

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencias Políticas y Estudios Internacionales

Control de las Fuerzas de Seguridad en la Argentina

El Caso de la Policía de Seguridad Aeroportuaria

Alumno: Juan Ignacio Salvi
Tutor: Jorge Battaglino

Junio, 2013

Índice.

	Página
Introducción	p. 01
Capítulo Uno. Marco Teórico	
Control Civil: El significado.....	p. 07
Capítulo Dos. El Legado Autoritario: La Policía Aeronáutica Nacional	
El origen de la PAN y su justificación	p. 09
Posible origen y justificación de la PAN desde la teoría	p. 12
La Fuerza Aérea en Argentina: el desfase institucional de la PAN	p. 13
Organización y estructura: las deficiencias de la PAN	p. 16
Los cánones de instrucción y el modelo educativo de la PAN	p. 18
La PAN: un enclave autónomico	p. 21
Una mirada final	p. 22
Capítulo Tres. Los Orígenes del Cambio	
La importancia del contexto	p. 24
El hecho: Las Narcovalijas	p. 26
La responsabilidad de la Fuerza Aérea y la PAN	p. 29
Southern Winds: La historia polémica que los vincula con el gobierno	p. 31
La era Kirchnerista	p. 34
Una Conclusión Multicausal	p. 39
Capítulo Cuatro. El Legado Democrático: La Policía de Seguridad Aeroportuaria	
¿Por qué debemos prestar atención al transporte aéreo?	p. 42
La necesidad: modernizar el sistema de seguridad aeroportuaria	p. 43

El nuevo modelo policial: sus desafíos p. 45
Modernización p. 48
Un largo camino al cielo: los problemas y las críticas p. 57
Qué nos queda: balance de la PSA p. 61

Capítulo Cinco. Conclusión

Bibliografíap. 69

Abstract. En 2005, luego de que se hiciese publico el estrepitoso hecho de narcotráfico y corrupción de “*Southern Winds*”, el por entonces Presidente Néstor Kirchner decide a través de un conjunto de decretos disolver la Policía Aeronáutica Nacional (PAN) en remplazo de una nueva fuerza de seguridad aeroportuaria, la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA). Este trabajo pretende – a través de un estudio de caso – destacar el avance en materia de *control civil* que produjo dicha reforma junto con un examen del resto de los novedosos cambios que se conciben.

Palabras Clave: PAN, control civil, Southern Winds, PSA, modernización.

Introducción¹

Durante las últimas décadas, la Argentina y otros países de la región han ido institucionalizando su convicción y orden político, la Democracia. Cada país ha navegado por distintos causes y con velocidades distintas, sin embargo todos ellos apuntan en la dirección de establecer una democracia solida y moderna.

Lo cierto es que la caída de los regímenes autoritarios en la década de los '80 y el establecimiento de órdenes republicanos no significó la automatización de todos los estandartes que dicho régimen democrático presupone.² Dentro de éste camino y en el particular caso de la experiencia Argentina, el proceso de subordinación de las instituciones castrenses a los poderes cívicos dista de estar depurado.

Desde la apertura pionera al tema, efectuada por “El soldado y el Estado” de Huntington, existe consenso acerca de: “que el control civil es necesario para contener a los militares en la política y fortalecer la democracia es una afirmación que no es específica de América Latina, ha sido ampliamente aceptada y que de hecho se ha incorporado en la definición de la democracia misma”(P-B 2013: 21). Es a partir de esta suposición que se origina mi motivación por investigar uno de los últimos avances significativos producidos en cuanto a conducción política de la defensa.³ Eligiendo como tal a la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (de aquí en adelante nos referiremos como PSA) bajo la presidencia de Néstor Kirchner.

¹ Antes que nada quisiera agradecer a Jorge Battaglino y a Julio Postiglioni por la grata predisposición y atención presentada durante el desarrollo de este trabajo.

² Véase para su demostración, G. O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1988.

³ Para una definición exacta ver: Pion Berlin D., Ugarte. Jose M. Comps., *Organización de la defensa y control civil de las fuerzas armadas en América Latina*, “Una visión desde Latinoamérica de la organización de la defensa y relaciones civiles-militares”, C.A.B.A., Jorge Baduino Ediciones, 2013, 55

En 2005 tras un conocido escándalo de tráfico de drogas⁴ a España, que involucró como máximo partícipe al hijo del por entonces jefe de Seguridad del Aeropuerto de Ezeiza, comodoro Eduardo Beltrame, se inició por decreto⁵ la reestructuración de la Policía Aeronáutica Nacional (de aquí en adelante nos referiremos como PAN). En el decreto se especifica la creación de la PSA y el traspaso de sus funciones a la órbita del Ministerio del Interior “(...)que por sus cometidos constituye el área natural en materia de seguridad interior.”. Además, el decreto reglamenta la intervención de la novel agencia por parte de un funcionario civil, quien “será designado por el Poder Ejecutivo a recomendación del Ministerio del Interior”.⁶ En 2006 el decreto es transformado en ley y la PSA se convierte en la primera agencia de seguridad estatal con carácter federal en ser conducida y administrada por funcionarios civiles que responden al poder político. La creación de la PSA, en primer lugar, es dar cumplimiento a lo establecido por las leyes de *seguridad interior* y de *defensa* que prohíben a las fuerzas armadas ejercer funciones policiales- Ley n° 23554 art. 4.⁷

La PAN era una agencia con funciones policiales dependiente de una institución castrense. A la par de ello, las funciones policiales que llevaba adelante no eran las que realiza la PSA. La reestructuración del sistema de seguridad con la formación de la PSA consistió en la desmilitarización doctrinal, orgánica y funcional de la agencia en pos de su conformación como una verdadera policía ciudadana así como en la despolitización para crear un "organismo políticamente agnóstico, sujeto al

⁴ *Nueva seguridad en los aeropuertos*. Diario Clarín, 28 de febrero de 2005. Disponible en: < <http://edant.clarin.com/diario/2005/02/28/opinion/o-01601.htm> >

⁵ Decreto 145/05, Véase: BOLETIN OFICIAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, Buenos Aires, 23 de febrero de 2005.

⁶ En la actualidad la PSA opera bajo la órbita del Ministerio de Seguridad creado en el 2010.

⁷ Esta ley dispone que: *Para dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa de la Nación, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior. La Seguridad Interior será regida por una ley especial.*

ordenamiento legal y normativo democrático, ajeno a cualquier tipo de manipulación"⁸. En este punto es necesario destacar que es el Poder Ejecutivo Nacional quien designa al Director Nacional de la PSA al tiempo que responde al Ministerio de Seguridad como funcionario público y no lleva a cabo, a diferencia de la antigua y militarizada PAN, una agenda propia o autónoma.

Siguiendo entonces, el ángulo normativo de este trabajo gira en torno a los pasos que se han dado en materia de *control civil*, específicamente analizando el caso de la creación de la PSA, con el objetivo de colocarlo como un elemento de consolidación de la democracia Argentina.

El primer capítulo se utilizará para generar el marco teórico-conceptual necesario para adentrarse en el tema con la óptica correspondiente. En el mismo se precisarán los conceptos de: *control civil* y *control civil objetivo* que resultan fundamentales para el entendimiento del cambio institucional y que sirven como justificación teórica de lo sucedido. Para llevar a cabo esto, se utilizarán los autores correspondientes, quienes han estudiado el tema con mayor profundidad, lo que nos permitirá adoptar una perspectiva - bajo una óptica democrática – para poder estudiar posteriormente a nivel macro y micro: ¿El por qué de esta nueva institución? de manera crítica y comprensiva.

En el segundo capítulo, con el fin de evaluar la profundidad del cambio institucional que significó la PSA se describirá a la ex PAN. En el mismo, se hará un recorrido detallado desde el inicio de su creación y los argumentos que supieron justificarla tanto desde la mirada de su ideólogo técnico como desde la teoría pertinente.

⁸Véase: <www.psa.gov.ar> , Ingresar a: La PSA y luego a Historia.

En segunda instancia se presentaran los desajustes normativos y desfases institucionales que ésta padece junto a sus consecuencias. Acto seguido se intentará hacer un minucioso análisis de la PAN con el objetivo de permitirnos arrojar alguna de sus deficiencias a la hora de proveer seguridad aeroportuaria. El análisis se compone de una descripción de: (a) su organización y estructura, y (b) de los cánones de instrucción y su modelo educativo.

Por último, se intentará demostrar por qué la PAN puede ser catalogada como una *prerrogativa militar*, y a modo de cierre, se echará una mirada final de todo lo presentado para permitirnos dilucidar sus deficiencias y anacronismos como institución encargada de la seguridad aeroportuaria.

El tercer capítulo tiene como fin dar luz al conjunto de variables motivacionales que sirvieron para la creación de la PSA. Para ello se propuso como fundamental hacer una recreación lo mas exacta posible del momento en que se emite el decreto presidencial. A pesar de de la importancia del escándalo “Southern Winds” que dejó en evidencia la esterilidad e ineptitud de la institución para llevar a cabo su labor, existen explicaciones otras alternativas para dar cuenta de la creación de la PSA. En ningún momento se intentará demostrar el nivel de causalidad y/o correlatividad de las variables presentadas, para lo cual sería necesario hacer un estudio más profundo del que permite la extensión de una tesis de grado. Retomando, en este capítulo se intentará hacer una descripción más completa del contexto en que se produce la reforma, pasando por: (a) el escandalo mediático de “Southern Winds” y su impacto sobre la agenda política, (b) las responsabilidades que ocupó el suceso a la PAN – específicamente – y a la Fuerza Aérea – en términos mas generales – , (c) la revelación de los nexos existentes entre una empresa privada dedicada al transporte aéreo de pasajeros – Southern Winds – y el gobierno de turno y cómo esta frontera borrosa

pudo incidir sobre la – raramente rápida – decisión de Nestor Kirchner de resolver el asunto, y (d) el carácter revisionista del gobierno y los antecedentes que muestra la gestión en materia de control civil.

Todos estos asuntos que pueden o no ser vistos como ventanas de oportunidad en definitiva son presentados con el propósito de hacer una conclusión multicausal de por qué se crea la PSA, y por qué puede resultar a la vez sorprendente– por la rapidez y voluntad política con que se trata el tema – y esperable– por los antecedentes que posee la gestión en cuanto a su dialogo y relación con las Fuerzas Armadas Nacionales.

El cuarto capítulo se utilizará para evaluar la naturaleza de esta nueva policía, intentando resolver preguntas claves como: ¿qué cambios se produjeron con la creación de la PSA?, ¿Cómo funciona?, y por último se intentará contestar si; ¿cumple o no con lo esperado?.

Para resolver estas preguntas, como muchas otras que implícitamente se irán generando a lo largo de la lectura, se comienza el capítulo evaluando ¿por qué debemos prestar atención al transporte aéreo?. Desde ya cualquier espacio público necesita –como condición *sine qua non* de una democracia– que sus ciudadanos, junto al conjunto de elementos que lo conforman, estén protegidos y resguardados. Sin embargo, el espacio aeroportuario ocupa, desde la economía y la política, un lugar importante en el desarrollo de cualquier estado. Es a partir de esta idea que se valora la necesidad de modernizar el sistema de seguridad.

Continuado, en este capítulo, se presentarán los desafíos que tuvo que afrontar el nuevo modelo policial propuesto en el inicio de su gestión y que sirvieron como ejes fundamentales de la tarea llevada a cabo por la PSA. Sumado a ello se hará una descripción lo mas exacta posible sin caer en una descripción formalista de los cambios que presenta dicha institución.

Llegando al final se presentarán los problemas que afrontó la gestión encargada de generar el proceso de modernización y reforma a lo largo del 2005-2009 – de carácter interno – y las críticas que tuvo que soportar el modelo desde el momento en que se debate en el congreso – de carácter externo – .

Por ultimo se hará un balance de lo hecho, se mostrará lo positivo tanto como lo negativo con la intención de mostrar la brecha que existe entre el diseño y la creación de una nueva policía de carácter federal y su implementación real, en otras palabras, lo que realmente fue y sucedió.

En el último capítulo, y a modo de conclusión, se hará un recorrido de los elementos más importantes presentados a lo largo de todo el trabajo. Es decir, se reflexionará de nuevo sobre la ex PAN y sus deficiencias institucionales, el impacto del caso “Southern Winds” sobre lo sucedido, los avances y aspectos fundamentales que significó la PSA y se lo indexará de nuevo con objeto central y motivacional del estudio: el control civil.

Capítulo I – Marco Teórico

Entender por qué se crea la Policía de Seguridad Aeroportuaria es en cierta medida posible de resolver a partir de un análisis exhaustivo del contexto en que se produce. Existen un sin fin de variables motivacionales, sean políticas o personales, que de cierto modo oscurecen la posibilidad de sostener que su creación solo se debe a cuestiones referidas netamente al perfeccionamiento institucional del sistema de seguridad aeroportuario.

A pesar de ello, lo cierto, es que la PSA representa un avance fundamental en materia de control civil de las fuerzas de seguridad. Esto se debe a que la PAN era una institución de corte castrense, el pináculo de su estructura organizacional –es decir su estructura de mando – se encontraba dominada por un cuadro de funcionarios pertenecientes a la Fuerza Aérea.

En el 2005, a partir del escándalo de “Southern Winds”, queda en evidencia la dificultad que encontraba el poder político de ejercer un control sobre dicha institución.

La Policía de Seguridad Aeroportuaria viene a dar solución a este problema, porque su estructura de mando ahora estaría compuesta por un personal con *status* civil cuya designación dependería indirectamente de los poderes políticos.

A. Control Civil: El significado.

El control civil versa sobre las relaciones de poder entre políticos y militares. Éste se logra solo cuando existe una *supremacía civil* en el acerto sobre cuestiones que hacen a la seguridad y defensa. Se entiende más precisamente al mismo como:

“la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisiones por parte de los militares, definir las metas y organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa y supervisar la aplicación de la política militar” (AGÜERO 1995: 49).

En el caso de la PSA se manifestó con la exclusión de aquellos uniformados que estuviesen ocupando los puestos de poder y en la readaptación de miembros de la Fuerza Aérea que estuviesen ocupando cargos de carácter más administrativo u operativo a través de una evaluación basada en la aceptación de un *control civil objetivo*. Se entiende por lo último a:

“(…) aquella tentativa de elaborar la subordinación castrense a los poderes constituidos sobre la base de la vigencia de una legitimidad del tipo racional/legal (...).La obediencia no reposa sobre una adhesión fundada en motivos particulares sino en el respeto a las normas. Los uniformados deben obediencia a los poderes constituidos porque lo marca la ley, porque rige en el estado nacional un orden normativo abstracto e impersonal que establece que las Fuerzas Armadas deben estar subordinadas a la conducción política del mismo. En este contexto es esperable – mas no inevitable- que una mayor profesionalización de las instituciones castrenses redunde en prescindencia política y en subordinación.” (LÓPEZ 1994: 26 -27).

