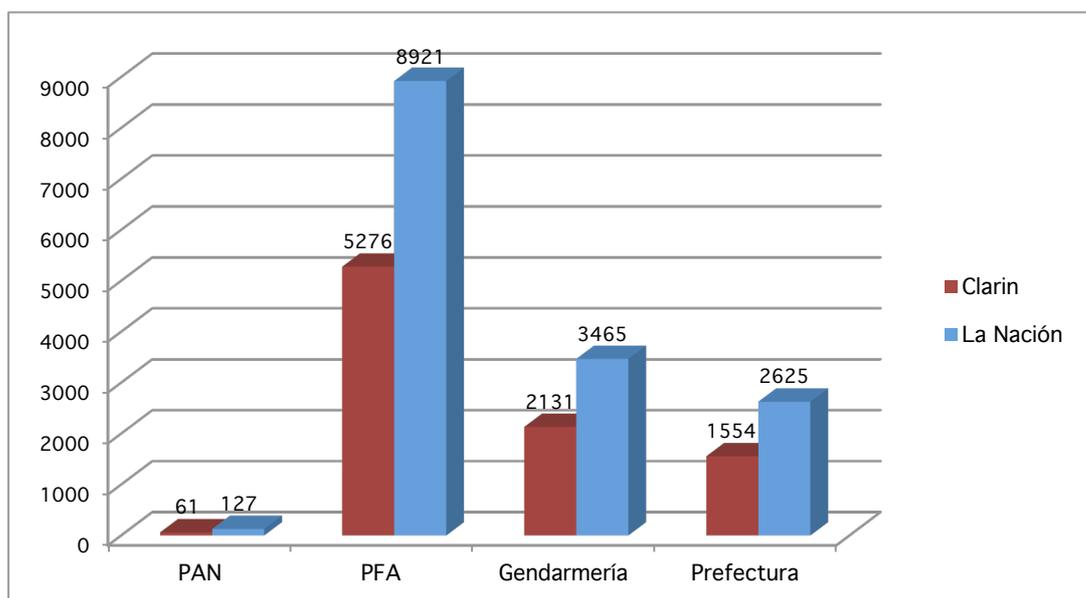
⁶⁵ Ley 24.059 Art 7.

⁶⁶ En ambos casos, un decreto posterior (Decreto 660/96) colocó también su dependencia orgánica bajo el Ministerio de Interior.

⁶⁷ Palmieri (1997) intuye que el tamaño y especificidad de la PAN explicarían esta excepción.

Fuerza Aérea e incluso, en ocasiones, un ‘destino castigo’ para oficiales o suboficiales díscolos (LEGNANI, 2007). A su vez, la PAN se caracterizaba por una baja profesionalización de la labor policial, manifiesta en los déficits que presentaba en materia de formación y capacitación, y en las limitaciones impuestas al desarrollo de la carrera profesional de los denominados *agentes*, quienes componían más del 80% de la institución. Por último, tras la sanción de la Ley de Seguridad Interior, la PAN se encontraba en una situación irregular, realizando tareas policiales incompatibles con una fuerza que dependía orgánica y funcionalmente de la Fuerza Aérea. La PAN constituía un híbrido militar-policial, el último resabio de una concepción anacrónica de la seguridad interior, que por su tamaño, especificidad y relativa sombra, se había mantenido al margen del proceso de desmilitarización que, al menos en términos normativos, habían vivido las restantes fuerzas de seguridad. Una suerte de *fuerza fantasma*, relativamente desconocida para la ciudadanía (como ilustra el Gráfico 9), hasta que el caso Southern Winds la colocó en el centro de la atención pública.

Gráfico 9. Menciones en diarios década previa a caso SW (1995-2005).



Capítulo IV – Crisis y Cambio

A. Un Descubrimiento en Barajas

El 16 de Septiembre de 2004 la Guardia Civil española localizada en el aeropuerto de Barajas, Madrid, detecta la presencia de posibles sustancias estupefacientes en cuatro valijas procedentes de Ezeiza. Las valijas, que no pertenecían a ningún pasajero de vuelo y portaban como única identificación una calcomanía con una leyenda que decía “Embajada Argentina en España”, habían sido transportadas por la aerolínea Southern Winds. Las valijas son colocadas en la cinta de equipaje bajo una operación de vigilancia por parte de la Guardia Civil, buscando detener a cualquiera persona que las recoja o reclame.⁶⁸ Simultáneamente la Guardia Civil contacta a la embajada argentina informando de la situación, la cual manifiesta desconocer dicho equipaje.⁶⁹

Tras cuatro días de infructuosa espera, se procede a su apertura, y allí se encuentra, escondido en su interior, un total de casi 60 kilos de cocaína repartidos uniformemente entre los cuatro bultos. En base al hallazgo, se abre una causa en el Juzgado de Instrucción N°28 de Madrid, la cual es archivada al poco tiempo, dado que, a falta de imputados, la juez no habría encontrado merito suficiente para continuar el procedimiento. El hecho no provoca ningún tipo de alarma especial en Barajas, lo cual resulta entendible teniendo en cuenta que era -y aún es- habitual que equipajes con sustancias ilegales, especialmente cocaína, sean decomisados en aquel aeropuerto. Las estadísticas son contundentes al respecto: en todo el 2004, 3864 kilos de cocaína fueron descubiertos y secuestrados por las autoridades del aeropuerto.⁷⁰

B. Southern Winds Líneas Aéreas.

La empresa Southern Winds fue notificada inmediatamente de lo sucedido.⁷¹ Esta, luego de ordenar una auditoría interna, es quien realiza la denuncia del caso ante la justicia a principios de Octubre, 20 días después de ser notificados. De acuerdo al

⁶⁸ *La Policía española esperó para ver quién se llevaba las valijas.* Clarín 17 de Febrero de 2005.

⁶⁹ *Escandalo por narcotráfico: el largo recorrido de los 60 kilos de cocaína.* Clarín, 19 de Febrero de 2005

⁷⁰ Daniel Gallo, *En el aeropuerto de Barajas secuestran mas drogas que en todo nuestro país.* La Nación 28 de Febrero del 2005.

⁷¹ Emmerich, Norberto. *Globalización, Estado y Narcotráfico El caso Southern Winds.* 2009.

presidente de la empresa, Juan Maggio, su empresa participaba de un proyecto de seguridad denominado IOSA (*IATA*⁷² *Operational Safety Audit*), el cual los obligaba a “ser más papistas que el papa”⁷³ en materia de seguridad, y realizar averiguaciones. Maggio fundamenta así la decisión de realizar en primer lugar una auditoría interna, y luego, al descubrir que los empleados incumplieron procedimientos al despachar las valijas, realizar una denuncia ante la justicia. “En la compañía no podemos investigar narcotráfico y si los empleados son culpables o no. Eso corresponde a la Justicia y está en la ley ¿OK?”, declararía.⁷⁴ Sin embargo en su investigación sobre el caso, Norberto Emmerich (2009) afirma que la auto-denuncia por parte de la empresa habría tenido como objetivo principal que sus ejecutivos y empleados sean juzgados por magistrados locales. A su vez, el modo en que fue realizada la denuncia sugiere que se podría haber buscado demorar los tiempos de la justicia, que recién inicia las actividades prácticas de la causa 41 días después de ocurrido el hecho.⁷⁵

Por la causa son acusados de contrabando agravado por estupefacientes, tres empleados de la aerolínea: Fernando Arriete, gerente de ventas; Claudio Baudino, supervisor de tráfico; y Walter Beltrame, “station manager”, el principal imputado. Este último era hijo del comodoro Alberto Beltrame, quien por entonces desempeñaba funciones en la PAN como Jefe del Aeropuerto Ezeiza. Walter Beltrame se mantiene prófugo de la justicia bajo pedido de captura internacional por casi dos meses, y finalmente decide entregarse voluntariamente a mediados de Febrero del 2005⁷⁶. Para este entonces, el caso de las valijas ya ocupaba la primera plana de todos los diarios del país. Beltrame sería, finalmente, el único empleado de la compañía condenado por la justicia.⁷⁷

Si bien Southern Winds era una empresa privada, estaba estrechamente ligada al Estado Nacional. La relación formal comienza en Septiembre del 2003 cuando el

⁷² Asociación Internacional de Transporte Aéreo, (en inglés "International Air Transport Association).

⁷³ Juan Maggio “No temo ser detenido”. La Nación, 22 de Febrero de 2005.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Al respecto, en una resolución de la sala B de la Cámara de Apelaciones en lo Penal y Económico de Marzo de 2005 en la cual se señalan diversas anomalías en la causa, los camaristas firmantes, Marcos Grabivker y Roberto Hornos, afirman que:

La vía escogida en el caso (denuncia hecha con reserva de la identidad, hecha en un fuero que no resultaba competente y dependencia que no se encontraba de turno), no ha resultado [...] la más adecuada para agilizar los trámites investigativos y, de hecho, esta situación provocó nuevas demoras en lo que debería haber sido un rápido inicio de la investigación.

⁷⁶ Se entregó Walter Beltrame, un sospechoso clave en el caso. Clarín, 18 de Febrero del 2005.

⁷⁷ Cuatro Condenados por el Caso Southern Winds. La Nación 21 de Diciembre del 2007.

gobierno de Néstor Kirchner, en el contexto de quiebra de LAPA y DINAR, establece un convenio de “cooperación comercial” con la empresa (a través de la línea aérea estatal LAFSA) para que absorba los 850 empleados de estas, y no corra la misma suerte.⁷⁸ Southern Winds recibía a raíz a partir del acuerdo, mensualmente, aproximadamente 6 millones de dólares en aportes estatales y acceso a las rutas aéreas de LAFSA.⁷⁹ La relación de Southern Winds con el Estado aumentaba el impacto negativo que el escándalo podría tener sobre la gestión Kirchner, ya que la opinión pública se encontraba ante la noticia de un importante caso de narcotráfico cometido través de una aerolínea ligada al Estado Nacional. Esto debe tenerse en cuenta al analizar la respuesta y la celeridad del gobierno para tomar cartas en el asunto cuando el caso Southern Winds se torna un escándalo nacional.

C. Desarrollo y cobertura del caso.

El caso se hace público a partir de una nota publicada en el diario La Nación el domingo 13 de Febrero. La noticia tiene una rápida repercusión: al día siguiente es desplazado el jefe de la PAN en Ezeiza, Alberto Beltrame, padre del principal acusado, por entonces prófugo,⁸⁰ y se inician los cruces de responsabilidades entre la empresa y la PAN/Fuerza Aérea. La vocera de la empresa acusa a la PAN de no cumplir con su responsabilidad de revisar los equipajes; el director de la PAN se escuda en el accionar de las empresas de seguridad privadas.⁸¹ “La Policía Aeronáutica en ese momento no estaba controlando el equipaje porque había tres empresas de vigilancia que lo estaban haciendo” se excusa Giagischia, Director Nacional de la PAN, si bien el propio vocero de la Fuerza Aérea manifiesta que todos los equipajes pasan (o deberían hacerlo) por dos scanners: el de la PAN y el de seguridad contratada, y que “es imposible que una carga de 60kgs de cocaína no sea detectada por los escáneres que controlan los equipajes”. La defensa del Director Nacional de la PAN, que parece obviar que era responsabilidad estatal controlar a las empresas de seguridad privada –manifiesta

⁷⁸ A su vez, se ha resaltado como una de las motivaciones de dicha gestión, procurar que Aerolíneas Argentinas, por entonces de gestión privada, no monopolice el mercado aéreo.

⁷⁹ *LAFSA no posee aviones, pero ya tiene 15 rutas*. Clarín, 28 de Mayo de 2004

⁸⁰ *Echaron el jefe de Ezeiza: su hijo está prófugo por tráfico de cocaína*. Clarín, Buenos Aires, 14 de febrero de 2005.

⁸¹ Al momento del hecho cumplían funciones de seguridad privada en el Aeropuerto de Ezeiza 7 empresas: Top Air Security (TAS), Seguridad Argentina, Mawe S.A., Brújula S.A., Search S.A., Imperio S.A. y Prosegur. TAS, la más importante en términos de contrataciones, era la empresa contratada por Southern Winds para controlar su equipaje. Esta fue separada del control de equipajes por medio de una de las primeras resoluciones de la PSA (Resolución PSA 05/2005)

incluso en el propio Programa Nacional de Seguridad Aeroportuaria de la institución-, es más bien una suerte de reconocimiento de la indigencia material de la institución. En su defensa, Giagischia afirma que la PAN cuenta solo con 2 scanners, al servicio de Aerolíneas Argentinas y American Airlines, y que los 9 scanners restantes están en manos de empresas privadas; que solo se controla el 30% de los equipajes y el 70% restante es fiscalizado de manera aleatoria; que cuenta con solo 12 personas dedicadas al narcotráfico, y su fuerza se encontraba disminuida en su capacidad de acción “luego del desguace del Estado en los años ‘90”.⁸²

Inicialmente, el gobierno carga la responsabilidad en la empresa. El Ministro de Defensa, José Pampuro, defiende públicamente a la PAN y Fuerza Aérea diciendo que “más allá de que pudo haber una responsabilidad individual de algún integrante [...] mi respaldo es total”.⁸³ Sin embargo en menos de 24 horas hay un giro rotundo por parte del gobierno: el presidente Néstor Kirchner ordena la intervención de la PAN y el relevo de sus autoridades, designando como director interino a un civil, Jaime Garreta, por entonces vice ministro de Defensa. Un día más tarde, Kirchner releva a la cúpula de Fuerza Aérea;⁸⁴ pasa a retiro al titular de la fuerza, Carlos Rohde, y a otros 10 altos oficiales. La Fuerza Aérea perdía el control sobre la PAN, la cual era responsabilizada por el caso. “Me han dejado sin margen” decía Kirchner, “frente a semejante escándalo de tráfico de drogas, no puedo aparecer ahora diciendo sólo que esperaré la resolución de la Justicia. Hay responsabilidades políticas y administrativas que debo asumir”.⁸⁵ El interventor civil afirmaba la PAN debía dejar de ser parte de Fuerza Aérea, para transformarse en una fuerza desmilitarizada en el marco del Ministerio de Interior.⁸⁶ En el mismo sentido se manifestaban públicamente diversos funcionarios, como el Jefe de Gabinete, Alberto Fernández, y el Ministro de Interior, Aníbal Fernández. Este último diría: “hay necesidad de producir un cambio de situación, que colisiona con la Ley de Seguridad Interior”. El 20 de febrero el gobierno confirma que disolverá la Policía Aeronáutica Nacional; dos días después, por medio del Decreto 145/2005, crea la Policía de Seguridad Aeroportuaria en reemplazo de esta. Al día siguiente, a su vez el

⁸² *Designan a un civil como interventor de la Policía Aeronáutica*, La Nación, 16 de febrero de 2005

⁸³ *Caso SW: apuntan a la responsabilidad de la empresa*, Clarín, 15 de febrero de 2005.

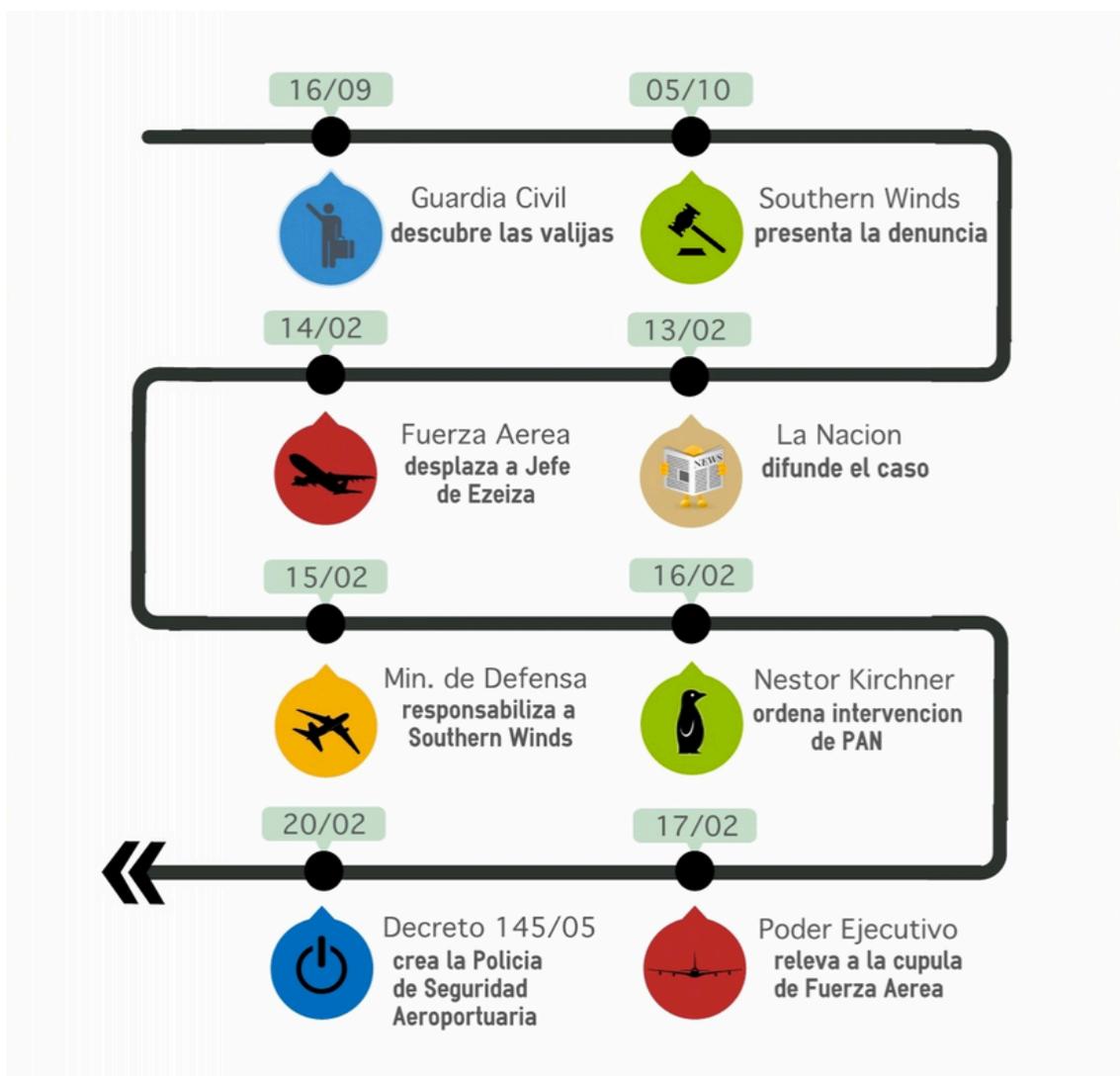
⁸⁴ *Caso Southern Winds: relevan a la cúpula de la Fuerza Aérea*. Clarin 18 de Febrero de 2005.