Es a partir de lo expuesto que queda al descubierto que el mejoramiento de las relaciones cívico-militares que se pretende conseguir en la PSA no suponen exclusivamente ni se agotan en el control civil. También es necesario crear un marco institucional propicio porque: “el control civil tiene que ver con el poder, pero las instituciones dan forma a las relaciones de poder” (P-B 2013:24).

Capítulo II - El Legado Autoritario: La Policía Aeronáutica Nacional.

La explicación sobre la tarea de reforma en pos del control civil llevada a cabo con la creación de la PSA y su modernización sirven a medias si no se remite a los tiempos pasados de la PAN. Es esto lo que nos permitirá generar entonces, una comparación.

A. El origen de la PAN y su justificación.

Fue bajo el mandato autoritario de Jorge Rafael Videla que se crea en 1977 la Policía Aeronáutica Nacional en virtud de la ley 21.521 como una “fuerza de seguridad militarizada que ejerce funciones de poder de policía en el aeroespacio y el servicio policial de seguridad y judicial en la jurisdicción territorial (...)”⁹ acertando sobre las aeronaves, aeródromos, pistas de aterrizaje e instalaciones terrestres radicadas en las mismas o que sirvan como apoyo a las operaciones aeroespaciales¹⁰. Esta *nueva fuerza* tendría capacidades propiamente policiales aunque al depender del Comando en Jefe de la Fuerza Aérea tendría una composición y estructura propiamente castrense.

Las condiciones necesarias para la creación de la PAN fueron varias, sin embargo todas ellas resultan en el fondo inconexas. La primer excusa motivacional surge a partir del atentado terrorista del 28 de agosto de 1975 donde se intentó destruir un avión “Hércules” perteneciente a la Fuerza Aérea Argentina. Este atentado terminó en la muerte de seis pasajeros junto con el deterioro parcial del avión que lo dejó inutilizable. En otras palabras, fue dicho suceso el que generó una apertura al tema de

⁹ Véase *Boletín Oficial de la Republica Argentina* del 7 de febrero de 1977 mas precisamente su Artículo 3º, del capítulo I: “Misión y Dependencia”.

¹⁰ *Ibíd.*, Artículo 2º, del capítulo II: “Jurisdicción”

seguridad en el Aeroespacio en Argentina (ETCHEGOYEN 1976: 14)¹¹. Salvando las diferencias temporales, ni siquiera en los Estados Unidos de Norteamérica, pasado el ataque terrorista del 11S, se decidió crear una nueva fuerza policial de jurisdicción nacional para hacer lo que en ese entonces se pretendió hacer con la PAN (RUNZA 2005: 13). De hecho la junta militar que gobernó el país por aquel entonces utilizó como ejemplo para la creación de la PAN al único antecedente internacional: aquél situado en la Alemania Oriental durante la guerra fría. La consecuencia que generó el basarse en dicho modelo para aplicarlo al caso argentino fue una mal interpretación (sería pertinente investigar el grado de intencionalidad en el asunto) ya que el antecedente alemán trataba, en última instancia, de una organización que estaba más avocada a la defensa o a una posible defensa territorial que al control civil aéreo (RUNZA: 2005: 5).¹²

La segunda justificación que se le encuentra a la PAN surge a partir de la estimación de que u\$s 2.500 millones se perdían en el contrabando de mercaderías. De este modo la PAN se presentaría para Etchegoyen, como un instrumento que moralizaría las prácticas comerciales a través de la prevención de delitos sumado a un incremento no menor en la recaudación fiscal (ETCHEGOYEN 1976: 36). En suma, - y en línea con el marco teórico presentado en el Capítulo I - existe, por lo tanto, la posibilidad de que:

“En el nivel de la competencia, el uso de la estructura de la institución militar permite reducir costos operacionales en comparación con la empresa privada. Tienen, asimismo, un sistema de comunicación y de presencia en todo

¹¹ El por entonces Comodoro Luis M. Etchegoyen fue el ideólogo técnico de la PAN y quien se ocupó de maximizar tanto los argumentos como las oportunidades para la creación de dicha institución a partir de sus convicciones y su cargo.

¹² Ver nota al pie N°7.

el territorio nacional que les otorga ventajas tanto en la capacidad de proveerse de información como en el alcance de la distribución” (DIAMINT 1999: 15).

Sin embargo, lo cierto es que la creación de la PAN devino en un aumento del gasto público solventado por el Tesoro de la Nación a través del presupuesto de la Fuerza Aérea Argentina (RUNZA 2005: 9). A partir de ello se terminó por ir en contra de las recomendaciones hechas por la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI)¹³ que sugiere que los gastos destinados a los servicios de seguridad aeroportuaria sean solventados por los usuarios a través de tasas específicas que tendrían un impacto en la estructura de costos de los explotadores de líneas aéreas, infraestructura aeroportuaria e infraestructura de navegación aérea (RUNZA 2005: 13)¹⁴.

A su vez, si se tiene en cuenta que la jurisdicción específica se compone de 57 puntos geográficos en todo el país, cuya suma total no ocupa -en comparación-, siquiera la mitad de la superficie de la Capital Federal, no pareciese tan necesario el despliegue de una fuerza de tales magnitudes. Como si fuera poco, si se considera que son tan solo un muy reducido número de aeropuertos los que adoptan la categoría de internacionales y que la realidad indica que aún una cantidad menor de ellos tienen tráfico aéreo internacional de pasajeros y carga (RUNZA 2005: 13), el proyecto no

¹³ La Organización de Aviación Civil Internacional, también conocida como Organización Internacional de Aeronáutica Civil (o ICAO, por sus siglas en inglés International Civil Aviation Organization) es una agencia de la Organización de las Naciones Unidas creada en 1944 por la Convención de Chicago para estudiar los problemas de la aviación civil internacional y promover los reglamentos y normas únicos en la aeronáutica mundial. En otras palabras su función principal es regularizar el Transporte Aéreo Internacional para hacerlo seguro, eficaz y económico. Su dirección reposa en un consejo permanente con sede en Montreal (Canadá). El convenio previo al establecimiento de una organización de aviación civil internacional fue elaborado por la conferencia de Aviación Civil Internacional celebrada en Chicago del 1 de noviembre al 7 de diciembre de 1944 que entró en vigor el 4 de abril de 1947 (Muchas veces se los suele presentar por separado). Una Organización Provisional de Aviación Civil Internacional estuvo funcionando desde el 6 de junio de 1945 hasta que se estableció oficialmente la OACI. Fuente: <es.wikipedia.org/wiki/Organización_de_Aviación_Civil_Internacional>

¹⁴ v.: nota al pie nº19.

debe ser necesariamente dependiente de una estructura tan grande como la que provee la Fuerza Aérea Argentina.

La última condición necesaria fue que, por aquel entonces –Golpe militar de 1976-, el Ejército Argentino contaba, únicamente, con una fuerza de seguridad bajo su jurisdicción: la Gendarmería Nacional y la Armada con la Prefectura Nacional, lo que pudo explicar por qué el General Orlando R. Agosti promueve enfáticamente la creación de la Policía Aeronáutica Nacional (RUNZA 2005: 2).

Sea cual fuere la verdadera razón de su creación lo cierto es que en ese entonces la visión acerca de cómo elaborar una política pública en pos del cuidado del tránsito aéreo y sus derivados tuvo como vértice exclusivo a la fuerza militar, haciendo que se constituyera un modelo de seguridad aeronáutica único en el mundo (RUNZA 2005: 5). Esto es así porque los aeropuertos y aeródromos no son considerados jurisdicciones especiales a los cuales les cabe un trato diferente que al resto del territorio nacional. De aquí que, normalmente, en la mayoría de los países del mundo, la seguridad aeroportuaria, se realiza con fuerzas policiales municipales, provinciales o nacionales dependiendo de la categoría del aeropuerto o aeródromo (RUNZA 2005: 1).

B. Posible origen y justificación de la PAN desde la teoría.

Los posibles motivos que existieron desde el punto de vista académico que permitieron su creación y su validación en la República Argentina fueron:

- ❖ Como reconoce Prudencio García en *El drama de la autonomía militar*, la alteración del comportamiento de las F.F.A.A. en el país surge como consecuencia del conflicto Este-Oeste, y, más precisamente, por el Gobierno Militar habido entre 1976 y 1983 donde se produce una fijación por un nuevo

enemigo interno como principal objetivo a batir. Éste hecho “trajo consigo (...) una aguda desviación profesional del estamento militar (...) hacia otra tarea de muy distinta naturaleza. La de vigilar, controlar y dirigir a ese otro enemigo (...) Pero obviamente, esas tareas de persecución (...) eran funciones cada vez mas policiales y menos militares” (GARCIA 1995: 41-42).

- ❖ Por su parte es Rut Diamint quien en la introducción a *Las Relaciones Cívico-Militares en las nuevas democracias de América latina*, afirma que existe una “superposición de funciones militares con tareas policiales” como lo es el caso de las drogas -tema de puntual utilidad para la investigación. La autora sostiene que “la internalización de la cuestión del narcotráfico, la aparición de transferencias financieras vinculadas a las drogas y el terrorismo, fortalecieron el rol policial de las Fuerzas Armadas” señalándose luego que esto es producto de la centralidad que toma el tema para la administración norteamericana (DIAMINT 1999: 17).

Estos hechos se ven agravados en parte, también, por la equivalencia y cercanía entre los conceptos de “defensa” y “seguridad”. En la consideración de ésta *frontera borrosa* y teniendo en cuenta que el término “seguridad” comprende tanto lo externo como lo interno, se abre paso un espacio de ambigüedad propicio para la intervención por parte de las Fuerzas Armadas en cuestiones civiles (UGARTE 2013: 61).

Finalmente, como resultado de estas causas la República Argentina termina contando con una Fuerzas Aérea orientada colateralmente hacia la seguridad interior generando una competencia directa con las fuerzas de seguridad policiales. En otras palabras los militares han sido asignados indirectamente - dado que ocupan los cargos más altos y no los operativos - a ocuparse del orden público, facilitándose así su intromisión en cuestiones propias de la defensa ciudadanía y alentando la organización

de la seguridad aeroportuaria desde los postulados castrenses y no desde el orden civil cuyo efecto ultimo y no menor resulta en el debilitamiento de la capacidad de supervisión que puedan generar los civiles o las mismas instituciones (DIAMINT 1999: 16- 17).

C. La Fuerza Aérea en Argentina: el desfasaje institucional de la PAN.

Lo primero que resulta necesario decir es que en su momento la Policía Aeronáutica Nacional sufría un grave problema a la hora de propiciar su trabajo de manera efectiva. Esto se debe, en parte, a que existe en el área aeroportuaria un conjunto de instituciones que cuentan con jurisdicción sobre ella. Esto hace que muchas veces se dificulte determinar quién es el responsable de muchas de las tareas, como así también, establecer una clara jerarquía que permita un control efectivo de los procedimientos realizados. Resulta importante destacar aquí, que en su momento, en Ezeiza por ejemplo se superponen: la Fuerza Aérea con su respectiva Policía Aeronáutica Nacional, la Aduana con su respectiva Policía Aduanera, las agencias privadas de seguridad contratadas por las líneas aéreas, la seguridad de la propia línea aérea, la seguridad del Aeropuerto, el SENASA, Gendarmería Nacional¹⁵ e incluso en algunos casos la propia Policía Federal Argentina a partir de investigaciones judiciales que suceden fuera del Aeropuerto. Sin mencionar a aquellos órganos como lo son SIDE, Interpol Argentina y la DEA que sin contar con una jurisdicción clara sobre el área siempre están al tanto de los hechos extraños muchas veces perjudicando la labor investigativa.

¹⁵ Resulta relevante destacar que después de la guerra de Malvinas la Fuerza Aérea celebró un convenio por el cual la PAN delegaría sus funciones de policía de seguridad y judicial en los aeropuertos a Gendarmería Nacional. Este convenio se canceló en 1992 cuando el gobierno de Carlos Menem restituyó a la PAN todas sus funciones. Véase: *La nueva fuerza que controlara Ezeiza tendrá agentes de la SIDE*, Clarín, 22 de febrero de 2005.

A continuación demostraré que al menos la PAN está operando bajo un claro desfasaje normativo dado que en el caso Argentino la asignación de las misiones de las Fuerzas Armadas – lo que incluye a la Fuerza Aérea- está dada por la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional aprobada en 1988 que expresa claramente que el rol de estas debe ser la defensa nacional de lo externo. Es el artículo n. 4° de la misma ley el que precisa que “*La Seguridad Interior será regida por una Ley Especial*”-N°24.059-que reconoce la participación de las fuerzas armadas en cuestiones internas únicamente en casos de Crisis o de Excepción allí donde sea necesario su aporte, dado que el sistema de seguridad interior no alcanza. Lo que también especifica este artículo es que únicamente dicha acción podrá ser llevada a cabo previa decisión del Presidente de la Nación tras la declaración de sitio (Artículo 27°)¹⁶. A su vez en materia de conducción queda establecido en el artículo 10° de la ley N°23.554 “... la Dirección de la Defensa Nacional y la Conducción de las Fuerzas Armadas” por parte de quien ocupe el cargo de Presidente de la Nación.

A partir de lo expuesto se entiende que el carácter de las fuerzas armadas no es plurifuncional¹⁷ y por ende la PAN como órgano avocado a cuestiones seguridad aeroportuaria está violando claramente lo dispuesto por la ley, en ningún momento se incluye a la seguridad de los pasajero ni la verificación del transporte de mercaderías y equipaje como facultades de las Fuerzas Armadas. Se encuentra bajo su estricto deber únicamente lo atinente a la defensa externa resultando su participación en el ámbito interno como algo auxiliar.

¹⁶ A pesar de lo dicho en el artículo 6° de la ley 23.554 se establece que las Fuerzas armadas pueden participar en Operaciones de Paz y en apoyo de países amigos.

¹⁷ Quien asocia el concepto de plurifuncionalidad como característica de las FFAA, es Fernando López Ramón en, *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, como una herencia del colonialismo Español y Portugués que solían dar a sus FFAA una gran amplitud en sus misiones.

En consecuencia, se destaca en las leyes expuestas que la conducción política de la defensa queda en manos del Presidente de la Nación (UGARTE 2013: 92). Por ello mismo, y en líneas generales, lo que se pretende demostrar aquí es que cualquier utilización de las Fuerzas Armadas en lo referido a seguridad interior no es tan solo ir en contra de la construcción del mando civil sino también en contra de las disposiciones legales.

D. Organización y estructura: las deficiencias de la PAN.

La exPAN fue creada bajo el ámbito del Ministerio de Defensa por lo que la Dirección Nacional de esta dependía directamente del Comando de Regiones Aéreas, órgano perteneciente a la Fuerza Aérea¹⁸. Hasta el Decreto N°145/05 ejecutado el 22 de febrero del 2005¹⁹, solo podía ser director nacional de la PAN un oficial superior de la fuerza aérea, designado por el Poder Ejecutivo pero siempre propuesto por el Comando en Jefe de la Fuerza Aérea con la intervención del Ministerio de Defensa (RUNZA 2005: 6)²⁰. Si bien es el ejecutivo el que designa, este siempre lo hará en base a recomendaciones, hecho que hace de su papel en el asunto uno secundario.

La Dirección Nacional -tenía a su cargo un total de 1.866 agentes de inteligencia que cumplían funciones de policía violando así la ley de defensa y seguridad interior –descrita en el primer capítulo- (RUNZA 2005: 8). Además esta estructura de mando superior - conformada por 16 departamentos organizados como una suerte de Estado Mayor – se encontraba altamente burocratizada y deficientemente vinculada a las unidades operacionales de dicha fuerza (PSA 2006: 65)²¹. Lo que se

¹⁸ *Ibíd.* Artículo 2, del capítulo I: “Misión y Dependencia”

¹⁹ BOLETIN OFICIAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, Buenos Aires, 22 de febrero de 2005.

²⁰ *Ibíd.* Artículo 8, del Capítulo III : “Organización y Medios”

²¹ En el 2006 la PSA redactó un documento de carácter institucional denominado: *Estrategia*

desprende de ello es que la exPAN optó por un centralismo organizacional típico del devenir militar donde se aprecia “(...) una conducción policial centralizada ejercida por un ‘Estado Mayor’ de impronta castrense, con estructura cerrada, hiperjerarquizada y altamente militarizada” (SAIN 2004: 41).

Así mismo, la exPAN contaba con un número alto de unidades operacionales, a pesar de ello, existía una ausencia de estructuras medias de mando funcional que las vinculara con la gran estructura de mando superior, lo cual evidencia una institución segmentada, compartimentada y con una dispersión orgánica y funcional. A ello se le debe sumar la ausencia de un centro unificada de mando y conducción operacional abocado a la conducción, coordinación, supervisión y evaluación a nivel estratégico-operacional de las acciones; operación y procedimientos llevados a cabo en pos de la seguridad aeroportuaria (PSA 2006: 65).

Una parte importante de cualquier institución abocada a prevenir delitos o infracciones depende del sistema de inteligencia criminal que posea. En el caso de la exPAN se carecía de tal sistema de modo tal que resultaba difícil elaborar y actualizar en forma permanente el cuadro situacional de las problemática delictivas debido a que no se contaba con un área dedicada a recibir, sistematizar y archivar el conjunto de información relevante y los análisis producidos tanto por las unidades o efectivos (PSA 2006: 65). Resulta a su vez, importante destacar, que – la exPAN- sufría de una marcada ausencia de inversión real en lo atinente a infraestructura edilicia, informática, comunicacional, de movilidad, de armas y de los equipamientos de

para el Fortalecimiento de la Seguridad Aeroportuaria. Dicho documento lo conseguí gracias a el Lic. Iván Poczynok que trabaja dentro de la Policía de Seguridad Aeroportuaria ocupando el cargo de Director de Gestión del Conocimiento por lómenos hasta el 26 de julio del 2013. Esta Estrategia fue elaborada por la Intervención de la Policía Seguridad Aeroportuaria entre marzo de 2005 y julio de 2006.

seguridad pertinentes para poder llevar a cabo su tarea de manera efectiva y eficiente (PSA 2006 :66).

A partir de lo expuesto concluyo que por un lado la PAN supuso una unicidad funcional - en tanto a su estructura organizacional - que generó que se concentren difusamente – a lo largo de su elevado número de dependencia - , las funciones típicas de seguridad preventiva con la investigación criminal. Este tipo de estructura favorece a que exista un control político institucional más que profesional, apuntalando un esquema de impronta “delegativa” donde el estado mayor, lejos de funcionar como un órgano de trabajo y coordinación policial encargado de la implementación de las políticas definidas por los gobiernos administrativos se constituye como un verdadero mando altamente autonomizado de su propia institución y en definitiva del poder político y por ende de un control gubernamental (M&S 2004: 19).

En sintonía con lo expuesto la PAN no contaba con un cuerpo avocado a la inteligencia criminal - especializado en la prevención del delito- esto hizo que al dejar de existir, la PSA necesitase hacer una nueva evaluación del mapa del delito. Hasta entonces era casi virtualmente imposible generar un sistema de registro que este sistematizado y actualizado permanentemente lo que hubiese permitido dar cuenta de la problemática criminal que los aqueja (M&S 2004: 20).

E. Los cánones de instrucción y el modelo educativo de la PAN.

En cuanto se refiere al régimen de personal la exPAN tenía un sistema de ingreso pases, ascensos y promociones que imitaban la lógica castrense, de hecho los ascensos no estaban basados en méritos o capacidades profesionales adquiridas, sino considerados a partir del período de permanencia en un cargo –ascenso por camadas- como condición para acceder al siguiente (LEGNANI 2007: 42). Lo que evidencia una

lógica de corte castrense basada en un control cupular de carácter cooptativo más que articulada en criterios profesionales como lo son la capacitación y el desempeño institucional de los agentes. Este hecho se veía agravado debido a que el sistema de ingreso al instituto de formación de la exPAN se veía condicionado a una “carta de recomendación” de parte de Oficiales y Suboficiales de la Fuerza Aérea haciendo un hecho natural la necesidad de padrinzgo (LEGNANI 2007: 45).

A partir del ingreso, la capacitación dada dentro de la institución tendía al “fortalecimiento del carácter y del hombre” por sobre la capacitación profesional que se pretendía para un futuro agente de la PAN. De hecho los agentes adolecían de conocimientos en; derechos humanos, derechos del personal, problemática del delito y por como si fuera poco también en materia legal procedimental, todos importantes y necesarios. Lo que éste modo de accionar produjo fue que la educación consistiera más bien en pruebe y error y en una suerte de autodidactismo por parte del agente sobre el trabajo cotidiano, dejando que su accionar estuviera altamente expuesta a una judicialización sobre el mismo que lo declaraba nulo o viciado (falta de donde lo saco). Además el periodo de formación se hacía bajo el régimen de internado y de modo endogámico hacia la institución, sin contacto con otros ámbitos sociales (LEGNANI 2007: 46) fomentado así la brecha entre los agentes y la sociedad civil. Es Mariana Galvani quien en un análisis efectuado sobre la policía federal compuesto en base a entrevistas nota que “Implícita o explícitamente, en las entrevistas aparece la división entre ‘uniformados’ y ‘civiles’. El ‘afuera’ esta puesto en la sociedad civil, de la que no forman parte (...). Su función, entonces, no es la de cuidar a un par o a un igual sino a un ‘otro’” (GALVANI 2007: 55).

A los lamentables medios educacionales se le suma el hecho de que la PAN contaba con una negativa distribución de sus recursos humanos dado que una parte representativa del personal con cartera policial se desempeñaba en tareas no-policiales, tales como el desarrollo de cuestiones administrativas. Lo que se deja leer a través de la descripción del método educativo expuesto es la “cultura policial”²² que poseían los agentes de dicha institución ayudándonos a notar la impronta –endogámica - administrativa y alejada de la necesaria avidez policial para prevenir y conjurar vivamente los delitos. Tal es así que en muchas ocasiones la PAN era utilizada como un “destino castigo” (LEGNANI 2007: 45) donde el 84% de los efectivos de la institución a la planta de personal civil de inteligencia de la fuerza militar de origen, no contaban con una carrera profesional adecuada y sin los inventivos institucionales apropiado para lograr un desempeño eficiente de las labores (PSA 2006: 66).

Por otro lado la estructura interna del personal - comprendiendo el sistema de incorporación y el sistema de pases y ascenso – funciona bajo una impronta muy alejada de los parámetros profesionales que son necesarios para el buen desempeño de una policía. De hecho este funcionamiento monopólico administrado por la jerarquía superior de la fuerza solo sirve como un mecanismo de control político-institucional interno, que diferencia claramente los miembros de conducción del resto de la institución que ocupa la franja de subordinación. Este esquema no permite que se produzcan o al menos reconozcan las manifestaciones y opiniones de aquellos que ocupan los mandos inferiores u operativos. De hecho el control de la PAN no se encamina al mejoramiento de la seguridad preventiva sino a el disciplinamiento de todo tipo de conducta no delictiva basado en los valores castrenses (M&S 2004:16-17).

²² Termino muy utilizado por Legnani para describir la visión de un policía en contraposición a la nueva “cultura policial” que él propone bajo los cánones y preceptos modernizadores que traería la nueva educación policial de la PSA.

F. La PAN: un enclave autonómico.

Si bien en el ámbito formal y normativo existen leyes que estipulan claramente una división entre lo que puede y no hacer la Fuerza Aérea como entidad, lo cierto es que las reminiscencias del pasado en tanto estructura, accionar y costumbres permitió un espacio –la PAN- en donde los militares ocupan a pesar de no contar con una preparación técnica y profesional los puestos más altos de la institución. Joaquín Morales Solá, en un artículo publicado en La Nación sintetiza mejor lo dicho afirmando que: “los hombres de la Fuerza Aérea estudiaron para volar y no para perseguir traficantes, rateros o terroristas. La ley también les prohíbe hacer inteligencia interna o interrogar”²³

Alfred Stepan denomina a estos espacios como prerrogativas militares, entiéndase por su uso a aquellos ámbitos en que los castrenses como institución presumen, con o sin el acuerdo de los demás, que poseen el derecho o privilegio adquirido, formal o informal, de ejercer el control efectivo sobre sus procedimientos internos de gestión, de desempeñar un papel en áreas ajenas a la defensa, o aun de estructurar las relaciones entre el estado y la sociedad política o civil (STEPAN 1988: 479). Es por eso que la PAN permite a sus miembros en cierto modo refugiarse de las normas que sí aplican en otros órganos institucionales del estado. Siendo estas distintas dentro del código militar, sobre todo a la hora de emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta penalizaciones y destituciones por el cometido de actos caratulados como ilícitos.

²³ Joaquín Morales Solá, *Salió a luz el “drogaducto” de Ezeiza*, La Nación 20 de febrero de 2005. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/681159-salio-a-luz-el-drogaducto-de-ezeiza>>

G. Una mirada final.

Lo expuesto a lo largo de este capítulo nos permite ver el carácter desactualizado de la PAN. Dicha institución de por sí nunca hubiese podido modernizarse y ponerse a tono con las necesidades de desarrollar labores eficientes que resultan necesarios para el control de un área tan delicada como lo es la jurisdicción aeroportuaria y esto se debe en gran medida a que su cúpula estaba acostumbrada a trabajar de ese modo, había sido educada de la misma manera.

La seguridad aeroportuaria, se diferencia en cierto sentido de la seguridad que debe presentar por ejemplo una comisaría, y esto se debe a que aquellos que vulneran la seguridad de un aeropuerto como lo fue el caso de Southern Winds obtienen altos réditos del envío de drogas a Europa lo que les permite contar con sistemas organizativos un poco más complejos de aquellos que se dedican a comercializarlo al por menor en la “calle” por si fuese poco este mismo dinero que obtienen del tráfico de estupefaciente les permite sobornar u obtener información, ellos si cuentan con “área” especializada para obtener información.

En este contexto se encontraba la PAN con una marcada ineficiencia para prevenir, conjurar e investigar los delitos de actividades complejas como el narcotráfico, el terrorismo y otras modalidades de criminalidad organizada. La PAN contaba con una dificultad para realizar estas tareas porque al depender de la Fuerza Aérea debía avocarse a la prevención y conjuración de los delitos dentro de la esfera aeroportuaria. Sin embargo, y como sabemos, este espacio es tan solo el lugar donde se perpetúan los hechos y no donde se originan, por lo que contábamos con un sistema de seguridad que nunca podía atacar el origen, es decir, con la imposibilidad de desbaratar a la bandas criminales. A su vez ésta corría en desventaja dado que habían sido

víctimas de una achicamiento presupuestario durante la década de los 90 mientras que la rentabilidad del narcotráfico avanzaba en el carril opuesto.

Sostengo entonces que: por un lado, “Las significativas deficiencias institucionales que detentaba la ya extinta PAN vulneraban sensiblemente la posibilidad funcional y organizacional de conformar una policía eficiente en la prestación del servicio de seguridad aeroportuaria.” (PSA 2006 :65) y por el otro, el desatino institucional y violatorio que se presenta, dado que la misma existencia de la PAN, va en contra la diferenciación propuestas por la ley 23.554 de Defensa Nacional, y la ley 24.059 de Seguridad Interior.

Capítulo III: Los Orígenes del Cambio.

A. La importancia del contexto.

La literatura política sobre las transiciones democráticas desde el autoritarismo enfatiza la importancia del contexto como fuente de oportunidades políticas. Fueron tanto O'Donnell como Schmitter, quienes especificaron que la democratización, más precisamente los diálogos y pactos entre militares y políticos atravesaría distintos “momentos”. Lo que sugirieron fue que estos procesos atravesarían distintas caracterizaciones, las cuales son, en última instancia, las que influyen sobre las reglas del juego político entre ambos. Lo mismo sucede entonces – y a mi modo de ver – con la democracia; ella atraviesa distintos “momentos”, y adopta debido al recambio político de quienes la dirigen, distintos preceptos o baluartes que se postulan como guías de lo que se pretende hacer en un gobierno.

Néstor Kirchner sube a la presidencia con un escaso 22% de los votos en el territorio nacional. Su competidor directo en la segunda vuelta fue el ex presidente Carlos Menem quien había resultado ganador de la primera. La segunda vuelta nunca se celebró debido a la decisión del ex presidente a no presentarse, por lo que Kirchner asume con el margen de legitimidad y popularidad más bajo que haya tenido un presidente desde el retorno a la democracia. La búsqueda por consolidar su legitimidad y a la vez “neutralizar las intenciones autonómicas de cualquier sector del Estado” (DIAMINT 2008: 107) llevó a su gobierno a mirar de cerca a las Fuerzas Armadas y trazar una perdurable alianza con organismos de Derechos Humanos como Madres y Abuelas de Plaza de Mayo.