⁸⁵ *Por qué hubo que llegar hasta el hueso*. La Nación 19 de Febrero de 2005.

⁸⁶ *El Ministerio del Interior tendrá el control de Ezeiza*. La Nacion, 20 de Febrero de 2005.

gobierno anuncia el fin de la sociedad del Estado con Southern Winds.⁸⁷ Las repercusiones del caso se extienden: la oposición pide interpelar a varios ministros responsabilizándolos por lo sucedido; el periodismo y la opinión pública descubren los déficits existentes en el sistema de seguridad de Ezeiza; y se multiplican los indicios de que este no habría sido un caso aislado. A su vez, se suceden en los diarios perfiles de los acusados, de la institución ya extinta, opiniones de diversos actores sobre qué cambios deberían realizarse y entrevistas y menciones al interventor de la PSA y a su círculo de colaboradores. Existe, en suma, un clima de inusual atención por la seguridad aeroportuaria y el narcotráfico

Gráfico 10. Fechas Relevantes y Sucesión de Acontecimientos.



Fuente: Elaboración propia

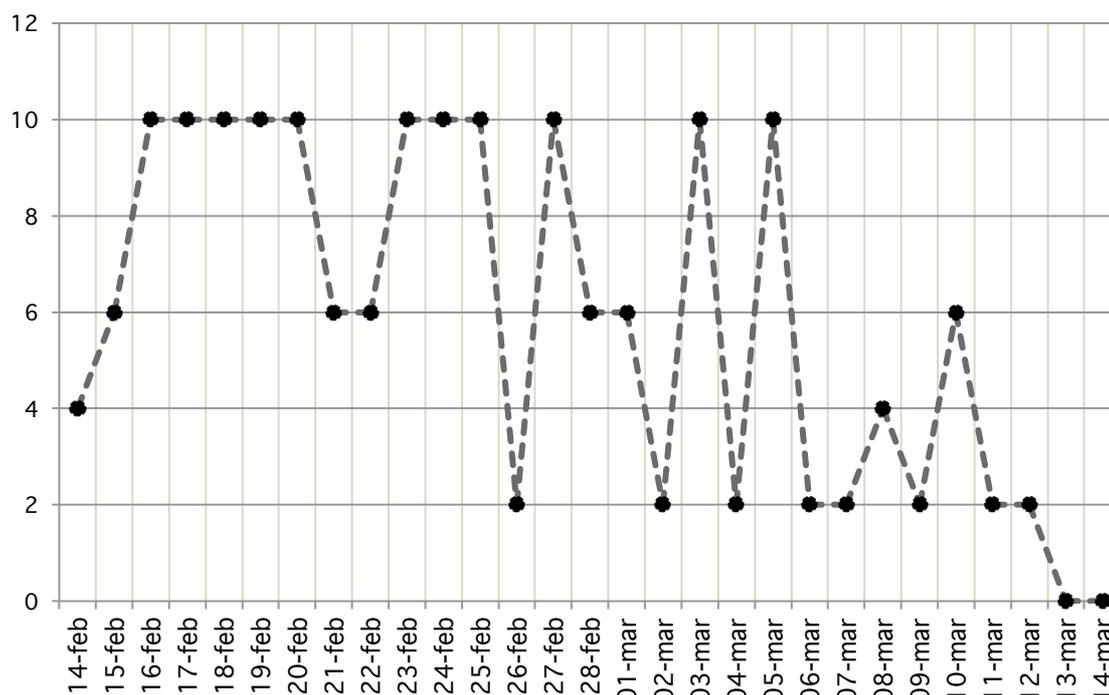
⁸⁷ La decisión consistía, más precisamente, en declarar que no se renovaría el contrato de cooperación comercial, el cual vencía en Marzo del 2005.

A los fines de operacionalizar la atención pública sobre el caso, como hemos dicho anteriormente, utilizamos como indicador la cobertura de los dos diarios de mayor tirada a nivel nacional. Tomando en primer lugar, como periodo de análisis, 30 días posteriores a la fecha de difusión del caso (13/02/2005) realizamos una línea temporal sobre las menciones y la posición asignada a la noticia del caso Southern Winds.

Lo que notamos en nuestro análisis es que en estos 30 días el caso Southern Winds prácticamente nunca deja de *ser noticia*. Y con ello nos referimos a que, durante los primeros 28 días, en ninguna edición de los periódicos relevados (Clarín y La Nación) deja de haber al menos 1 (un) artículo relativo al caso. La media diaria, desde ya, es bastante superior a esto: en todo periodo en el Diario Clarín hay al menos 99 artículos referidos al caso de manera directa,⁸⁸ lo cual nos da una media de más de 3 artículos diarios. Más importante aún, en términos de posicionamiento de las noticias, la cobertura del caso Southern Winds es llamativa. En el diario Clarín, en más del 60% del periodo de cobertura el caso está presente en la tapa (19 días), y en más del 50% de estas ocasiones se constituye como el tema principal de dicha edición. Es decir, nos encontramos frente a una noticia de notable importancia en términos de menciones y de posicionamiento. Lo que queda claro al observar un horizonte temporal *extenso* en términos mediáticos -donde la regla es el reemplazo de una historia por otra y no la repetición- es que el escándalo Southern Winds concentró la atención pública por una cantidad de tiempo importante, convirtiéndose en la noticia más destacadas en la política nacional en una parte considerable del periodo relevado.

⁸⁸ Con ellos nos referimos a que no contabilizamos artículos o columnas de opinión que aluden al caso de manera secundaria, es decir, donde este no constituye el foco del texto.

Grafico 11. Cobertura Mensual Diario Clarín⁸⁹



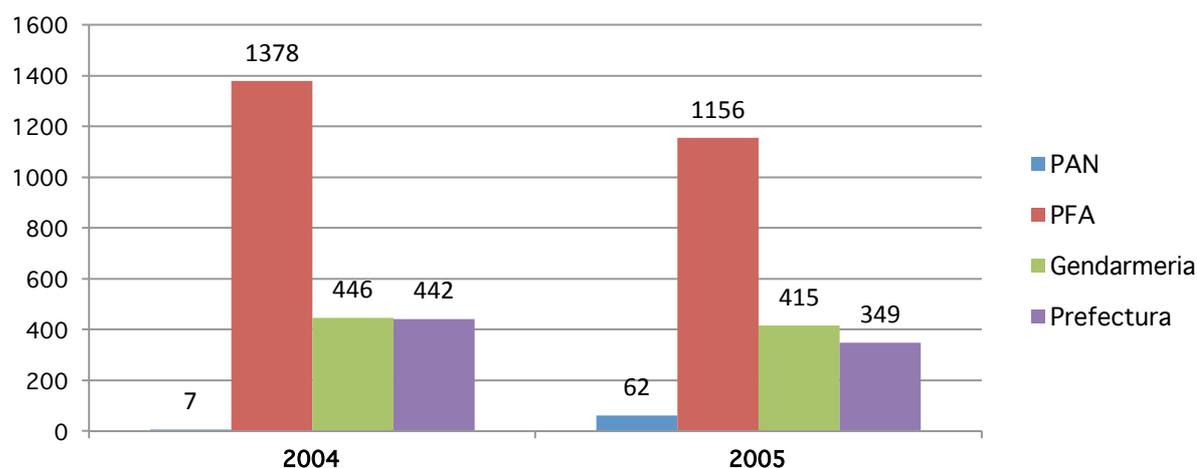
Fuente: Clarín.

Al analizar con mayor detenimiento no solo la *posición* asignada por los medios a la noticia, sino también la *cantidad* de menciones que recibe el caso, podríamos confirmar lo señalado anteriormente: el escándalo Southern Winds provoca que la PAN reciba una atención inusitada en vida institucional. La PAN era mencionada por el Diario Clarín 61 veces en toda la década previa al caso Southern Winds, lo cual nos da una media anual de apenas más de 6 menciones. Sin embargo, en el año 2005 alcanza 30 menciones, es decir, casi un 50% de la atención recibida durante 10 años. El contraste es aún mayor cuando realizamos un ejercicio comparativo sobre la variación interanual (2004-2005) en el número de menciones con respecto a otras fuerzas de seguridad, las cuales actúan como variable de control. Lo que observamos allí es que las restantes fuerzas de seguridad prácticamente no experimentan variaciones en el número de menciones periodísticas, mientras que en el caso de la PAN el cambio es drástico. La variación porcentual interanual de las menciones es del 785% en el diario La Nación, y

⁸⁹ El gráfico se basa en una escala con 5 valores asignados del siguiente modo: 10 = Tema principal de tapa; 6 = Recuadro en tapa; 4 = Mención en tapa; 2 = Mención en el interior del diario; 0 = Ninguna mención.

del 500% en el caso de Clarín. Si bien, desde ya, el número de menciones anuales de PAN/PSA se mantiene por debajo de las restantes fuerzas, lo cual es esperable teniendo en cuenta su especificidad y el tamaño reducido de su jurisdicción, esta variación notable en el número de menciones es una evidencia importante de que la PAN habría vivido en este periodo una atención desconocida en cualquier otro momento de su historia.

Gráfico 12. Cantidad de Menciones Fuerzas de Seguridad en diario La Nación.



Fuente La Nación.

Tabla 2. Variación Porcentual Interanual de menciones (2004-2005).

	Diario La Nación	Diario Clarín
PAN	785%	500%
PFA	-16%	-24%
Prefectura	-7%	11,2%
Gendarmería	-21%	3,9%

En suma, los gráficos expuestos se presentan para brindar soporte empírico a nuestro argumento: la repentina atención pública sobre la PAN, provocada por un escándalo de narcotráfico que la desprestigia y amenaza con impactar negativamente sobre la imagen del gobierno nacional, es el factor inmediato que parece explicar el reemplazo de la institución. Como hemos dicho anteriormente, para comprender la incidencia de este factor debemos tener en cuenta la situación irregular que se

encontraba la PAN con respecto al sistema de seguridad interior, la importancia de la seguridad y la corrupción como temas de agenda para la opinión pública, y la importancia que adquiere la problemática del narcotráfico.

D. La Policía de Seguridad Aeroportuaria.

Al decidir actuar sobre la situación de la PAN, iniciando un proceso de reforma del sistema de seguridad aeroportuario, el gobierno nacional contaba principalmente con dos alternativas: (a) disolver esta institución y extender el control de los aeropuertos a alguna fuerza de seguridad federal ya existente -como por ejemplo, Gendarmería Nacional, que ya contaba con esa experiencia en su haber-, o (b) regular a la PAN dentro del Sistema de Seguridad Interior establecido en la Ley 24.059, ya fuera mediante una profunda reforma de dicha institución, o por la conformación de una nueva institución policial con sus recursos humanos y materiales. Como sabemos, el gobierno finalmente escoge la segunda alternativa. Así, la Argentina continúa transitando por una senda particular en términos institucionales, iniciada en 1977, ya que, como hemos mencionado en la introducción, no existen en prácticamente ningún otro país fuerzas policiales creadas específicamente para los aeropuertos (RUNZA, 2005).⁹⁰⁹¹

El 22 de Febrero de 2005, el entonces presidente Néstor Kirchner emite dos Decretos de Necesidad y Urgencia⁹², mediante los cuales: se crea una nueva fuerza de seguridad federal denominada Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) dependiente del Ministerio de Interior, a la cual se le transfieren los recursos materiales y el personal de la PAN; se establece que la novel institución quedaría intervenida por un plazo de 180 días⁹³, periodo en el cual se establecería la nueva normativa regulatoria de la seguridad aeroportuaria, a realizar por una comisión creada *ad hoc*; y se designa como

⁹⁰ Otra excepción, no mencionada por el autor, es el caso de la Airport Police de Irlanda.

⁹¹ Si bien la continuidad de dicha anomalía podría ser objeto de futuras investigaciones que traten la cuestión con mayor detenimiento, aquí nos atrevemos a esbozar como hipótesis que el sendero institucional iniciado con la creación de la PAN, podría haber incidido, por un mecanismo de *path-dependence*, en la elección de crear una nueva institución abocada exclusivamente al ámbito aeroportuario.

⁹² Decreto N°145/05 (B.O 22/05/2005), Decreto 147°/05 (B.O. 22/05/2005).

⁹³ El periodo de la Intervención finalmente se extendería por un plazo considerablemente mayor mediante una sucesión de resoluciones: 1891 días.

interventor de la PSA a Marcelo Saín, un académico especializado en cuestiones de seguridad.

La comisión, integrada por el Jefe de Gabinete de Ministros, el Ministro de Defensa y el Ministro del Interior, debía elevar al Congreso de la Nación, en el término de sesenta días, un proyecto de ley con la propuesta oficial. El proyecto,⁹⁴ en el cual se define la dependencia, jurisdicción, funciones, organización y régimen profesional de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, es presentado el 30 de Marzo del 2005 en la Cámara de Diputados.

La Comisión de Seguridad Interior de la Cámara de Diputados de la Nación comienza a tratar el proyecto oficial, junto con otras iniciativas un mes más tarde.⁹⁵ Existían dos propuestas similares al proyecto presentado por el Poder Ejecutivo (uno del Diputado Montoya y otros diputados de la UCR⁹⁶; otro de la Diputada Comelli y otros⁹⁷), y un proyecto del Diputado Ritondo y otros (PJ)⁹⁸ que estipulaba disolver la PAN transfiriendo la seguridad aeroportuaria a Gendarmería Nacional⁹⁹. A su vez, se considera el precedente de dos proyectos del año 2004 (del Diputado Bossa¹⁰⁰ y de la Diputada Rico¹⁰¹) en los cuales se incorporaba la PAN dentro del Sistema de Seguridad Interior, transfiriendo dicha fuerza desde el Ministerio de Defensa hacia el Ministerio del Interior. Finalmente, en Mayo del 2006, la comisión consigue obtener un dictamen, con un proyecto que era una reproducción de la iniciativa presentada por el Poder ejecutivo, con algunas leves modificaciones. El proyecto es aprobado por unanimidad en la Cámara baja y luego en el Senado, y es promulgado como Ley Nacional 26.102 en Junio del 2006, formalizando la creación de la PSA, establecida mediante un Decreto de Necesidad y Urgencia.¹⁰²

⁹⁴ Expediente 0003-PE-05.

⁹⁵ Diputados empieza a tratar proyecto de Seguridad Aeroportuaria. Infobae. 04/05/05.

⁹⁶ Expediente 315-D-2005 “Creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria”

⁹⁷ Expediente 0323-D-2005 “Policía de Seguridad Aeroportuaria: Misiones y funciones, modificación de la Ley 21521, de Policía Aeronáutica Nacional y de Seguridad Interior respectivamente”

⁹⁸ Expediente 1303-D-2005 “Derogación de la Ley 21521, de Policía Aeronáutica Nacional; Creación de la Dirección de Seguridad Aeroportuaria en el ámbito de la Gendarmería Nacional Argentina”

⁹⁹ En el proyecto se hace referencia a la PAN si bien por entonces la institución que por entonces ya ejercía funciones era la PSA.

¹⁰⁰ Expediente 8141-D-2004 “Policía Aeronáutica Nacional, Ley 21521: Modificaciones, Creación de la ‘Policía Aeronáutica Federal en el ámbito del Ministerio del Interior’”.

¹⁰¹ Expediente 128-D-2004 “Régimen de la Policía Aeronáutica Nacional”.

¹⁰² B.O. 16/06/2006.

E. Modernización

La naciente PSA contaba con ciertos elementos que favorecían un proceso de reforma y modernización. Principalmente (a) su número reducido de efectivos, (b) el hecho de contar con un espacio jurisdiccional chico,¹⁰³ y (c) la baja conflictividad y confrontación de este (LEGNANI, 2007). A ello se le agrega el cambio de *status* que experimenta; de ser una dependencia poca valorada dentro de Fuerza Aérea a constituirse como una nueva fuerza federal, la primera creada en tiempos democráticos.

Si, como hemos mencionado previamente, no puede pasarse por alto el impacto de las características del sistema de seguridad argentino –esto es: *el desgobierno político de la seguridad* y el consiguiente *autogobierno policial*– en el funcionamiento de cualquier fuerza de seguridad, tampoco deberíamos obviar el peso de estas en sus posibilidades de realizar cambios. Con ello nos referimos, más específicamente, a que la autonomía con que cuentan las fuerzas de seguridad para regirse y conducirse, una constante en la Argentina democrática puede favorecer la posibilidad de reformar estas instituciones, de existir voluntad de ello en quienes ostentan los puestos directivos al interior de ellas. En este caso, discriminar el foco de los actores involucrados resulta clarificadora. Para el Gobierno Nacional el objetivo prioritario de la creación de una nueva *policía especializada* era neutralizar una situación de crisis que amenazaba con perjudicarlo, quitar el tema de la atención de los medios de comunicación, y enmendar una situación irregular; mientras que para el equipo de la Intervención¹⁰⁴ –en palabras del propio interventor– “el propósito fundamental del proceso iniciado consistía en crear las condiciones para llevar a cabo la conformación de una *nueva policía*, es decir, una policía articulada sobre la base de nuevos parámetros doctrinarios, organizacionales y funcionales, y demostrar que la dirección de una policía moderna no constituye una destreza que pueda ser desempeñada exclusivamente por Comisarios” (SAÍN, 2011:

¹⁰³ De acuerdo al artículo 5° de Ley 26.102, el ámbito jurisdiccional de la PSA se extiende a los aeropuertos y aeródromos del Sistema Nacional de Aeropuertos (SNA). El SNA está conformado por 54 aeródromos, de los cuales 37 han sido concesionados a empresas privadas. Para un listado de ellos véase la web del Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA). <http://www.orsna.gov.ar/>.

¹⁰⁴ Nos referimos como equipo de la Intervención a la conducción superior de la PSA en la cual Marcelo Saín, en tanto Interventor designado por el Decreto 147/05 del Poder Ejecutivo Nacional, ejercía las funciones, las competencias, facultades y atribuciones propias del Director Nacional de la ex PAN hasta fines del 2009. La Intervención termina en, términos formales, en Abril 2010, con la designación del Dr. Salvador Julio Postiglioni como primer Director Nacional de la PSA.