Néstor Kirchner en su discurso de la toma de posesión presidencial, anticipa su convencimiento de modo muy claro:

“Rechazamos de plano la identificación entre gobernabilidad e impunidad que algunos pretenden. Gobernabilidad no es ni puede ser sinónimo de impunidad. Gobernabilidad no es ni puede ser sinónimo de acuerdos oscuros, manipulación política de las instituciones o pactos espurios a espaldas de la sociedad”.²⁴

Este fragmento de su discurso nos permite ver que existió una férrea voluntad – por ahora en el discurso – de quien ejerce el cargo de Presidente, en finiquitar aquellos negociados hechos con los militares que, reflejaban en cierta medida, la derrota de los procesos democráticos que se habían pretendido llevar a cabo, pero que no pudieron ser efectuados por el miedo a la magnitud de la contestación militar.²⁵

La asunción de Néstor Kirchner a la presidencia de la Nación Argentina marcó significativos cambios en el avance del control civil de las fuerzas de seguridad. El período comprendido por su presidencia se enmarca en el obstaculizado proceso de “domesticación” de las Fuerzas Armadas que comenzó en 1983, año de la consolidación democrática argentina. Quizás producto de diversos diseños de políticas, quizás por estrategias personales para mantener o ganar poder político o por búsquedas partidarias para lidiar con las cúpulas militares, el proceso no fue ni homogéneo ni lineal²⁶. Desde 1983 hasta la fecha hubo grandes avances y serios retrocesos en el camino para sacarle los espacios de autonomía a las Fuerzas Armadas²⁷.

Sumado a la idea desarrollada al principio y partiendo de la base de que: “Aun dentro de su notable continuidad organizacional y doctrinaria las fuerzas armadas

²⁴ Discurso del Señor Presidente de la Nación, Doctor Néstor Kirchner, ante la Honorable Asamblea Legislativa. Discurso de la toma de posesión presidencial, 25 de mayo de 2003.

²⁵ Algunos claros Ejemplos de contestaciones militar fueron los levantamientos de: Semana Santa (1987), el de Monte Caseros (enero de 1988), el de Villa Martelli (diciembre de 1988), y el del 3 de diciembre de 1990. Los mismos no representan intentos de golpes de estado sino intentos por imponer su voluntad sobre las decisiones del poder político.

²⁶ Para una descripción mas precisa de los avances y los retrocesos ver: Diamint, Rut : “*La historia sin fin: el control civil de los militares en la Argentina*”, Nueva Sociedad N° 213, enero-febreo de 2008, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.

²⁷ Para una justificación de los avances como así de los retrocesos ver : G. O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1988.

siempre han sido sensibles a las circundantes transformaciones sociales, económicas y políticas”(AGÜERO 1997: 64). Se entiende que las fuerzas armadas atraviesan asimismo “momentos” siendo permeables al contexto haciendo que muchas veces se reduzca su participación en la política como así también se aumente.

Tanto el discurso Néstor Kirchner, como la permeabilidad que supone sufrir las Fuerzas Armadas al contexto, nos indican que, analizar el momento en que se crea la PSA, no resulta irrelevante a la hora de generar explicaciones. En otras palabras lo que se pretende ver a través de los siguientes apéndices es si los mismos sirven como excusa para la creación de la PSA.

B. El hecho: Las Narcovalijas.

El 16 de septiembre de 2004, la Guardia Civil Española encuentra en el Aeropuerto Madrileño de Barajas, cuatro valijas cuya única identificación eran etiquetas que decían “Embajada Argentina en España”. Las mismas habían sido abandonadas y no parecían pertenecer a ningún pasajero, lo único que se sabía era que habían sido despachadas del vuelo 6420 perteneciente a la línea aérea Southern Winds. Al ser revisadas, se encontraron en ellas, un total de 58,900 Kilos de Cocaína cuyo valor de comercialización en Europa llegaba al millón y medio de euros²⁸.

El hecho fue tratado en el Juzgado de Instrucción N°28 de Madrid, sin embargo, por decisión del Juez y debido a las dificultades que presento el caso a la hora de encontrar imputados, la causa quedo congelada por falta de méritos. El hecho no resulta raro, Madrid es uno de los destinos mas codiciados por los narcotraficantes para entrar droga a Europa. Tan solo en el 2004, el Aeropuerto de Barajas ha

²⁸ Las valijas del caso Southern Winds, Clarín 7 de enero, 2011. Disponible en: <http://www.clarin.com/politica/valijas-caso-Southern-Winds_0_404359745.html >

decomisado alrededor de cuatro toneladas de cocaína, casi una tonelada mas de lo que se incauto en la Argentina durante todo ese mismo año²⁹.

A pesar de lo expuesto, las autoridades Españolas dieron aviso instantáneo a la empresa que transporto dicho equipaje, como así también, a la máxima autoridad argentina en España, la embajada. A su vez fueron avisados de lo sucedido las autoridades de Ezeiza (Fuerza Aérea, PAN, AA2000, Aduana) y las autoridades Nacionales (Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministro del Interior, Policía Federal, SIDE e Interpol Argentina). Contrariamente a lo esperado y estipulado, ninguna de ellas actuó frente al hecho considerándolo de escasa relevancia (EMMERICH 2009: 202).

Quien presenta la causa ante la Justicia – iniciado el mes de octubre de 2004 – fue el gerente general de Southern Winds, Christian Maggio, a partir de una auditoría interna que dejó en evidencia la participación de funcionarios de la misma empresa.³⁰ Juan Maggio, un reconocido empresario del rubro de Aerotransporte³¹ y presidente de la empresa, sostuvo que la empresa se vio en la necesidad de realizar las averiguaciones pertinentes porque estaba inscripta en un proyecto de seguridad llamado IOSA (IATA³² Operational Safety Audit) que los obligaba a hacerlo. En una nota que realizó para el diario La Nación dijo “En la compañía no podemos investigar

²⁹ Daniel Gallo, *En el aeropuerto de Barajas secuestran mas droga que en todo nuestro país*, La Nación, Buenos Aires, 28 de febrero, 2005. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/683465-en-el-aeropuerto-de-barajas-secuestran-mas-drogas-que-en-todo-nuestro-pais>>

³⁰ *No temo ser detenido*, La Nación, 22 de febrero de 2005. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/681692-juan-maggio-no-temo-ser-detenido>>

³¹ *De modelo empresarial a línea aérea rescatada por el Estado*, La Nación, 21 de febrero de 2005. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/681395-de-modelo-empresarial-a-linea-aerea-rescatada-por-el-estado>>

³² Asociación Internacional de Transporte Aéreo,(en ingles "International Air Transport Association).

narcotráfico, si los empleados son culpables o no. Eso corresponde a la Justicia y esta en la ley”.³³

Quienes fueron acusados por contrabando agravado por estupefacientes fueron tres empleado de la aerolínea: Claudio Baudino y Fernando Arriete, el gerente de ventas y el supervisor de tráfico y Walter Beltrame, encargado de viajeros y principal imputado por ser el responsable del envío de drogas a España. Este último fue el único que se dio a la fuga apenas comenzó el juicio para entregarse voluntariamente el 17 de febrero del 2005.³⁴ Más importante aún, es que el padre de este individuo es el Brigadier Alberto Beltrame, quien por entonces era el jefe de aeropuerto Ezeiza (EMMERICH 2009: 201).

La noticia del caso Southern Winds toma carácter público cinco meses después de su descubrimiento en España, más precisamente el 13 de febrero del 2005, en una nota publicada en el diario La Nación de Buenos Aires³⁵. A partir de aquí el suceso no deja de ser noticia en los diarios Clarín y La nación donde se comienza una constante actualización del hecho con notas a funcionarios pertenecientes; a la PAN, Southern Winds, como así también de un número de políticos que se hacen presente.

La razón por la cual manifiesto el seguimiento de los medios se debe a que por un lado mi estudio de lo sucedido deviene precisamente de los mismos, y por el otro, a que existe una corriente de pensadores que sostienen la existencia de una importante correlación entre la cobertura que le dan los medios a un hecho y el impacto que esto produce en opinión pública. Ellos proponen que existe una correlación entre los

³³ Juan Maggio: *No temo ser detenido*, La Nación, 22 de Febrero de 2005.

³⁴ *Se entrego el hijo del ex jefe de Ezeiza y quedo detenido en la sede de la aduana*, Clarin, 17 de febrero de 2005. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/680401-drogas-se-entrego-walter-beltrame>>

³⁵ Alejandra Rey, *Drogas: implican al personal de una línea aérea nacional*, La Nación, Buenos Aires, 13 de febrero de 2005. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/679389-drogas-implican-a-personal-de-una-linea-aerea-nacional>>

cambios en la opinión pública y los cambios en la agenda política de los gobiernos (McCOMBS & SHAW, 1972 & KEELER 1993).³⁶

A modo de conclusión del apartado, resulta casi intuitivo proponer que la participación de los medios de comunicación, como su impacto en la opinión pública y en la agenda política sumado al hecho de corrupción en si mismo pueden ser - en cierta medida- variables explicativas de por qué Néstor Kirchner decide crear la PSA.

C. La responsabilidad de la Fuerza Aérea y la PAN.

Resulta pertinente empezar destacando que el despacho de equipaje sin pasajero esta permitido por la resolución N°703 de la AFIP anexo I “D”³⁷ y por el anexo 17 de la OACI³⁸ sin embargo por cuestiones de seguridad los mismos deben de ser inspeccionados. De hecho, el por entonces jefe de la PAN, el Brigadier Giaigischia, afirmó que “está terminantemente prohibido despachar equipajes de esa manera”.³⁹

Una vez hundidos en el escandalo el vocero de la Fuerza Aérea, el comodoro Guillermo Lozada, afirmó que “es imposible que una carga de 60 kgs. de cocaína no sea detectada por los escáneres que controlaban los equipajes”.⁴⁰ Según el comodoro, todos los equipajes antes de ser cargados en las bodegas del avión pasan al menos por dos escáneres: uno de la empresa privada de seguridad que contrata la aerolínea (en este caso Top Air Security) y el otro de la PAN.⁴¹ Además sostuvo que “la prioridad es detectar explosivos, armas o sustancias peligrosas, pero también se busca droga, y yo

³⁶ En línea con lo dicho, Ver: , existen otros trabajos que demuestran el efecto que tiene la opinión pública en las políticas públicas (PAGE & SHAPIRO, 1983; BURNSTEIN, 2003).

³⁷ La misma dice que: “el equipaje no acompañado podrá despacharse tres meses anteriores y hasta seis meses posteriores, contados desde la fecha de salida del viajero”.

³⁸ Reglamento descargable de: <<http://www.icao.int/publications/Pages/default.aspx>>

³⁹ *Complican más a los acusados por narcotráfico*, La Nación, 4 de febrero de 2005. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/679515-complican-mas-a-los-acusados-por-narcotrafico>>

⁴⁰ *Imposible que no sea detectada*, Clarín, 15 de febrero de 2005.

⁴¹ *Caso SW: apuntan a la responsabilidad de la empresa*, Clarín, 15 de febrero 2005. Disponible en: <<http://edant.clarin.com/diario/2005/02/15/um/m-922558.htm>>

diría que es imposible que pase una cantidad tan grande; de hecho, nunca se decomisó un cargamento semejante”⁴². Por último Lozada dijo que “durante todo el año 2004 la PAN decomisó en equipajes entrantes y salientes 264 kgs de cocaína en total”.⁴³ Por si fuese poco el mismo Giaigischia sostuvo que la PAN “está disminuida en un 50% de su capacidad, luego del desguace del Estado en los años ’90, y recién con este gobierno hemos logrado incorporar personal”.⁴⁴ De hecho la PAN solo contaban con escaso número de doce personas para controlar específicamente el narcotráfico en Ezeiza: “en la lucha contra el narcotráfico, con los medios escasos que tenemos estamos logrando excelentes resultados”.⁴⁵ Se puede asegurar entonces que es muy posible que la PAN cuente con un ineficaz proceso de verificación de equipaje y control de las empresas privadas que ayudan en la verificación.

En un informe presentado a la Fuerza Aérea por el Brigadier Teodoro Waldner, se indica claramente, que el por entonces director de las PAN Miguel Giaigischia había pedido en varias oportunidades al entonces titular de la Fuerza Aérea, Carlos Rohde, que relevara a quien era jefe del aeropuerto de Ezeiza, Alberto Beltrame. Según Waldner, Giaigischia había hecho una investigación interna cuyo resultado indicaba que Southern Winds venía evadiendo el sistema de seguridad de la PAN⁴⁶. A pesar de esto, nunca se lo relevó, ni tampoco se informó al Ministro de Defensa José Pampuro. Por si fuese poco Giaigischia había remitido sus informes al Comandante de Regiones Aéreas, Alberto Borsatto⁴⁷. Por lo expuesto, resulta posible pensar que existió un

⁴² *Caso SW: apuntan a la responsabilidad de la empresa*, Clarín, 15 de febrero 2005.

Disponible en: <<http://edant.clarin.com/diario/2005/02/15/um/m-922558.htm>>

⁴³ *Ibíd.*

⁴⁴ *Son muy débiles los controles al narcotráfico en Ezeiza*, Clarín, 16 de febrero de 2005.

Disponible en: <<http://edant.clarin.com/diario/2005/02/16/policiales/g-03701.htm>>

⁴⁵ *El viceministro de Defensa quedo como interventor de la PAN*, Clarín, 16, DE FEBRERO DE 2005. Disponible en: <<http://edant.clarin.com/diario/2005/02/16/um/m-923134.htm>>

⁴⁶ *Revelan que el ex jefe de la Fuerza Aérea no actuó antes las denuncias*, Clarín, 3 de marzo de 2005. Disponible en: <<http://old.clarin.com/diario/2005/03/03/elpais/p-00801.htm>>

⁴⁷ *Ibíd.*

encubrimiento por parte de algunos sectores de la Fuerza Aérea, aseverando de este modo el ducho de corrupción.

A modo de desenlace lo revelado aquí hace referencia a la estructura de la PAN descripta anteriormente. Podemos notar que la cúpula de dicha organización está muy distanciada de la franja de subordinación, lo cual en este caso generó que no fuesen escuchados los reclamos por parte de Giaigischia. Se puede agregar entonces – como dijo Diamint– que: “En países en los que la cuestión del narcotráfico no es determinante para el estado el involucramiento es percibido como un riesgo de corrupción de las fuerzas (...).”. Más aún, en el párrafo siguiente, Diamint predice lo que justamente sucede aquí:

“Pero los organismos que impulsan la esfera de lo público desde afuera del estado se encontraran en algún momento con los condicionamientos emanados de los privilegios militares y la falta de transparencia con la que el estado encara la cuestión de la defensa y la seguridad.” (DIAMINT 1999: 48)

D. Southern Winds: La historia polémica que los vincula con el gobierno.

Southern Winds se creó en Córdoba en 1996 haciéndose en tan solo dos años la empresa revelación del año y la línea aérea de cabotaje preferida por los pasajeros durante los cuatro años siguientes⁴⁸. Ya para el 2001 recibe la autorización del Estado para operar rutas a Madrid, Nueva York, Los Ángeles, México y Miami consolidándose como la línea aérea de mayor crecimiento del país compitiendo directamente con Aerolíneas Argentinas, su gran rival comercial (EMMERICH 2009: 234).

⁴⁸ *De modelo empresarial a línea aérea rescatada por el Estado*, La Nación, 21 de febrero de 2005. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/681395-de-modelo-empresarial-a-linea-aerea-rescatada-por-el-estado>>

Tras la devaluación del 2002 Southern Winds sale a vender acciones al mercado, y logra reequilibrarse. Sin embargo muchas otras empresas no lograron hacerlo como lo fue el caso de LAPA y DINAR. A pesar de lo dicho, aquel reequilibrio logra romperse y para mediados de 2003 Southern Winds pareciera seguir los mismos pasos que condujeron a la quiebra de otras aerolíneas. Es a partir de aquí que el gobierno de Néstor Kirchner comienza a buscar soluciones en conjunto y propone una relación más libidinosa con la compañía a través del ofrecimiento de un acuerdo. En el mismo, lo que se propone, es una cooperación comercial, que se hará por medio de la línea aérea LAFSA (EMMERICH 2009: 231)

Los motivos del acuerdo son dos, en primer lugar absorber alrededor de 800 empleados que quedaron sin trabajo por las quiebras sucedidas, y en segundo lugar evitar que el mercado de cabotaje quedara en manos de Aerolíneas Argentinas ya que para octubre del 2003 Aerolíneas Argentinas contaba con el 90% del mercado de cabotaje en el país. Para poder explicar el segundo objetivo resulta importante aclarar que existen leyes antimonopólicas que prohíben la concentración de la oferta. Juan Maggio en una entrevista dijo que “La concentración de la oferta y el uso de la posición dominante perjudica en general el desenvolvimiento del mercado y, particularmente, a los pasajeros”⁴⁹. Ambos motivos pudieron ser los responsables de que Kirchner haya decidido “jugar mas de cerca” con Southern Winds.

Para solucionar el primer problema el gobierno negocia un subsidio mensual cuyo costo ronda los 7 millones de pesos entre combustible – 4.5 millones – y el resto en salarios y derivados (EMMERICH 2009: 237).

⁴⁹ *De modelo empresarial a línea aérea rescatada por el Estado*, La Nación, 21 de febrero de 2005. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/681395-de-modelo-empresarial-a-linea-aerea-rescatada-por-el-estado>>

La solución del segundo problema es mucho más difícil de explicar sin adentrarnos excesivamente en la temática económica es por ello que solo destacaré la ayuda que les brinda el gobierno en julio del 2003 cuando se le concede a Southern Winds una ruta aérea hacia México que Aerolíneas Argentinas venía reclamando sin éxito. Según un artículo periodístico de Ricardo Jaime, por ese entonces Secretario de Transporte, y Ricardo Cirielli – segundo en la cadena de mando de la Secretaria de Transporte de la Nación - querían convertir a Southern Winds en la competencia que Aerolíneas no tenía⁵⁰.

Según Norberto Emmerich, existen muchos indicios que permiten ver que la alianza del gobierno excedía de un simple salvavidas⁵¹. Las mismas, y a favor de no inmiscuirnos en cuestiones que no nos remiten al tema en cuestión, se sintetizan en: 1) Lobby a favor de Southern Winds en el empresariado turístico, 2) que la aduana reviso los vuelos de dicha compañía aérea solo una vez en todo el 2004, 3) que Jaime era titular del órgano de coordinación que debía fiscalizar a la aerolínea, y 4) una atención personal a Maggio. (EMMERICH 2009: 237)

Podemos entonces decir que si bien Southern Winds era una empresa privada, esta estaba estrechamente ligada al gobierno de turno. Cuando la noticia de las “Narcovalijas” toma carácter público es posible que se haya previsto un impacto rotundo sobre el gobierno Kirchnerista. El hecho de que se pudiese asociar el narcotráfico directamente con el presidente debe ser considerado como un factor relevante, por ende parte de la inmediatez y la supuesta convicción política para

⁵⁰ Gerardo Young, *Los secretos y el derrumbe de la sociedad con SW*, Clarín, 27 de febrero, 2005. Disponible en: <<http://edant.clarin.com/suplementos/zona/2005/02/27/z-03415.htm>>

⁵¹ De hecho en su campaña electoral por la Presidencia se utilizo uno de sus aviones, por lo que El Frente para la Victoria pago a la línea aérea 34.216 pesos. Ver: *Una vinculación de vieja data*, La Nación, 15 de marzo de 2005. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/687578-una-vinculacion-de-vieja-data>>

generar un cambio rotundo, como lo fue la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, debe de ser escrito entre comillas.

E. La era Kirchnerista.

Algunos de los avances en materia de control civil como así también algunos hechos que sirven para explicar la iniciativa Presidencial en pos de la creación de la PSA serán presentados a continuación con la intención de ilustrar - sutilmente y sin la certeza - la propensión de la gestión Kirchnerista a producir avances sobre el control político-civil de las Fuerzas Armadas.

En el 2003, siendo el primer año de su mandato, el Congreso declaró la nulidad de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida – Leyes 23.492 y 23.521- en consonancia con los tratados Internacionales de Derechos Humanos⁵², ya para el 14 de junio del 2005 son declaradas como inválidas e inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Este caso da cierre a la política de derechos humanos encarada por Alfonsín que tuvo como meta dar castigo y pena a los responsables por los crímenes cometidos de lesa humanidad.

Recordando, en aquel entonces Alfonsín busco vigorizar a la democracia y sus valores:

“Los juicios a las cúpulas militares constituyeron la decisión mas arriesgada, valiente y costosa que un novel gobierno democrático podía enfrentar y, al mismo tiempo, fueron la marca de un proceso de regeneración del sistema político, al que ninguno de los gobernantes posteriores pudo escapar” (Diamint: 2008: 98).

⁵² El sistema internacional de protección de los derechos humanos considera inadmisibles la comisión de delitos de lesa humanidad ejecutados por funcionarios del Estado y exige que tales hechos sean castigados. Para una síntesis detallada del hecho ver: www.cels.org.ar/common/documentos/sintesis_fallo_csjn_caso_poblete.pdf CELS, (2009a).

Como en aquel entonces, el hecho fue considerado un hito en comparación con las transiciones negociadas de otros estados (DIAMINT 2008: 98). Debe, siguiendo esta lógica, destacarse como un hito en la actualidad el “juicio a las Juntas” por que revela la importancia de legitimar los procesos democráticos como lo son; los juicios por los ilícitos cometidos. En otras palabras por primera vez “un gobierno pudo escapar”. En este caso los políticos y jueces – entre los más destacables – junto con las estructuras gubernamentales que los sirvieron contaron con las fuerzas necesarias para colocarse por encima de la voluntad de aquellos que fueron los que perpetraron el terror y la injusticia durante el Proceso de Reorganización Nacional. Si bien esto no representa relación directa con el control civil, si lo hace con un elemento fundamental para llevar a cabo este control, siendo este; una voluntad política firme en la búsqueda por la conducción política de la defensa.

La primera demostración de esta búsqueda de legitimidad por parte directa del poder ejecutivo fue el 24 de marzo de 2004, día en el que se conmemoraba el 28 aniversario del último golpe de Estado y en el que Kirchner ordenó bajar los cuadros de los ex dictadores Videla y Bignone de la Escuela Militar⁵³. Luego vendría la decisión de transformar a la ESMA (antiguo centro de detención clandestino) en el Museo de la Memoria⁵⁴ y seguidamente la anulación de los indultos adjudicados a los responsables de la dictadura durante el gobierno de Menem.

El tercer acontecimiento a destacar fue la reglamentación de la Ley N°23.554 de Defensa Nacional mediante el Decreto PEN N° 727 ejecutado en el 2006. El hecho sería mucho más concluyente y relevante si hubiese sucedido antes que se cree la PSA, ya que es cronológicamente posterior a los Decreto de Necesidad y Urgencia por los

⁵³ *Quedaron los clavos para la historia*, Pagina 12, Buenos Aires, 25 de marzo, 2004. Disponible en: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-33242-2004-03-25.html>>

⁵⁴ Acta de formalización del traspaso de la ESMA, ver: <www.memoriaabierta.org.ar/acta.esma.03.10.07.php>

cuales se inicia la creación de la PSA. Sin embargo y a favor de lo ocurrido, según Montenegro, la reglamentación nace de : “(...)una iniciativa normativa elaborada y propuesta al Poder Ejecutivo Nacional por el Ministerio de Defensa, que estuvo dirigida a instrumentar de manera efectiva aquellos preceptos relacionados con la materialización de la autoridad del Ministerio de Defensa sobre los institutos castrenses, (...)”⁵⁵(MONTENEGRO 2013: 209). Indicándonos que no se debe a una decisión Presidencial como lo es el caso de la PSA sino como la puesta en funcionamiento de una lógica que se venía dando dentro del ministerio. Esto que apunta el autor no es raro dado que una de los propósitos principales del Ministerio de Defensa es “estructurar las relaciones de poder entre los líderes civiles elegidos democráticamente y el comando de las Fuerzas Armadas”(B&G 2006: 78).

Prosiguiendo, este decreto resulta muy importante en materia de control civil, dado que gracias a ella se materializa la autoridad del Ministerio de Defensa sobre los institutos castrenses, se pone en funcionamiento el Consejo de Defensa Nacional, se implementan aquellos criterios que hacen a la organización y funcionamiento del aparato militar, se establece la superioridad institucional del Estado Mayor Conjunto y se desactiva el sistema de planificación militar basado en hipótesis de conflicto (MONTENEGRO 2013: 210). Además gracias a ella se creó el Comando Operacional – que depende del Estado Mayor Conjunto - siendo así el primer organismo militar conjunto de operaciones de carácter permanente. En 2007 cuando se designó al primer Comandante se dio inicio a un proceso tendiente a planificar y ejecutar las operaciones militares. A lo largo del tiempo este Comando Operacional fue cobrando importancia

⁵⁵ Lo dicho por el autor es cierto y se ve claramente al principio del decreto cuando dice: “VISTO el expediente No 15.885/2006 del registro del MINISTERIO DE DEFENSA”. Sin embargo a los efectos de la investigación no pude encontrar la fecha de tal expediente para ver si coincide con las fechas del escandalo o no. Disponible en: <<http://www.ara.mil.ar/archivos/Docs/Decreto%20727.pdf>>

al recibir cada vez más responsabilidades haciendo que en el 2008 el Ministerio de Defensa contase con -a través del Decreto PEN N° 1.451- La Dirección General de Asuntos Militares siendo ésta la única instancia burocrática de seguimiento y control de las actividades militares cotidianas, lo cual no puede dejar de ser visto como una forma de perfeccionamiento del control civil (MONTENEGRO 2013: 210).

Otra cuestión importante para el control civil de las fuerzas armadas responde a la gestión del personal militar – asensos, destinos y designaciones – .A través del Decreto PEN N° 436 el Poder Ejecutivo delego esa facultad a la autoridad ministerial (MONTENEGRO 2013: 211). Antes de dicho Decreto el rol del Ministerio era una aprobación de carácter únicamente formal, no se daba el debido proceso institucionalizado de gestión e intervención para poder hacer una evaluación de carácter política de la decisión tomada.

Este conjunto de transferencias significaron el empoderamiento del Ministerio de Defensa, que contribuyen a solidificar lo que Cottley, Edmunds y Forstes refieren como reformas de la primera generación entre civiles y militares: por que ayuda al fortalecimiento de las instituciones ejecutivas para subordinar políticamente a los militares⁵⁶. De este modo, se pudo aplicar plenamente, los nuevos criterios que rigen actualmente la organización y funcionamiento del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas, basados en el accionar conjunto. Desde la primer mirada sobre el asunto dada por Huntington hasta la actualidad la gran mayoría de los académicos coinciden en que para llevar a cabo el control civil es necesario un “ministerio potente”.⁵⁷ De hecho potenciar el Ministerio de Defensa es considerado según Bruneau

⁵⁶Cottley Andrew; Edmunds Timteo y Anthony Forster, “La segunda generación problemática: Repensar la democracia y relaciones civiles-militares”, *Armed Forces and Society* 29 (Otoño 2002), pp. 31-56.

⁵⁷ Alguno de ellos son: Samuel P. Huntington, “*El soldado y el Estado: Teoría y política de relaciones civiles-militares*”, *Vintage Books*, Nueva York, Pp. 86-88, hablando del control

y Goetze como “quizás el mecanismo mas indispensable para establecer el control civil” (B&G 2006:78)⁵⁸.

A modo de conclusión es necesario recordar que no fue sólo un impulso desde el Ejecutivo Nacional el que permitió cuestionar a las Fuerzas Armadas, su pasado y sus espacios de autonomía presentes, fue también un clima de época que se estaba viviendo en Argentina, acompañado por medios de comunicación, agrupaciones civiles y de derechos humanos y el Poder Judicial que jugó un papel clave en darle un estatus jurídico al avance sobre la esfera militar.

Es por lo dicho previamente, sumado a otras razones que el gobierno de Néstor Kirchner:

“En líneas generales, esta gestión se caracterizo por poseer una cuota significativa de *voluntad política*, en tanto asumió una actitud activa de implementación efectiva del gobierno político sobre las Fuerzas Armadas, mas allá de las atribuciones y facultades formales, tomando decisiones, instrumentando acciones y adoptando actitudes simbólicas, tendientes a materializar el mismo: quebrando de este modo un estil de comportamiento tradicional endeble.” (Montenegro 2013: 208).

Sea por los hechos mas simbólicos que llevó a cabo la gestión o por aquellas medidas que atacan en concreto la reducción de la participación castrense en aumento de la participación civil a través del Ministerio de Defensa, es que podemos pensar que la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria está en línea con el pensamiento político de la gestión Kirchnerista.

ministerial; Pion-Berlin, David: “La organización de la defensa y relaciones civiles-militares en América Latina” en *Organización de la defensa y control civil de las fuerzas armadas en América Latina*, Jorge Baudino Ediciones, Buenos Aires 2013, p.29;

F. Una Conclusión Multicausal.

A lo largo de este capítulo se fueron mostrando lo que podrían ser las variables que incidieron sobre la política de Néstor Kirchner en crear a la PSA. Resulta sin embargo muy difícil evaluar si existió o no correlación entre lo presentado y la decisión del Presidente. Sea por el descubrimiento mediático del hecho y su efecto sobre la opinión pública, sea por los negocios que existieron entre el Estado y Southern Winds o a modo de representar una continuación de lo que se venía haciendo en materia de control civil lo cierto es que frente a las acusación y presiones Kirchner ordena la intervención de la PAN y el relevo de sus autoridades. De esta manera es que designa como director interino a Jaime Garreta – por entonces vice ministro de Defensa-⁵⁹ y acto seguido releva al titular de la Fuerza Aérea Carlos Rohde junto a otros altos oficiales de la cúpula Aérea⁶⁰. Por entonces Kirchner sostuvo que: “Me han dejado sin margen” dijo también que, “frente a semejante escandalo de tráfico de drogas, no puedo aparecer ahora diciendo que solo esperare la resolución de la Justicia. Hay responsabilidades políticas y administrativas que debo asumir”.⁶¹

En su nuevo cargo Garreta afirma la necesidad de transformarla a la PAN en una fuerza desmilitarizada que dependiese del Ministerio de Interior ,y en la misma línea de pensamiento se encontraban Alberto Fernández y Aníbal Fernández – por entonces Jefe de Gabinete y Ministro de Interior – quienes manifestaron su apoyo⁶².