5).¹⁰⁵ Si bien la conformación de un modelo de policía alternativo no es de ningún modo la razón principal del Poder Ejecutivo para viabilizar dicho proceso, este no se opone a la voluntad reformista de la Intervención civil. Nuevamente, el testimonio de quien fuera el interventor resulta adecuado:

El equipo de la Intervención fue beneficiario de la delegación del gobierno de la seguridad pública en el ámbito aeroportuario y, por lo tanto, contó con un amplio margen de autonomía institucional para llevar a cabo su labor¹⁰⁶

En suma, a partir de su creación a fines de Febrero del 2005, la novel PSA es conducida por un equipo reformista que dispone de un margen autonomía considerable para llevar a su cabo su objetivo manifiesto, un tanto ambicioso, de “crear el nuevo modelo de las fuerzas de seguridad federales”¹⁰⁷, en una institución cuyas características particulares favorecían la posibilidad de dar inicio a un proceso de reforma.

Realizar una descripción de las diversas reformas realizadas y del desarrollo de la PSA o un análisis comparativo sobre sus objetivos y resultados, es una tarea que excede las posibilidades y la extensión -e intención- de este trabajo¹⁰⁸. Aquí simplemente, y de modo sintético, nos remitiremos a dar cuenta de los ejes sobre los cuales se evidencian las mayores modificaciones en el proceso de modernización de la PSA, buscando evitar caer en una *descripción formalista*, limitada a los aspectos normativos u organizacionales de la reforma, más ligada a los estudios de administración pública.

¹⁰⁵ En el que quizás sea una muestra mas clara e inmediata de esto, el mismo Saín, en una entrevista concedida al Diario La Nación a días de ser designado en el puesto, manifestaba su voluntad, declarando que “la PSA [...] funcionará como modelo de las demás fuerzas federales”

¹⁰⁶ SAIN (2011: 5).

¹⁰⁷ Marcelo Saín entrevistado por La Nación. 20/03/2005

¹⁰⁸ Asimismo, juzgamos que ello constituye un terreno fértil de futuras investigaciones. El hecho de que el equipo de la Intervención, al comienzo de su gestión, haya dejado elaborado un documento (INTERVENCIÓN DE LA POLICÍA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA, *Estrategia para el fortalecimiento de la seguridad aeroportuaria*, 2006; editado en PSA: 2011 pp.17-197) que incluye un cuadro de situación de lo heredado y las acciones y lineamientos estratégicos a desarrollar a futuro, supone un interesante, y no muy frecuente, punto de partida para dicho análisis.

La modernización se da principalmente en las siguientes dimensiones: (a) la estructura orgánica-funcional, (b) la concepción de la seguridad aeroportuaria y (c) la profesión policial.¹⁰⁹

En primer lugar, se realizó una completa reforma organizativa-funcional, conformando a la PSA una estructura basada en tres componentes claramente diferenciados: una Estructura de Conducción y Administración, integrada por personal civil, a cargo de la administración general y la conducción superior; una Estructura Operacional, integrada predominantemente por personal policial, a cargo de las operaciones policiales de seguridad aeroportuaria preventiva y compleja; y el Instituto Superior de Seguridad Aeroportuaria, dedicado a las tareas de formación y capacitación del personal policial, y de investigación técnica.

Gráfico 13. Estructura Orgánico-Funcional de la PSA.



Con la diferenciación de funciones se busca lograr un mayor grado de *especialización* de los recursos humanos de la institución (esto es, del *personal civil* y del *personal policial*, con tareas y funciones diferenciadas), y *dualizar la estructura básica*, de modo que, a diferencia lo de ocurrido en gran parte de las policías tradicionales, la estructura de conducción central no se erija como la instancia fundamental de la institución en detrimento de la estructura operacional (SAIN, 2011: 16). A su vez, la estructura operacional se descentraliza en términos espaciales, para brindar mayor dinamismo en la labor policial, mediante la conformación de un esquema de mandos medios (Unidades Regionales de Seguridad Aeroportuaria o URSA),

¹⁰⁹ Por cuestiones de extensión dejamos aquí de lado otras dimensiones relevantes como: el sistema de inteligencia criminal, los mecanismos de control interno, y la gestión presupuestaria. Para ello, véase PSA (2011)

constituidas como una suerte de *policías descentralizadas* en el ámbito de su jurisdicción, en las cuales se delega la planificación y ejercicio del mando estratégico-operacional (PSA, 2011).¹¹⁰

En segundo lugar, se establece una concepción mas amplia de la seguridad aeroportuaria -tal como está queda configurada en el artículo 3° de la Ley 26.102 de Seguridad Aeroportuaria¹¹¹-, de modo que se añade una mayor preocupación por el delito común y por las distintas modalidades del crimen organizado (por ejemplo, el narcotráfico) que se sirven del ámbito aeroportuario. Para ello se establece una diferenciación conceptual e institucional entre la *seguridad aeroportuaria preventiva*, y la *seguridad aeroportuaria compleja*, dividiendo la Estructura Operacional en 2 agrupamientos policiales bien especificados.¹¹² En suma, la ampliación de tareas que experimenta la PSA le demanda a la institución una mayor especialización de su personal policial y la modernización –o quizás, mejor dicho, constitución¹¹³- de un sistema policial de seguridad compleja. El personal entrevistado que se desempeña en ambas instituciones brinda testimonio sobre este cambio:

Las tareas asignadas a la PAN nada tienen que ver con el nivel de tareas asignadas hoy. El trabajo hoy es mucho mas amplio de lo que era antes. Hoy participamos en tareas de contrabando de divisas, en tareas de lesa humanidad. Y narcotráfico también. Antes era, como mucho, detener al narcotraficante, y se terminaba ahí. Hoy se sigue toda la vía investigativa hasta desbaratar la organización.^{114 115}

¹¹⁰ El sistema operacional de la PSA se compone de cinco Unidades Regionales de Seguridad Aeroportuaria (I del Este, II del Centro, III del Norte, IV del Litoral y V de la Patagonia). Cada una de ellas se conforma de diversas unidades operacionales de seguridad preventiva y seguridad compleja [para una diferenciación sobre seguridad preventiva y compleja, véase nota al pie 102]. Asimismo, a un nivel superior, la estructura operacional el Centro de Análisis, Comando y Control de la Seguridad Aeroportuaria (CEAC) a través del cual se ejerce la dirección funcional superior.

¹¹¹ Es decir, no se limita al cumplimiento de las normas y métodos recomendados por la OACI para proteger la aviación civil contra actos de interferencia ilícita.

¹¹² Su especificidad radica en que unos realizan tareas de prevención de delitos en el ámbito aeroportuario (que desde una perspectiva estrictamente policial abarca labores tales como la vigilancia de las instalaciones y el control del aérea publica y los accesos a las áreas restringidas mediante la inspección de las personas y objetos sensibles) mientras que otros se focalizan en la conjuración y la investigación de actos realizados por grupos delictivos organizados (como el narcotráfico).

¹¹³ Respecto a la ausencia de modalidades de policiamiento complejo en la ex PAN, véase PSA (2011)

¹¹⁴ Entrevista a Martín, ex agente PAN- actual PSA.

¹¹⁵ Si bien no contamos con números respecto al contrabando de divisas, en el caso de causas relativas a delitos de lesa humanidad podemos mencionar que entre 2006-2010 la PSA ha detenido a 66 personas. Con respecto al narcotráfico, para una exposición sobre los incrementos notables en la cantidad de droga incautada, en el número de detenidos y en la desarticulación de organizaciones dedicadas al narcotráfico, véase SAÍN (2011: pp. 44-52). En el caso del narcotráfico, en el periodo 2004-2009 se observa un

En tercer lugar, se *moderniza la profesión policial*. Por una parte, se *especializa*, en tanto se establecen dos perfiles básicos diferenciados para el personal de la PSA, el *personal civil administrativo* y el *personal policial*, y este último se lo estructura en escalafón único -con 8 grados jerárquicos-, integrado por dos agrupamientos policiales básicos (un agrupamiento de seguridad aeroportuaria preventiva y un agrupamiento de seguridad aeroportuaria compleja). Y a su vez, se *profesionalizan* los criterios para los ascensos -que pasan a basarse en la capacitación y los méritos personales en lugar de la lógica castrense del ascenso por camada basado en la antigüedad- y la ocupación de cargos orgánicos. Así, el grueso del personal de la ex PAN –los *agentes*, ahora devenidos en *oficiales*- y los nuevos oficiales formados por la PSA finalmente podía aspirar a ocupar cargos jerárquicos que antes le estaban vedados.

*El cambio mas destacable es que hubo gente que tuvo la posibilidad de progresar a nivel profesional y asumir cargos que antes eran directamente impensados por que la estructura militar no lo permitía. De a poco fuimos ocupando los cargos. Algún que otro militar quedó cumpliendo cargos, pero la mayoría, creo que el 80%, hoy está cubierto por los que antes eran agentes, sin ningún cargo o responsabilidad de nada*¹¹⁶.

Asimismo, se modifica notablemente el sistema de formación y capacitación: se realiza una ‘apertura a la sociedad’ -se elimina el requerimiento de ‘padrinazgo’ como condición de ingreso al ciclo formativo; se suprime el régimen de internado en que este se realizaba; se instauran prácticas profesionales-, y se eliminan las rasgos castrenses, buscando establecer de este modo una impronta de enseñanza desde la labor policial que vincule el ciclo formativo con las labores desempeñadas por la institución.¹¹⁷

Dentro de esta dimensión tiene lugar el punto más resistido de la reforma, el *reencasillamiento* del personal.¹¹⁸ Como pudimos apreciar en un informe del

incremento del 316% en la cantidad de cocaína incautada (de 234 kg desbaratados por la PAN en su último año de servicio a 753kg en el año 2009 por parte de la PSA).

¹¹⁶ Entrevista realizada a Martín, ex agente PAN/actual PSA

¹¹⁷ Para una descripción detallada del interesante proceso de modernización en el sistema de formación de la PSA, véase LEGNANI & VÁZQUEZ (2008).

¹¹⁸ El proceso de reencasillamiento se lleva a cabo entre 2008 y 2009 de acuerdo a los Decretos N° 836/08 y 1.190/09, tornándose efectivo el 1 de Enero del 2010. De los 2.151 efectivos reencasillados como personal policial encuadrados en el nuevo Escalafón General de Seguridad Aeroportuaria, *casi el 95%* fue reencasillado bajo los cuatro grados jerárquicos inferiores – Oficial Ayudante, Oficial Principal, Oficial Mayor y Oficial Jefe.

Departamento de Investigación del ISSA¹¹⁹ del año del 2010 al que tuvimos acceso, como en las entrevistas realizadas al personal policial, el *reencasillamiento* es, sin lugar a dudas, la política que mayor descontento despierta en el personal heredado de la ex PAN.¹²⁰ Concretamente, por el enfado que provoca en oficiales con sobrados años de servicio verse reencasillados en las jerarquías mas bajas, viéndose igualados a jóvenes recién ingresados a la fuerza. No solo por una cuestión simbólica, sino principalmente por el impacto salarial que ello conlleva. A continuación se presentan los siguientes testimonios:¹²¹

“El reencasillamiento fue un mamarracho [...] y si a la conducción no le importa el personal, no le importa nada. Porque la función policial la realizamos las personas. La Ley será muy moderna, pero destruyó moralmente al obrero aeroportuario”

“En la rejerarquización del personal, a mi criterio, hubo algunos errores bastante garrafales. Así perjudicaron a mucha gente. En todos los procesos siempre hay una mancha que queda. Y esa es la mancha que esta hoy vigente. Hay gente que tiene 20 años de servicio y ostenta la jerarquía mas baja de la carrera”

Esto genera un resultado contradictorio: si bien el cambio es percibido como positivo para la gran mayoría del personal,¹²² el rechazo a la política de reencasillamiento, y la consecuente frustración que esta genera en parte de la estructura operacional heredada hace que, para estos, la reforma se vea deslucida.

En suma, el caso PSA se constituye como una experiencia de *reforma amplia* alentadora -apropiándonos de la caracterización que Salles Kobilanski (2011) hace de ellas a nivel subnacional: un proceso de modificación comprehensiva en la estructura y prácticas de la institución policial en todas las dimensiones que estas abarcan: territorial, funcional y de rendición de cuentas. En un plano interno, la reforma es percibida por la mayoría los integrantes de la institución como un cambio positivo (si bien desde ya,

¹¹⁹ Instituto Superior de Seguridad Aeroportuaria.

¹²⁰ Desde ya, el análisis de dicha política no es objetivo de esta investigación, ni pretendemos realizar un juicio de valor sobre la misma, sin embargo pasarla por alto sería brindar una imagen incompleta del proceso de reforma.

¹²¹ Uno de ellos recogido del informe mencionado, otro en las entrevistas realizadas. Evitamos citar de manera directa por la sensibilidad del asunto.

¹²² De acuerdo a una encuesta presente en dicho informe del Departamento de Investigación del ISSA, el 76% de la estructura operacional dice estar “de acuerdo” o “muy de acuerdo” con la reforma (60% y 16%, respectivamente).

algunas políticas, particularmente el reencasillamiento, han sido objeto de controversias); y en un plano externo, la misma ha gozado de reconocimiento en ámbitos políticos, académicos y sociales. Por ejemplo, el CELS, uno de los organismos de derechos humanos con mayor preocupación por cuestiones de seguridad, a destacado repetidamente distintos aspectos del modelo de la PSA.¹²³ Sin embargo, todo ello podría pecar de superfluo de no verse acompañado por mejoras en el control del delito. En este caso, afortunadamente, los resultados concretos en relación a diversas problemáticas delictivas —quizás, principalmente, al narcotráfico— brindan un panorama optimista.

Como hemos expuesto a largo de este capítulo, el análisis de la cobertura del periodo crítico posterior a la divulgación del Caso Southern Winds a comienzos del 2005 demuestra que, tanto en términos cuantitativos y cualitativos (*cantidad* de menciones y *posicionamiento* de la noticia), el caso concentra la atención pública por una cantidad de tiempo importante, convirtiéndose en una de las noticias más relevantes en la política nacional. La PAN, una fuerza relativamente desconocida para la opinión pública recibía una atención desconocida en toda su historia institucional. La misma se veía notablemente desprestigiada por la cobertura del suceso, el cual, asimismo, se tornaba sumamente sensible para el Poder Ejecutivo dados los vínculos descriptos entre el Estado y Southern Winds, lo cual motiva una mayor celeridad en la neutralización de esta situación de crisis. Es en esta coyuntura crítica que nace la PSA, una institución policial con una serie de características que la diferenciarían de las restantes fuerzas de seguridad *tradicionales*. La PSA es indisociable del caso Southern Winds (y del *escándalo* que desata su difusión periodística en Febrero del 2005). Es decir, surge como consecuencia directa e inmediata de este —dada la presencia de los factores antecedentes mencionados a lo largo de este trabajo— y no como producto de un súbito interés reformista del Gobierno por la seguridad aeroportuaria.

¹²³ A modo ilustrativo, en su informe del año 2011, el CELS resaltaba distintos aspectos de la PSA -en el marco de una comparación con la PFA- “como sus mecanismos de control civil, la reglamentación del uso de armas de fuego [...] y el reconocimiento de los derechos de los miembros de la institución.” (2011: 110). Al pronunciarse sobre un proyecto de modificación de la ley 19.349 que regula la Gendarmería Nacional, el CELS consideraba que “la Ley de Seguridad Aeroportuaria (ley 26.102) es un modelo a seguir” (2009: 2) en lo relativo a los mecanismos de control.

Capítulo V. Conclusiones

El estudio de un caso de cambio institucional en un ámbito policial es pertinente en Argentina, donde la seguridad se ha constituido en una de las principales preocupaciones de la ciudadanía y el historial en materia de reformas policiales es poco exitoso. El caso de la PSA resulta alentador, en tanto su reforma, como hemos precisado, goza de un reconocimiento positivo al interior y al exterior de la institución; se ha podido *consolidar* -a diferencia, por ejemplo, de diversos casos a nivel sub-nacional, como la(s) reforma(s) en la Policía Bonaerense-; y, principalmente, puede exhibir logros concretos en materia de control del delito. Si consideramos como un criterio aceptable para evaluar el éxito de una reforma institucional observar en que medida ésta mejora el funcionamiento de la institución en relación a aquellas tareas que constituyen su *razón de ser*, ésta presencia de resultados positivos en el control del delito –la razón de ser de toda institución policial–, permitiría juzgar a la reforma de la PAN/PSA como exitosa. Realizar una *evaluación* de la misma, no obstante, no ha sido un objetivo de este trabajo -focalizado en procurar describir y explicar este cambio institucional-, si bien ello podría ser objeto de futuras investigaciones.

No podemos dejar de remarcar las particularidades del caso PSA, las cuales nos obligan a ser especialmente cautelosos a la hora de querer extraer del mismo cualquier tipo de implicancias hacia otras fuerzas de seguridad. La ex PAN era una fuerza singular. En primer lugar, era una fuerza relativamente pequeña, con un número de efectivos muy bajo en comparación a las restantes fuerzas de seguridad federales;¹²⁴ en segundo lugar, su ámbito jurisdiccional era considerablemente menor que el de las restantes fuerzas; y, por último, este no se caracterizaba por presentar situaciones de violencia habitualmente, y aún menos, enfrentamientos letales, motivo por el cual era una policía de baja conflictividad/confrontación. Ello, como afirma Legnani (2007), favorecía las posibilidades de reformar y modernizar dicha institución. Sin pretender desestimar de ningún modo la complejidad del ámbito aeroportuario, las características distinguidas en la ex PAN (bajo número de efectivos; jurisdicción ‘pequeña’ y claramente delimitada; bajo nivel de violencia) hacían de ella una institución en la cual, *a priori*, era más factible encarar con éxito un proceso de reforma que en las restantes fuerzas de seguridad federales.

¹²⁴ Para una representación gráfica de esta diferencia, vease el Gráfico 8 (pg. 39).