Fue el 22 de febrero la fecha en que por medio de dos Decretos de Necesidad y Urgencia se crea la Policía de Seguridad Aeroportuaria en remplazo de la extinta PAN.

⁵⁹ *Designan a un civil como interventor de la Policía Aeronáutica*, La Nación, 16 de febrero, 2005. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/680116-designan-a-un-civil-como-interventor-de-la-policia-aeronautica>>

⁶⁰ *Caso Southern Winds: relevan a la cúpula de la Fuerza Aérea*. Clarín 18 de Febrero de 2005. Disponible en: <<http://edant.clarin.com/diario/2005/02/18/elpais/p-00310.htm>>

⁶¹ *Por qué hubo que llegar hasta el hueso*. La Nación 19 de Febrero de 2005. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/680990-por-que-hubo-que-llegar-hasta-el-hueso>>

⁶² *El Ministerio del Interior tendrá el control de Ezeiza*. La Nación, 20 de Febrero de 2005. Disponible en: <<http://edant.clarin.com/diario/2005/02/23/elpais/p-00301.htm>>.

La PSA de aquí en más pasó a depender del Ministerio de Interior y le fueron transferidos los recursos materiales como así también el personal de la exPAN. Se establece también que la misma estaría intervenida durante un plazo de 180 días para poder establecer una nueva normativa regulatoria de seguridad aeroportuaria⁶³. Para ello se crea una comisión ad hoc y se designa como nuevo interventor de la PSA a Marcelo Sain⁶⁴. Por si fuese poco el gobierno se deshace de sus vínculos con la Aerolíneas Southern Winds a través de la no renovación del acuerdo para la cooperación presentado en las anteriores páginas.

La comisión referida anteriormente compuesta por el Jefe de Gabinete de Ministros, el Ministro de Defensa y el Ministro del Interior evaluaría en el término de sesenta días un proyecto de ley que representase sus propuestas.

En dicho proyecto se enmarca la dependencia, jurisdicción, funciones, organización, régimen profesional y cuestiones afines de la nueva Policía de Seguridad Aeroportuaria presentándose el 30 de marzo del 2005 ante una asamblea de la Cámara de Diputados⁶⁵. La Comisión que trata el proyecto y lo expide es la Comisión de Seguridad Interior de la Cámara de Diputados de la Nación donde como es sabido se perpetúan ajustes y se debaten cuestiones propias de la novel institución.

Finalmente el 31 de mayo del 2006, el Congreso Nacional sancionó la Ley 26.102 de *Seguridad Aeroportuaria* a través de la cual se conformó en el ámbito federal la primera institución policial en democracia, esto es, la *Policía de Seguridad Aeroportuaria*⁶⁶. Cabe señalar que el dictamen primariamente presentado por el Poder

⁶³ Decreto No145/05 (B.O 22/05/2005), Decreto 147o/05 (B.O. 22/05/2005).

⁶⁴ Doctor en Ciencias Sociales (UNICAMP, Brasil); profesor e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ); Interventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria entre los años 2005 y 2009.

⁶⁵ Expediente 0003-PE-05

⁶⁶ BOLETIN OFICIAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, Buenos Aires, 22 de junio de 2006.

Ejecutivo fue muy similar a esta Ley y que a los pocos días de ser sancionada el Poder Ejecutivo Nacional la Promulga.

A modo de cierre, si bien resulta difícil probar por qué se crea la PSA, lo cierto es que el mismo Sain presentó en *Cambio institucional y nueva policía en Argentina. La creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria en la Argentina (2005-2009)* que:

“En verdad, el origen de la PSA se constituyó una expresión más de las tendencias estructurales que signaron el gobierno y la gestión de los asuntos de la seguridad pública desde el retorno a la democracia de 1983. Ante la notoriedad pública que adquirió el “caso Southern Winds”, el objetivo prioritario del gobierno nacional se orientó a estabilizar la situación y sacar el tema de la atención de los medios de comunicación” (SAIN 2011: 5).

Capítulo IV – El Legado Democrático: La Policía de Seguridad

Aeroportuaria.

A. ¿Por qué debemos prestar atención al transporte aéreo?.

El transporte aéreo es una pieza fundamental de cualquier economía. Ello se debe a que es el encargado de interconectar – en este caso a la Argentina – con el resto de las economías extranjeras. El transporte aéreo no solo contribuye directamente al PBI a través de la generación de salarios, utilidades y pagos de impuestos, sino que también brinda un aporte en el desarrollo de puestos de trabajo. En términos más generales, el transporte aéreo es un activo clave de infraestructura para el país, conectando negocios y personas con mercados foráneos, facilitando el crecimiento de las exportaciones las cuales son un contribuyente significativo para el desarrollo económico.

En el caso particular de nuestro país, el PBI de la industria del transporte aéreo creció mas de un 60% en términos reales desde el 2002 hasta el 2007, lo que equivale un 10% de crecimiento anual. Durante el mismo período, el total de pasajeros creció más del 60% mientras que los pasajeros internacionales se duplicaron en cantidad (AITA 2008: 1).⁶⁷

Para ser más específico en el 2004 hubo un movimiento de 15.561.803 pasajeros, de los cuales 6.624.317 -42,6%- fueron pasajeros de vuelos internacionales y 8.937.486 - 57,4 %- fueron pasajeros de vuelos domésticos. Para llevar a cabo esta tarea operaron 331.879 aeronaves de las cuales el 23% pertenecen a vuelos internacionales y el restante a vuelos domestico (PSA 2006: 13). Este aumento en la cantidad de usuarios

⁶⁷ Para un análisis detallado de los beneficios del transporte aéreo en la Argentina Ver : clasec.lima.icao.int/IATA_Estudio/ARG/Argentina.pdf

internacionales ha impulsado significativamente la actividad de servicios de transporte aéreo. De hecho los beneficios totales para la economía argentina por el lado de la demanda de los servicios de transporte aéreo y del turismo relacionado con el mismo suman un valor total estimado de US\$2,700 millones para el año 2008, equivalentes al 0.8% del PBI de Argentina (AITA 2008: 14).

Este aumento en el volumen de la actividad aeronáutica refleja el avance de este medio de transporte. El mismo incide directamente sobre los aeropuertos, sus servicios, prestaciones, infraestructura, sus usuarios y, por sobre todas las cosas, en la necesidad de tener un sistema de seguridad aeroportuaria que sirva como ente regulador de todos o de al menos una parte del sistema.

Teniendo en cuenta lo dicho se entiende que la seguridad aeroportuaria constituye un aspecto específico – por sus métodos para realizar sus tareas – como general por todas las áreas que debe abarcar y que está sensiblemente ligado a la seguridad pública. En sí misma la tarea comprende resguardar y garantizar la seguridad del espacio que ocupan los aeropuertos siguiendo las normativas existentes en materia de seguridad.

B. La necesidad: modernizar el sistema de seguridad aeroportuaria.

En simultaneo con la expuesto ha ido el aumento y “complejización” del fenómeno delictivo. En el caso particular del narcotráfico se ha pasado del típico Cártel de los años 80 (centralizado, localizado territorialmente) a organizaciones informales de tráfico ilícito de estupefacientes, sin base territorial ni concentración en su manejo.⁶⁸

Tulchin sintetizó mejor esta caracterización diciendo:

“(..) lo novedoso acerca de las nuevas amenazas a la seguridad es la facilidad y

⁶⁸ Para un estudio ilustrativo ver: El narcotráfico de estupefacientes en la Argentina. Un estudio sobre sus condicionantes estructurales y coyunturales, Bueno Aires, Secretaria de Programación para la prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (SE.DRO.NAR)/ Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

rapidez con que cruzaron las fronteras nacionales (y asimismo)... su naturaleza compuesta o híbrida – es decir, que afectan a la seguridad internacional y a la seguridad doméstica al mismo tiempo (...)” (Tulchin 2005: 106).

Estas modalidades criminales operan sobre las plataformas aeroportuarias para desarrollar sus actividades ilícitas, aprovechando sus deficiencias operativas y anacronismos instrumentales, minando de esta manera al sistema de seguridad aeroportuaria. Resulta innegable sostener que ha habido un incremento en el ámbito aeroportuario del tráfico de drogas no solo en la Argentina sino en todos los estados. Por si fuese poco el tráfico de drogas genera una alta rentabilidad para aquellos que se animan a encarar el desafío por lo que a medida que consiguen contrabandear estas mercancías tienen la posibilidad de fortificar sus estructuras delictivas o incluso efectuar sobornos “exuberantes”.

La tarea de modernización llevada a cabo por la PSA estuvo en manos del equipo de la *Intervención*⁶⁹ que delineó y formuló las bases doctrinarias, organizacionales y funcionales. Además basaron el fortalecimiento de la seguridad aeroportuaria sobre dos ejes básicos: (1) la formulación y desarrollo de formas innovadoras de organización y gestión policial frente a las modalidades complejas y altamente rentables propias del delito desenvuelto en el ámbito aeroportuario y de la provisión a la PSA de los medios que resulten indispensables para concluir con la tarea, (2) la necesidad de renovar la infraestructura del sistema de seguridad de los aeropuertos en vista de no favorecer las actividades delictivas complejas y de alta rentabilidad (PSA 2006: 16).

⁶⁹ Dentro del Decreto 145/05 se ordenó la *Intervención* de la PSA a través de la designación de un funcionario civil a los efectos de que ejerza las competencias, facultades y atribuciones propias del Director Nacional de la ex PAN y efectúe y/o proponga las reestructuraciones que considere pertinentes a los fines de proceder a la normalización de la PSA. Por su parte el Decreto 147/05, designó al autor de este trabajo como *Interventor* de la PSA, siendo este Marcelo Sain.

La PSA debe de obtener, entonces, nuevos y modernos medios técnicos de vigilancia inspección y control de personas, equipajes, cargas y aeronaves y de los recursos humanos suficientes y altamente capacitados para el desarrollo de las labores mencionadas. Para ello se requiere de inversión pública sostenida en el tiempo para no caer en la desactualización, y por ende, en una incompetencia sobre el control de la seguridad aeroportuaria.

Esto último nos obliga a hacer una reflexión, que deviene del apartado anterior, y es: ¿Con la fuerte participación y significancia que cobra el transporte aéreo dentro del desarrollo de la economía, el mejoramiento de la seguridad aeroportuaria debe ser considerada como un costo o como inversión?

C. El nuevo modelo policial: sus desafíos.

Ahora bien, la creación de la PSA no significa que se dispongan automáticamente de todos los dispositivos necesarios para permitir su correcta concreción. Montenegro⁷⁰ en uno de sus ensayos reflexiona acerca de estos periodos de acomodamiento institucional diciendo:

“Es decir, una cosa es diseñar una política o una estrategia, poner en marcha inicialmente un nuevo organismo o generar una nueva regulación y otra muy diferente es asegurar la gestión cotidiana del gobierno político de manera sostenida en el tiempo”. (MONTENEGRO 2013: 216)

Para el autor esta tarea se compone de dos etapas. La primera es mas bien creativa, de diseño, donde se necesitan pocas personas preparadas y donde incluso no se necesita de una estructura orgánica formal. Para la segunda etapa, donde se

⁷⁰ Esteban German Montenegro conformo el grupo de la *Intervención* junto a Sain siendo el principal colaborado y a ocupado los cargos de Ex secretario de Asuntos Militares en el Ministerio de Defensa y es actualmente Director de la Escuela de Defensa Nacional. Para una mejor descripción de los trabajos que Sain y Montenegro han participado juntos ver “SAIN 2011” Pp. 12 , nota al pie nº23.

despacha y gestiona el aparato político-administrativo y se regulan aspectos concretos, es necesario contar con estructuras organizacionales, dispositivos normativos y procedimentales generales y complementarios, y funcionarios calificados con conocimientos específicos, si lo que se busca es generar un desarrollo institucional sustentable en el tiempo (MONTENEGRO 2013: 216).

Para Sain, cualquier política a implementar que este referida a la conducción sobre las fuerzas armadas – y que a mi modo de ver aplica para la PSA requiere de: (i) una *firme voluntad política y de conducción* para llevar a cabo la tarea; (ii) *capacidad operativo instrumental* para el desarrollo de los imperativos de implementación correspondientes como lo suelen ser los diagnósticos de la problemática y las condiciones político-económicas que la enmarcan; (iii) así como también, de los necesarios conocimientos *técnico-profesionales* con los que deben contar los recursos humanos, destinados a implementar una política que esta referida a cuestiones de alta complejidad institucional (SAIN 1996: 22).

Para que esto ocurriese la *Intervención* además de delinear las bases legales y reglamentarias para conformar una nueva estructura organizativa y procedimental, junto al nuevo modelo de conducción institucional y de labor policial, requirió de dos condiciones perentorias a saber. Por un lado, la *depuración y exclusión* del interior de la PSA del personal heredado de la ex PAN que estuviera sospechado de corrupción, o que demostrara un rechazo al cambio institucional formulado. Y, por otro lado la conformación de una *nueva estructura* de mandos policiales superiores y medios a tono con el modelo y proceso institucional formulado.⁷¹

⁷¹ Al mismo tiempo se debía seguir al servicio de la seguridad aeroportuaria con los mismos recursos humanos e instrumentos institucionales por lo que la tarea en principio fue muy compleja.

El *proceso de reformulación integral del sistema de seguridad aeroportuaria* como así también la base del *nuevo modelo policial*, debieron sortear varios obstáculos -entre ellos y siendo el más importante – el desconocimiento y la falta de información sobre la criminalidad y sus modalidades dentro del sistema aeroportuario Nacional. Hasta entonces no se contaba con un “diagnostico organizacional integral sobre la herencia institucional de la ex PAN” (SAIN 2011b: 13), por lo que la *Intervención* se vio en la necesidad de elaborar un cuadro situacional lo antes posible, que sirviese para tener una imagen panorámica de la delincuencia en el ámbito aeroportuario. Cualquier política pública que esté destinada a fortalecer la seguridad necesita de:

“el análisis de situación o diagnostico de la realidad interna y del contexto externo de la organización a fin de conocer las capacidades y facilidades que posibilitan la realización de los objetivos, así como las restricciones o incapacidades que imposibilitan o dificultan su realización”(VILLANUEVA :261).