La constitución de la PSA supone la primer experiencia de una primera fuerza de seguridad de carácter federal creada democracia. Sin embargo, la misma también se distingue por otros motivos. Principalmente, por la voluntad manifiesta de los actores encargados de su reforma –el equipo de la Intervención- de constituir a esta como un *modelo policial alternativo*. Así, la PSA es estructurada sobre parámetros doctrinales, organizacionales y funcionales diferentes a aquellos de las *policías tradicionales*,¹²⁵ las cuales eran vistas por quien ejercía el cargo de Interventor, como instituciones obsoletas para enfrentarse a la complejidad y diversidad de las problemáticas criminales vigentes. En palabras del propio Interventor, “el modelo de policía que debía instituirse en la PSA debía contrastar sustancialmente con el conjunto de anacronismos y defectos doctrinarios, organizacionales y funcionales propios de las policías tradicionales que convertían a estas instituciones en organizaciones colapsadas” (SAÍN, 2011: 14). De este modo, la PSA adquiere ciertas características diferenciales, a las cuales hemos aludido a lo largo del trabajo, como por ejemplo, (a) constituir la primer experiencia de una policía con mando civil; (b) estructurarse mediante una diferenciación clara entre dos componentes básicos claramente diferenciados —una Estructura de Conducción y Administración, y una Estructura Operacional, a los fines de *especializar* sus recursos humanos (distinguidos en dos dotaciones de personal: personal civil y personal policial), y *dualizar* a la misma, a los fines de evitar que la estructura de conducción se instituya como la instancia primordial de la institución—; (c) diferenciar conceptual e institucionalmente entre seguridad preventiva y compleja, distinguiendo dos tipos de carreras profesionales y modalidades de organización y funcionamiento institucional dentro de la Estructura Operacional; (d) descentralizar espacialmente a su Estructura Operacional mediante la conformación de esquema de mandos medios (Unidades Regionales) constituidas como una suerte de *policías descentralizadas* en el ámbito de su jurisdicción; y (e) instaurar un sistema de control policial, con mecanismos de control interno inexistentes en otras fuerzas federales, que he sido reconocido y propuesto como modelo por organismos de derechos humanos.

En las posibilidades de realizar un cambio de modelo policial, como hemos remarcado, no solo inciden las características propias de la institución que es objeto de dicha reforma, sino también las características del sistema en el cual la misma se

¹²⁵ Para un desarrollo detallado sobre el concepto de “modelo tradicional de la policía”, el cual hemos descrito en el Capítulo 1 de este trabajo, vease SAIN (2002a, Cap.2 ; 2008, Cap. 3)

inscribe. El sistema de seguridad pública en la Argentina, caracterizado por el *desgobierno político de la seguridad*, y el consiguiente *autogobierno policial* (SAIN: 2002a), brinda a sus fuerzas de seguridad un grado considerable de autonomía. Dicha autonomía, desde ya, favorece las posibilidades de reformar estas instituciones de existir voluntad de ello en quienes ostentan los puestos directivos al interior de ellas. En el caso de la PSA encontramos un ejemplo de ello. Como atestigua el propio Interventor¹²⁶, el equipo reformista que conduce a la institución a partir de su creación a fines de Febrero del 2005 dispuso de un *amplio margen de autonomía* para procurar llevar a su cabo su objetivo manifiesto, un tanto ambicioso, de “crear el nuevo modelo de las fuerzas de seguridad federales”,¹²⁷ en una institución cuyas características particulares, hemos visto, favorecían la consecución de un proceso de reforma.

No obstante, destacar las características particulares que adquiere la PSA una vez constituida o los objetivos de quienes fueron indicados para dirigirla, no debería hacernos perder el foco sobre el factor que provoca que la misma sea creada: la difusión del caso Southern Winds. El proceso de cambio institucional que suscita el surgimiento de la PSA es indisoluble del caso Southern Winds, en tanto el primero se deriva de las consecuencias del segundo. Es decir, lejos de cualquier pretensión por establecer un modelo policial alternativo, para el actor que da inicio a este proceso, es decir el Gobierno Nacional, el objetivo prioritario de la creación de la PSA era neutralizar una situación de crisis que amenazaba con perjudicarlo, y enmendar una situación irregular.

El caso Southern Winds se enmarca en un contexto en el cual la seguridad y la corrupción se encontraban entre los principales *temas de agenda*; la consolidación de *nuevas amenazas a la seguridad*, especialmente el narcotráfico, brindan al ámbito aeroportuario mayor relevancia en materia de seguridad; y la institución abocada a la seguridad aeroportuaria se encontraba en situación de flagrante irregularidad respecto a la normativa nacional en materia de seguridad. El mismo, al hacerse público en Febrero del 2005, se convierte por un tiempo considerable en una de los temas destacados de la política nacional, como pretendimos demostrar mediante la cobertura de medios presentada, y de este modo, concentra la atención pública. El caso desnuda el gran

¹²⁶ “El equipo de la Intervención fue beneficiario de la delegación del gobierno de la seguridad pública en el ámbito aeroportuario y, por lo tanto, contó con un amplio margen de autonomía institucional para llevar a cabo su labor” (SAIN, 2011: 5).

¹²⁷ Marcelo Saín entrevistado por La Nación. 20/03/2005

desorden institucional y las deficiencias en materia de control existentes en el ámbito aeroportuario a nivel nacional. La PAN, una institución relativamente desconocida para la ciudadanía se encontraba repentinamente en el foco de una tormenta; y el gobierno nacional, dados sus vínculos con la empresa aerocomercial, al acecho de que está no lo impacte.

Si de acuerdo a la literatura institucionalista, las instituciones tienden por naturaleza a ser conservadoras y permanecer en relativa estabilidad, la cual es interrumpida muy ocasionalmente por breves momentos disruptivos en los cuales grandes cambios son posibles, el caso Southern Winds constituye uno de ellos. Es decir, el periodo inmediato a la difusión del caso se establece como una *coyuntura crítica*, que permite la existencia de grandes cambios en un ámbito en el cual, por décadas de estasis institucional, primaba la estabilidad, y conduce así a la ex PAN hacia el sendero de un modelo policial alternativo. Dado el contexto en el cual se produce el caso —es decir, dadas las *condiciones antecedentes* mencionadas: la *seguridad y corrupción como temas de agenda*; la *consolidación de nuevas amenazas*; y el *desajuste normativo* de la PAN—, la repentina atención pública que este origina se configura como el *factor inmediato* que explica de este proceso de cambio. Si bien no descartamos la posibilidad de que en dicho proceso de cambio incidan otros factores que aquí no hemos contemplado —dado que los fenómenos sociales son por naturaleza multidimensionales—, confiamos en que lo expuesto en este trabajo halla fundamentando nuestra hipótesis de tomar a la atención pública como variable explicativa.

En tiempos no muy lejanos, una frase muy común en la política argentina, hoy tan propensa a la discusión sobre medios, era que ‘ningún gobierno aguanta 3 o 4 tapas de Clarín’ [en contra]. Si bien el devenir histórico le he quitado asidero a esta frase, la misma quizás podría ser aplicada a una antigua fuerza de seguridad militarizada. Al menos, a una que se vio implicada en un caso de corrupción teniendo sus papeles fuera de regla.

Bibliografía.

- Andersen, Martin Edwin. (2001). *La Policía. Pasado, Presente y Propuestas para el Futuro*. Sudamericana.
- Arias, Patricia., Rosada-Granadas, Hector. & Sain, Marcelo (2010). *Reformas Policiales en America Latina. Principios y Lineamientos Progresistas*. Fiedrich Ebert Stiftung (Bogotá).
- Aureano, Guillermo & Ducatenzeiler, Graciela. (2002). Corrupción y Democracia: Algunas consideraciones a partir del caso argentino. *Revista Mexicana de Sociología*. Vol 63, No.1, p.67-98.
- Barata, Francesc. (2007). Alarmismos Sociales y Medios de Comunicación. En *Perspectivas y Enfoques sobre Percepción de Seguridad Ciudadana*. Camara de Comercio de Bogotá. Disponible en: http://camara.ccb.org.co/documentos/3774_foro_percepcion_parte_1.pdf
- Barreneche, Osvaldo & Galeano, Diego (2008). Notas sobre las Reformas Policiales en la Argentina, Siglos XIX y XX. Cuadernos de Seguridad. No. 8. Buenos Aires: Ministerio de Seguridad.
- Baumgartner, Frank & Jones, Brian. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press
- Bayley, David. (1971). The Police and Political Change in Comparative Perspective. *Law & Society Review*, Vol. 6, No. 1, pp. 91-112.
- Bayley, David. (2010). *Modelos de Actividad Policial: Un análisis comparativo internacional*. Prometeo Libros.
- Burnstein, Paul (2003). The Impact of Public Opinion on Public Policy: A Review and an Agenda, *Political Research Quarterly*, Vol. 56, No. 1, pp. 29-40
- Calderón, Emilsé (2012). El Desafío del Narcotráfico como Amenaza no Tradicional en América Latina. Algunos apuntes sobre Brasil. *NEIBA*. Seminario Virtual, Disponible en: http://www.ppgri.uerj.br/form/El_desafio_del_narcotrafico_como_amenaza_no_tradicional_en_AL_Emilse_Calderon.pdf
- Capoccia, Gionavvi & Kelemen, Daniel. (2007) The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*. Vol 59. No 3. pp. 341-369.
- CELS. (2009a). *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2009*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- CELS. (2009b). *Críticas del CELS al proyecto de ley orgánica de Gendarmería*. Disponible en http://www.cels.org.ar/common/documentos/dictamen_gendarmeria.pdf
- CELS. (2011). *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2011*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- CELS. (2012). *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Cohen, Bernard (1963). *The Press and Foreign Policy*. Princeton University Press
- Collier, Ruth Berins & Collier, David. (1991). *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labour Movement and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton University Press
- Da Cunha Rezende (2011), Do Institutions Produce Institutional Change? The New Historical Institutionalism and Analytic Innovations in the Theory of Change. *Brazilian Political Science Review*. Vol 5. No. 1. pp. 129-152.
- Dammert, Lucia & Marone, Mary Fran (2002). Inseguridad y Temor en la Argentina: El impacto de la confianza de la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen. *Desarrollo Económico*, Vol 42. No. 166, pp. 285-301.