Es por eso que se llevó a cabo un *diagnostico situacional* de la herencia de la ex PAN donde según Sain:

“En ambos aspectos, la situación era mas grave de lo imaginado por la *Intervención*. La actividad criminal aeroportuaria era amplia, compleja y contaba con la evidente protección de ciertos grupos o áreas de algunos sectores de la propia PSA⁷² y de algunas agencias estatales. Y el deterioro institucional y la indigencia organizacional de la ex PAN era mucho mas profundo de lo previsible y de lo esperado” (SAIN 2011b: 13).

A pesar de las dificultades que significó el inicio de la diagramación orgánico funcional de la PSA, la *Intervención* supo desde un principio cuales serían los *lineamientos estratégicos* que darían fundamento a la novel agencia.

⁷² Debe recordarse que gran parte de la estructura y personal de la exPAN fueron traspasados a la nueva PSA por lo que muchos modos de accionar y costumbres también lo hicieron.

D. Modernización.

El proceso de modernización y reforma institucional se vio favorecido por varios elementos a saber. Principalmente (a) su número reducido de efectivos, (b) el reducido espacio jurisdiccional que debe preservar, y (c) la baja conflictividad y confrontación que asumen en comparación de otras fuerzas policiales (LEGNANI 2007). En segundo lugar, debe considerarse el cambio de *status* que significó pasar de ser una dependencia poco valorada dentro de la Fuerza Aérea a constituirse como una nueva policía de carácter nacional. Si bien luego de la etapa de neutralización del escándalo de Southern Winds la atención del gobierno disminuyó: “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 2011a: 5).

Toda organización gubernamental que quiera llevar a cabo una reforma institucional, como lo fue el caso de la PSA, se constituye sobre lo normativo, organizacional y funcional – en ese mismo orden – (SAIN 2008: 220). Sin embargo a modo de no extendernos demasiado, solo mencionaré aquello que resultó clave dentro de la compleja estrategia integral de reforma policial.

El proceso de reforma llevado a cabo por la *Intervención* contaba con el apoyo del gobierno, y tenía en claro que se debía evitar caer en el “*modelo tradicional de policía (o modelo tradicional del sistema policial)*” (SAIN 2008)⁷³, el cual se caracteriza por el *desgobierno político* sobre los asuntos de la seguridad pública y, como consecuencia, el *autogobierno policial*.

⁷³ Para un completo desarrollo del concepto “*Modelo tradicional de policía*” ver alguno de los trabajos académicos por el Interventor Marcelo Sain. Al respecto, véase: SAIN, Marcelo Fabián, *El Leviatán Azul...*, op.cit., cap. 3.

Para ello se apuntó a crear una policía que estuviese exclusivamente especializada en la prevención e investigación de los delitos en el ámbito aeroportuario, en otras palabras, el diseño institucional y el funcionamiento de la PSA debía apuntar en esencia una *organización especializada en el control del delito* (SAIN 2011a: 14).

Para cumplir con el objetivo, la modernización de la PSA se focalizó en: (a) asentar una *nueva estructura orgánico-funcional*, (b) plasmar una *nueva concepción de seguridad aeroportuaria*, (c) proyectar un *nuevo régimen profesional* (Sain 2011a y b & PSA 2006).

Para cumplir con la primera dimensión se propuso diferenciar su estructura en tres componentes: la Estructura de Conducción y Administración que estaría conformada por una Conducción Superior cuya tarea comprende la dirección del diseño, elaboración, planificación y actualización doctrinaria de la institución, junto de una Administración General cuyas tareas serían ocupadas por cuestiones administrativas, de gestión y de relación con otras instituciones; la Estructura Operacional cuya responsabilidad consiste en planificar, implementar y evaluar las estrategias y operaciones de seguridad aeroportuaria preventiva y compleja; y el Instituto Superior de Seguridad Aeroportuaria (ISSA) cuyos cometidos son la formación y capacitación del personal, y la investigación científica y técnica (SAIN 2011a).

Los objetivos que la Intervención buscó conseguir a través de esta distinción funcional fueron dos. En primer lugar se buscó alcanzar un *alto grado de especialización* de la dotación del personal dado que la estructura de conducción y administración estaba integrada predominantemente por personal civil sin estado policial mientras que la estructura operacional estaba ocupada mayoritariamente por el

personal policial – en otras palabras por el personal civil con cartera policial –. Este modelo de gestión y distribución del personal busca maximizar el desarrollo de las tareas:

“De hecho, se considero que la proporción razonable que garantizaba una adecuada prestación del servicio policial, con un adecuado sistema de apoyo administrativo apto para el cumplimiento de la misión institucional, es del 80/20; es decir que el 80% del personal de la institución debe ser personal con estado policial, y el 20% personal sin estado policial para abocarse a las tareas administrativas, de gestión, y de apoyo a aquellas labores policiales, que son las primordiales de la organización”.⁷⁴

En segundo lugar, y a diferencia de lo ocurrido en la mayoría de las policías, se buscó *dualizar la estructura básica* de la PSA, para imposibilitar que la estructura de mando y conducción se estableciera como la instancia fundamental en detrimento de la estructura operacional, evitando a su vez que en un futuro se transformase en una organización policial *macrocefálica y burocratizada*. Para la Intervención la estructura de dirección y administración consistía en una instancia de apoyo de la estructura operacional que constituye el núcleo de la organización (Sain 2011a: 16). A la vez esta *estructura operacional* debía estar *especializada y descentralizada* para alcanzar la eficiencia deseada. La primera tarea deviene de diferenciar el *policiamiento preventivo*, del *policiamiento complejo*⁷⁵ y la segunda se logra a través de la creación de mandos

⁷⁴ Entrevista a Julio Postiglioni, ex Director Nacional de la PSA.

⁷⁵ El *policiamiento preventivo* comprende el conjunto de acciones y operación policiales tendientes a prevenir y conjurar los delitos a través del desarrollo de dos labores básicas. En primer lugar, el control policial preventivo que consiste en primer lugar en el cuidado y la vigilancia de espacios públicos, inmuebles, instalaciones así como de todo el establecimiento aeroportuario, sumado a la inspección y verificación de todo aquello que resulte sensible o comprometa el mantenimiento de la paz y el orden publico, y en segundo lugar a las *operaciones policiales especiales* tendientes a conjurar situaciones criticas de alto riesgo. Por su parte, el *policiamiento complejo* abarca el conjunto de acciones tendientes a prevenir y conjurar los delitos complejos cometidos por grupos delictivos organizados a través del desarrollo de *operaciones policiales especificas y/o operaciones conjurativas focalizadas*,

medios - llamados *Unidades Regionales de Seguridad Aeroportuaria*⁷⁶ - que reúnen y/o cuentan con la autoridad necesaria para llevar a cabo el conjunto de las labores policiales pretendidas en su jurisdicción. Lo que se intenta generar es una redistribución espacial que permita a través estas “unidades policiales descentralizadas” generar *dinamismo* y *ductilidad tactito-operacional* en las tareas de policiamiento llevas a cabo a lo largo del extenso territorio nacional (Sain 2011a: 24).

La segunda dimensión modernizante/modernizadora , consistió en plasmar una *nueva concepción de seguridad aeroportuaria*, es llevada a cabo a través de la suma de varios factores. En primer lugar en cuanto a misiones y funciones de la institución y a su rol en el ámbito aeroportuario, la PAN y la PSA son diferentes. Por un lado, ya el cambio de denominación de Policía Aeronáutica Nacional al de Policía de Seguridad Aeroportuaria pone el énfasis en cuestiones netamente diferentes (de lo aeronáutico, propio y casi exclusivo de la Fuerza Aérea, se paso a los aeroportuario, donde – además de lo aeronáutico - confluyen muchísimas otras actividades). Por el otro lado, es el artículo 3° de la ley 26.102 de Seguridad Aeroportuaria establece una concepción más abarcativa, ya que no solo se limita a cumplir con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado Nacional en tanto signatario del Convenio de Chicago de 1944⁷⁷ y como parte integrante de la Organización Internacional de Aviación Civil

mediante y con el apoyo de la *producción de inteligencia criminal compleja* (mas específico en INTERVENCION DE LA POLICIA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA, *Estrategia para el fortalecimiento de la seguridad aeroportuaria*, Ministerio del Interior, Buenos Aires, 2006.).

⁷⁶ Cada URSA consisten en “verdaderas policías descentralizadas” funcionando bajo la base de las estrategias, resoluciones, disposiciones y ordenes de servicio dictadas y emitidas por la Dirección Nacional de la Institución a través de la CEAC (SAIN 2011b: 23)

⁷⁷ Tanto el Convenio de Chicago como el Convenio de la Aviación Civil son un anexo del Régimen de la OACI, simplemente se los suele distinguir dado que el primero asentó y sirvió de base para la conformación del otro. En otras palabra, e intentando ser mas explicativo, los estados ratificantes del primero forman parte automáticamente del segundo. Se distingue en el discurso pero formalmente son uno parte del otro.

⁷⁸ Convenio disponible en : <http://www.dipublico.com.ar/instrumentos/47.html>

(OACI)⁷⁹ sino también en “securitizar” todo el perímetro: “La PAN, como parte de la Fuerza Aérea que concentraba casi todas las actividades reglamentadas por la OACI (...), limitaba sus funciones básicamente a la seguridad de la aviación civil (...). No entra en ese concepto de protección de la aviación civil contra actos de interferencia ilícita la innumerable cantidad de actividades ilícitas y delictivas que pueden ser cometidas en el ámbito aeroportuario y nos referimos tanto a cuestiones de índole contravencional o de faltas que pueden ocurrir en el estacionamiento de un aeropuerto, hasta delitos mayores como puede ser la trata de personas o narcotráfico, algunas de cuyas etapas pueden ocurrir en dicho ámbitos o valiéndose de un avión, o las actividades de lavado de dinero que pueden materializarse con actividades en locales comerciales de una aerostación. Ninguna de estas actividades ilícitas afecta la aviación civil ni a su normal funcionamiento”.⁸⁰⁸¹ Justamente como la PSA persigue y entiende como objetivo primario de la seguridad aeroportuaria muchas otras nuevas cuestiones es que fue necesario instruir un nuevo modelo de trabajo denominado de “*policiamiento focalizado*”. Este método consiste básicamente en la identificación y agrupación de los eventos delictivos por su naturaleza, permitiendo establecer de manera práctica qué tipo de unidad y medios policiales serán necesarios para actuar. Para poder llevar a cabo esta tarea la PSA necesitó de un *sistema de inteligencia*

⁷⁹ Reglamento de la OACI disponible en:
<http://www.icao.int/publications/Pages/doc7300.aspx>

⁸⁰ Entrevista Julio Postiglioni, ex Director Nacional de la PSA.

⁸¹ En la entrevista Julio especifica mejor a los actos de interferencia ilícita ejemplificándolos como “(...) aquellos hechos o tentativas destinadas a comprometer la seguridad de la aviación civil o del transporte aéreo mediante el apoderamiento ilícito de aeronaves; la toma de rehenes a bordo de aeronaves o en los aeródromos; la intrusión por la fuerza a bordo de una aeronave, en un aeropuerto o en el recinto de una instalación aeronáutica; la introducción en una aeronaves en un aeropuerto de armas o de artefactos (o sustancias) peligrosos destinados a fines criminales; o la comunicación de información falsa que comprometa la seguridad de la aeronave en vuelo, o tierra, o la seguridad de los pasajeros, tripulación, personal de tierra y público en un aeropuerto o en el recinto de una instalación de aviación civil (...)”.

criminal capaz de dar cuenta del conjunto de problemáticas criminales y hechos delictivos en el ámbito aeroportuario (Sain 2011a: 18).

En cuanto a la última dimensión – el *nuevo régimen profesional policial*⁸²– se puede segmentar en tres pilares fundamentales. En primer lugar el *régimen de promociones y ascensos* pasó de basarse en los antecedentes disciplinarios y a la antigüedad en el cargo (las cuales eran las condiciones exclusivas de la ex PAN) a una evaluación de la aptitud profesional. Dicha evaluación se componía del desempeño profesional prestado por el funcionario y de la capacitación profesional que éste tuviese. En el primer sentido se determinó que se haría una evaluación anual del desempeño por el superior inmediato a su cargo y para hablar de la capacitación personal del funcionario resulta necesario hablar del segundo pilar, el *sistema de educación policial*, ya que era en este ámbito donde se daba la formación y capacitación profesional del personal. Todo el sistema educativo de la PSA se materializó en el Instituto Superior de Seguridad Aeroportuaria (ISSA)⁸³, tanto aquellos con cartera policial como aquellos sin estado policial debían pasar y utilizar esta instancia. Básicamente lo que se propuso fue que todos los funcionarios debían estar perfeccionándose en sus tareas a través de una educación continua y permanente.

⁸² Se entiende por *régimen profesional* al conjunto de cuestiones que constituyen la labor policial tales como el ingreso; el estado policial; los derechos, deberes, obligaciones y prohibiciones del personal policial; el escalafón policial y sus respectivos agrupamientos y especialidades; la carrera profesional del policía y sus perfiles básicos; los grados jerárquicos; el ejercicio de la superioridad; la ocupación de los cargos orgánicos; las promociones y ascensos; el sistema de evaluación profesional; el sistema de selección; el régimen de haberes y los subsidios; las licencias y las franquicias; los reclamos y recursos; y el cese en la relación de empleo (en INTERVENCION DE LA POLICIA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA, *Estrategia para el fortalecimiento...*, op.cit., 157-163).

⁸³ Para informes ilustrativos y detallados de la reforma llevada a cabo en la educación policial de la PSA, véase: (1) Legnani, Néstor. (2007). *La Modernización Policial en la Argentina y el Rol de lo Educativo*. Sociedad Global. Vol. 1. No. 1. Pp. 36-51, y (2) Legnani, Néstor & Vázquez, 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.

Para llevar a cabo la tarea el ISSA se compuso de tres núcleos fundamentales a saber: el Núcleo de Especialización Policial cuya meta consistía en el desarrollo de los conocimientos de acuerdo perfil del policía – esto dependía de si dedicaban a la seguridad preventiva o compleja – ; el Núcleo de Conducción Policial, destinado a la preparación de aquellos oficiales con responsabilidades de conducción y supervisión; el Núcleo de Actualización, destinado al entrenamiento y actualización de las labores policiales; y el Núcleo de Promoción Policial que se utilizaba para preparar a aquellos que aspirasen a ascender al grado jerárquico superior que le correspondía orgánicamente. De este modo la PSA lograba centralizar la tarea de producción de capacidades y competencia profesionales específicas con el objetivo de que los funcionarios policiales y civiles tuviesen una educación totalmente orientada al perfeccionamiento de las tareas que se les demandaba en la PSA, de hecho para acceder a muchos de los cargos era necesario concursar (SAIN 2011a: 27).