- Dammer, Lucia & Lagos, Marta (2012). La Seguridad Ciudadana, el Problema Principal de America Latina. *Latinobarómetro*. Disponible en: http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf
- Easton, Marleen, et al. (eds.). (2010). *Blurring Military and Police Roles*. Eleven International Publishing
- Eaton, Kent (2008). Paradoxes of Police Reform: Federalism, Parties, and Civil Society in Argentina's Public Security Crisis. *Latin American Research Review*. Vol. 43. No. 3 pp.5-32.
- Emmerich, Norberto. (2009). *Globalización, Estado y narcotráfico. El caso Southern Winds*.
- Estevez, Eduardo. (2008). Public Security and Police Reform in the Province of Buenos Aires: Balancing Preventive and Investigative Police. En G. Radha Kalyani (ed.). *Police Behavior: A Reform Approach*. Amicus Books - Icfai University Press.
- Etchegoyen, Luis M. (1976). La Seguridad en la Actividad Aeronáutica. *Revista Aeroespacio*. Año XXXVI, N° 390, Mayo-Abril.
- Fleitas, Diego (2010). *La Seguridad ciudadana en Argentina y su relación con el contexto nacional*. FLACSO, 2010.
- Fuentes, Claudio (2005): *Contesting the Iron Fist: Advocacy Networks and Police Violence in Democratic Argentina and Chile*. Routledge
- Fuentes, Claudio, et al (2011). *Seguridad Ciudadana en América Latina: Miradas críticas a procesos institucionales*. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- Garibaldi, Daniel. (2008). *La seguridad interior y sus ausencias*, Buenos Aires. Ediciones elaleph.com.
- Gonzales Placencia, Luis (2002). *Percepción Ciudadana de la Inseguridad*. Fondo de Cultura Económica
- Hall, Peter & Taylor, Rosemary.(1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*. Vol. 44, No. 5, pp 936- 957.
- Informe Anual de Estadísticas Policiales (2001). Sistema Nacional de Estadística Criminal, Dirección Nacional de Política Criminal Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- International Narcotics Control Strategy Report (2002). *2001 INCSR*. US Department of State. Disponible en: <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2001/index.htm>
- International Narcotics Control Strategy Report (2003). *2002 INCSR*. US Department of State. Disponible en: <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2002/index.htm>
- International Narcotics Control Strategy Report (2004). *2003 INCSR*. US Department of State. Disponible en: <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2003/index.htm>
- Kalmanowiecki, Laura. (2003), "Policing the People, Building the State. The Police-Military Nexus in Argentina, 1880-1945", en D. Davis y A. Pereira, *Irregular Armed Forces and Their Role in Politics and State Formation*, Cambridge University Press, 209-231.
- Kessler, Gabriel. (ed.)(2009). *Seguridad y Ciudadanía: Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*. Edhasa.
- Krasner, Stephen. (1984). Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*. Vol 16. No. 2. pp. 223-246
- Lara Klahr, Marco & López Portillo Vargas, Ernesto (ed.). (2004). *Medios y Violencia: Seguridad Pública, Noticias y Construcción del Miedo*. Instituto para la Seguridad y la Democracia.
- Legnani, Nestor. (2007). La Modernización Policial en la Argentina y el Rol de lo Educativo. *Sociedad Global*. Vol 1. No. 1. Pp 36-51.

Legnani, Nestor & Vazquez, Juan Cruz. (2008). Innovación en formación y capacitación policial: el caso de la Policía de Seguridad Aeroportuaria. *Cuadernos de Seguridad*. No. 8. Buenos Aires. Ministerio de Seguridad.

Lippmann, Walter (1922). Public Opinion. Disponible en <http://xroads.virginia.edu/~Hyper2/CDFinal/Lippman/contents.html>

Lodola, German (2011). *Cultura política de la democracia en Argentina: Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. LAPOP-Universidad Di Tella-University of Vanderbilt.

Mahoney, James. (2001). Path Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective. *Studies in Comparative International Development*. Vol 36. No1. pp.111–141.

Mahoney, James & Thelen, Kathleen (ed.). (2009). *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge University Press.

McCombbs, Maxwell & Shaw, Donald. (1972). The Agenda-Setting Function of Mass Media. *The Public Opinoin Quarterly*, Vol 36. No. 2. pp. 176-187.

Monjardet, Dominique (2010). *Lo que hace la Policía: Sociología de la Fuerza Pública*. Prometeo Libros.

Mota Prado, Mariana., Trebilcock, Michael & Hartford, Patrick. (2012). Police Reform in Violent Democracies in Latin America. *Hague Journal on the Rule of Law*. Vol. 4, No. 2, pp. 252-285.

Naciones Unidas (2010). *State of Crime and Criminal Justice Worldwide*. Disponible en http://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ_session19/ACONF213_3eV1050608.pdf

Page, Benjamin I. & Shapiro, Robert (1983). Effects of Public Opinion on Policy. *The American Political Science Review*, Vol. 77, No. 1 (Mar., 1983), pp. 175-190.

Palmieri, Gustavo (1997). Normativa y Estructura de los Organismos de Seguridad Pública Interior. En CELS, *Seminario Sobre Control Democrático de los Organismos de Seguridad Interior en la República Argentina*.

Pasolini, Pier Paolo (1981) *El Caos. Contra el Terror*. Crítica

Pereira, Anthony y Ungar, Mark (2004). The Persistence of the Mano Dura: Authoritarian Legacies and Policing in Brazil and the Southern Cone, en Hite, K. and P. Cesarini (ed): *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*. University of Notre Dame Press.

Peters, Guy B., Pierre, Jon. & King, Desmond S. (2005). The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism. *The Journal of Politics*. Vol. 4 pp.1275-1300

Pierson, Paul (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press

PSA (2006). Análisis del Modelo de Enseñanza y Formación de la ex Policía Aeronáutica Nacional, Documento de Trabajo n° 1, Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) / Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED) / Abuelas de Plaza de Mayo / Police Academy of the Netherlands (POLITIE).

PSA (2011). Estrategia para el fortalecimiento de la seguridad aeroportuaria. En *Planificación en seguridad aeroportuaria*, Ediciones de la PSA. pp. 17-197.

Righini, Fernando (2011). Las Reformas Policiales en Argentina: política, gobierno y el desafío de la modernización de la seguridad ciudadana. Universidad de Buenos Aires, Maestría en Administración Pública, FCE. 147 p.

Romanelli, Elaine & Tushman, Michael. (1994). Organizational Transformation as Punctuated

- Equilibrium: An Empirical Test. *The Academy of Management Journal*. Vol. 37, No. 5, pp. 1141-1166.
- Runza, Ricardo. (2005). La Nueva Policía de Seguridad Aeroportuaria: ¿Continuidad o Cambio? *Instituto de Estudios Estratégicos de Buenos Aires*. Disponible en: <http://www.ieeba.com.ar/COLABORACIONES%20I/La%20nueva%20Politica.pdf>
- Sáin, Marcelo (2002a). *Seguridad, democracia y reforma policial en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Sáin, Marcelo (2002b). Nuevos Horizontes, Nuevos Dilemas. Las “nuevas amenazas” y las Fuerzas Armadas en la Argentina democrática. *Desarrollo Económico*. Vol. 42. No.166, pp. 263-283.
- Sain, Marcelo (2008). *El Leviatán Azul. Política y Policía en Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Sáin, Marcelo (2011). *Cambio institucional y nueva policía en Argentina. La creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria en la Argentina (2005-2009)*. Ponencia presentada en el V Encontro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- Salles Kobilanski, Facundo (2011). La política de las reformas policiales a nivel subnacional en Argentina: algunas contribuciones y lecciones desde la ciencia política. *Cuadernos de Seguridad*. No. 14. Buenos Aires. Ministerio de Seguridad.
- Smulovitz, C. (2003). Citizens insecurity and Fear: Public and Private Responses in Argentina. En H. Frühling, Tulchin, J. y Golding, H. *Crime and Violence in Latin America*. W.Wilson Center Press. pp. 125-152
- Soares, Rodrigo & Naritomi, Joana (2007), Understanding High Crime Rates in Latin America: The Role of Social and Policy Factors. En Di Tella, Edwards & Schargrotsky (eds.) *The Economics of Crime: Lessons for and from Latin America*. University of Chicago Press.
- Steinmo, Sven. (2001) The New Institutionalism. En Clark, Barry & Foweeaker (eds.) *The Encyclopedia of Democratic Thought*. Routledge.
- Thelen, Kathleen (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*. Vol. 2. pp. 369-404
- Tulchin, Joseph S. (2005). Creando una Comunidad de Seguridad en el Hemisferio. *Nueva Sociedad*. No.196, pp.102-105.
- UN Office on Drugs and Crime. (2011). *World Drug Report 2011*.
- UN Office on Drugs and Crime (2011) *The Transatlantic Cocaine Market - Research Paper*. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Transatlantic_cocaine_market.pdf
- Varenik, R. (2004). Escándalo y reforma: el papel de los medios en el cambio policial. En Lara Klahr & Portillo Vargas (ed.), *Violencia y medios: seguridad pública, noticias y construcción del miedo*.
- Weber, Max, (1987). *Economía y Sociedad*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Webster, James (2011). The Duality of Media: A Structural Theory of Public Attention. *Communication Theory*. Vol 21. pp 43-66.