En tercer lugar fue necesario generar un *sistema de control policial* que sirviese como un elemento de control, depuración y saneamiento interno

“que garantizaran que las faltas disciplinarias fuesen adecuadamente conocidas, investigadas, juzgadas internamente y que los delitos cometidos por el personal policial durante el ejercicio de sus funciones fuesen debidamente identificados y denunciados a la justicia penal ordinaria” (SAIN 2011a: 28).

Esta instancia, lógicamente, debía ser autárquica y autónoma para poder desbaratar los hechos corruptivos y de abuso policial. A su vez y a modo de no desproteger al funcionario se creó la Defensoría del Policía, cuyo objetivo sustancial era el de proveer al policía de todos los derechos con los que contase (SAIN 2011a:

29). El proceso de modernización aquí descrito queda asentado institucionalmente en la Ley 26.102⁸⁴ de *Seguridad Aeroportuaria* y en el Decreto 785/08⁸⁵.

Por último debe destacarse que la transparencia administrativa fue uno de los principales objetivos que se propuso alcanzar con la creación de este organismo, dado que un paso fundamental para Diamint en la constitución del avance civil en cuestiones de seguridad debe de consistir en la ampliación de los mecanismos de transparencia, de comunicación e información para de este modo poder orientar las preguntas que los ciudadanos deben hacerse para conocer las cuestiones de seguridad (DIAMINT 1999: 19).⁸⁶

Cómo se releva, simplifica y transfiere la información es una operación fundamental dentro del control civil. De esto se desprende que para un buen control resulta importante contar con un rápido acceso a la información, datos y estadísticas. Es por ello que dentro del Ministerio de seguridad existe la Unidad de Coordinación de Políticas de Transparencia con el mismo status que la Secretaría de Seguridad cuyo objetivo primario es:

“asesorar al ministro de seguridad en la implementación de medidas que faciliten a la ciudadanía el control sobre las decisiones y políticas del sector, difundiendo adecuadamente la información necesaria a tal efecto; y en la formulación e implementación de políticas institucionales tendientes a desarrollar

⁸⁴ BOLETIN OFICIAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, Buenos Aires, 22 de junio de 2006

⁸⁵ BOLETIN OFICIAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, Buenos Aires, 15 de mayo de 2008.

⁸⁶ Es casi sorprendente la cantidad de información publicada en la página de internet oficial de la PSA donde se muestra la historia de la institución, sus orígenes, sus normativos, sus logros y otros tantos aspectos de manera actualizada. De hecho una persona se puede informar perfectamente de que se trata la PSA con tan solo leer una parte de todo lo publicado. Lo que permite indirectamente un mínimo de “accountability” y sobre todo transparencia institucional.

plataformas de detección y prevención de posibles actos de corrupción por parte de los efectivos, agentes y funcionarios que dependan de la jurisdicción”.⁸⁷

Es desde aquí que inferimos por qué existe una Dirección General de evaluación dentro de la PSA cuyo cometido es ejecutar programas de evaluación de desempeño institucional del sistema de seguridad aeroportuaria a través de informes respecto a los objetivos y acciones desarrolladas y sus resultados alcanzados.

Lo dicho previamente nos arroja dos conclusiones parciales; por un lado y de menor relevancia la necesidad de agrupar las diferentes agencias que cuentan con intereses sectoriales y que de alguna manera utilizan distintos lenguajes, reglamentaciones y estructura y por otro lado, más importante aún, es la necesidad de generar responsabilidad de las acciones tanto institucional como socialmente. Es por ello que no resulta un dato menor que el Segundo Director Nacional de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (2010/12 – Interventor 2009/10) Julio Postiglioni haya sostenido en el 2011 que “desde el gobierno nacional y desde el ministerio de seguridad se está promoviendo una policía democrática, comprometida con los derechos humanos, responsable frente a la sociedad”.⁸⁸

En cuanto a la coordinación operativa de la PSA con otras fuerzas de seguridad aeroportuarias extranjeras, Postiglioni nos comenta que

"debería existir una relación de ida y vuelta permanente entre las diferentes autoridades policiales con competencia en los aeropuertos de diferentes países, ya que, pensemos, los delitos perpetrados a través de un medio aéreo, como los casos de tráfico ilícito de estupefacientes, se dan con uno que despegó de un aeropuerto y que aterrizó en otro. Si el delito se descubre en el de llegada, es evidente que algo falló

⁸⁷ Ver: <<http://www.minseg.gob.ar/unidad-de-coordinaci%C3%B3n-de-pol%C3%ADticas-de-transparencia>>

⁸⁸ En : <http://www.psa.gov.ar/> Se encuentra: Biblioteca/ Actividades Institucionales /16 de noviembre del 2011, Buenos Aires, Argentina. La actividad se desarrolló en el predio del Instituto de Formación de Ezeiza (IFE).

en el de la partida, y por eso la interacción entre una y otra autoridad policial es fundamental para investigar el tema. Ello no siempre ocurre"⁸⁹.

Además agrega que:

"durante mi gestión al frente de la PSA di la directiva de solicitar a las diferentes autoridades aeroportuarias toda la información necesaria de distintos países donde se detectaran delitos que tuvieran inicio de ejecución en un aeropuerto de jurisdicción de la PSA, para efectuar aquí las investigaciones que correspondan. En muchos casos eso funcionó, pero la verdad es que no siempre se puede saber si así ocurrió en la totalidad de los casos detectados en el exterior."

Es evidente que para el correcto funcionamiento de la PSA es necesario compatibilizar el lenguaje con otras Policías Aeroportuarias del mundo al tratarse de problemas de índole internacional.

E. Un largo camino al cielo: los problemas y las críticas

Si bien desde un principio la Intervención contó con el aval del por entonces presidente Néstor Kirchner: "Vos andas para adelante; cambia lo que tengas que cambiar; mete bisturí!"⁹⁰, no gozó de todos los elementos esperados para poder llevar a cabo la difícil tarea de modernización, formulación e implementación de los ejes y lineamientos de la PSA.

El mismo Sain⁹¹ enumera los conflictos y problemas que tuvieron que abatir. En primer lugar presenta las demoras administrativas de parte de diferentes organismos y dependencias del gobierno nacional y de los "vaivenes" en la gestión de los recursos

⁸⁹ Entrevista Julio Postiglioni, ex Director Nacional de la PSA.

⁹⁰ *Todos civiles para cuidar los aeropuertos*, Diario Pagina/12, Bueno Aires, 23 de febrero, 2005. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-47695-2005-02-23.html>

⁹¹ Interventor de la PSA durante el 22 de febrero de 2005 hasta el 27 de abril de 2010 cuando, mediante el Decreto 582/10, se designo al primer Director Nacional.

humanos. El segundo lugar, expone la falta de respaldo presupuestario y la indigencia material que sufría la PSA (SAIN 2011a).

Para explicar lo primero debemos recordar que en el Decreto 145/05⁹² se estableció que la Intervención debería de realizar su tarea en un plazo de 180 días sujeto a modificaciones, es decir que se daba la posibilidad a prórroga. Sin embargo en ningún momento se pensó lo que realmente sucedió “la *Intervención* se extendió mediante sucesivas resoluciones ministeriales⁹³, (...), la intervención duro 1.891 días, es decir, 5 años.”(SAIN 2011b: 30). Recién en el 2010 con el Decreto 582/10⁹⁴ fue que se designo formalmente al primer Director Nacional de la PSA. Por su parte, recién en el 2008 se promulgo la “Estructura Organiza y Funcional de la Policía de Seguridad Aeroportuaria” y el “régimen profesional del personal policial de la Policía de Seguridad Aeroportuaria” con los Decretos 785/08⁹⁵ y 836/08⁹⁶ respectivamente y no fue hasta el 2009 que se aprobó el “régimen profesional del personal civil de la Policía de Seguridad Aeroportuaria” con el Decreto 1.190/09⁹⁷. Todo esto nos habla de la dificultad que tuvieron que afrontar simplemente para formalizar lo ideado desde un principio, el proceso en teoría debería ser rápido sin embargo se demoró el proceso hasta el cansancio de quienes pertenecieron a la Intervención. Quizá el proceso de *depuración y exclusión* del personal heredado de la ex PAN que estuviese sospechado

⁹² BOLETIN OFICIAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, Buenos Aires, 23 de febrero de 2005.

⁹³ Mediante un total de 16 Resoluciones se extendió su plazo. Para ver cuales fueron Véase: SAIN, Marcelo Fabián, Cambio institucional y nueva policía en Argentina: La creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria en la Argentina (2005-2009), presentada en el V Encuentro de fórum Brasileiro de Seguridad Publica, organizado por el Fórum Brasileiro de Seguridad Publica, Brasilia, Brasil, 13-15 de mayo de 2011, pp.30.

⁹⁴ BOLETIN OFICIAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, Buenos Aires, 28 de abril de 2010.

⁹⁵ BOLETIN OFICIAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, Buenos Aires, 15 de mayo de 2008.

⁹⁶ BOLETIN OFICIAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, Buenos Aires, 21 de mayo de 2008.

⁹⁷ BOLETIN OFICIAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, Buenos Aires, 9 de septiembre de 2009.

de corrupción o que se mostrase en contra de los nuevos parámetros tanto organizacionales como profesionales fue lo que más resistencias generaron en el proceso de formación de la PSA. Cuando la Intervención toma responsabilidad de la PSA se contaba con 2.596 efectivos, 73 de ellos eran oficiales de la Fuerza Aérea, 345 suboficiales de la misma fuerza y 2.146 “agentes”, 25 soldados voluntarios y 7 personas contratadas. Entre los cuales 86% del total de efectivos llevaba acabo labores policiales mientras que la mayoría de los oficiales y suboficiales desarrollaban tares de dirección superior o supervisarían (SAIN 2011a: 31). Para cuando la Intervención terminó su período se dispuso el cese de la comisión de servicio en la PSA de 65 oficiales, 295 suboficiales, 70 agentes civiles de inteligencia y 2 soldados voluntarios, de los cuales todos ellos pertenecían y dependían de la Fuerza Aérea. Asimismo presentaron su renuncia: 98 agentes y 3 soldados voluntarios, mientras 12 agentes se jubilaron, 10 fallecieron y 13 fueron cesanteados. Por el otro lado, en el proceso de incorporación se introdujeron 654 nuevos agentes – a través de ISSA – (SAIN 2011a: 33).

En otras palabras se presenció una “limpieza” de la fuerza policial durante el transcurso de la Intervención y aquellos que no se “fueron”, quedaron profundamente disconformes con la nueva jerarquía que se les había dado cuando se transfirió y reencasilló el personal (SAIN 2011a: 36).

Para explicar lo segundo – la falta de presupuesto⁹⁸ y la indigencia material que sufrió la PSA – debemos recordar que la PAN poseía una infraestructura material altamente desactualizada por lo que la Intervención necesitó reabastecer a la PSA de los instrumentos necesarios para llevar a cabo las tareas preventivas y conjurativas que

⁹⁸ Resulta importante destacar que la transferencia de dependencia de la PSA hizo que el presupuesto deje de depender de la Fuerza Aérea Argentina y pase a depender de los créditos de la Secretaria de Seguridad Interior. Para un detallado informe presupuestario Véase: SAIN, Marcelo Fabián, *Cambio Institucional...*, op.cit., pp. 41-44.

hacen a la seguridad aeroportuaria. De hecho en el la evaluación hecha por la *Intervención* se dijo:

“El sistema de armas era escaso y vetusto así como también lo era el equipamiento para investigar y la indumentaria del personal policial de la fuerza” (PSA 2006: 179). Un elemento clave que nos demuestra y explica el porqué de la situación de la PSA fue que durante el periodo de la ex PAN la misma “(...)no contemplaba dentro de su presupuesto realizar gastos en bienes de capital – inversiones – sino solo atender los gastos propios del funcionamiento de dicha fuerza policial con tan solo 8,5% del presupuesto total asignado.”(SAIN 2011a: 41).

En otras palabras, el presupuesto no solo era escueto sino que solo se utilizaba para pagar salarios y otros gastos que solo hacen al funcionamiento. Hasta el momento en que la *Intervención* se apodera de la nueva institución y a modo de no entrar en cuestiones que nos alejen del propósito del apartado lo que resulta interesante fue que para Sain recién en el 2009 la situación presupuestaria de la PSA mejoró sustancialmente. Sin embargo opinaba que el monto destinado no era suficiente :

“(…), la PSA comenzó a salir lentamente de la situación de indigencia material e infraestructural en la que se encontraba pero nunca fue beneficiaria de la inversión pública necesaria en materia de infraestructura que la convirtiera en una institución policial modernizada y a tono con el diseño organizacional hecho por la *Intervención* (...).” (SAIN 2011a: 44).

Hasta aquí hemos hablado solo de los problemas internos, sin embargo la PSA desde el momento de su gestación – es decir desde que se propuso crear a la PSA – debió resistir fuertes críticas externas. Al inicio del debate sobre la situación de la PAN surgieron dos propuestas sobre qué hacer con la misma⁹⁹: (a) la primera consistía en

⁹⁹ Para ver los otros proyectos, Véase expedientes: Expediente 0003-PE-05, Expediente 315-D-

trasferir las funciones de seguridad aeroportuaria a alguna de las instituciones policiales o fuerzas de seguridad ya existentes (Policía Federal Argentina o Gendarmería Nacional) significando el desplazamiento de la ex PAN a la esfera de la Fuerza Aérea Argentina, o (b) conformar una nueva institución policial con los recursos humanos y operacionales de la ex PAN pero en el marco de un nuevo esquema institucional (PSA 2006: 15).

Como sabemos el gobierno nacional optó por la segunda medida, y ello significó tener en cuenta lo siguiente: (1) que no se optó por la medida menos costosa, (2) que no se aprovechó la experiencia que, por ejemplo, Gendarmería contaba en su haber (RUNZA 2005)¹⁰⁰.

F. Qué nos queda: balance de la PSA.

La decisión gubernamental de conformar esta *nueva policía especializada* – la PSA – dio lugar a un proceso que resultó novedoso por tres razones. En primer lugar la PSA se estructuró sobre la base de *nuevos parámetros doctrinales, organizacionales y funcionales*. En segundo lugar, la PSA se constituyó como la primer experiencia institucional en Argentina de una policía con una estructura de mando superior compuesta por funcionarios civiles, es decir con *mando civil*. Y, en tercer lugar, porque

2005 “Creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria”, 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”, 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”, Expediente 8141-D-2004 “Policía Aeronáutica Nacional, Ley 21521: Modificaciones, Creación de la ‘Policía Aeronáutica Federal en el ámbito del Ministerio del Interior’”, Expediente 128-D-2004 “Régimen de la Policía Aeronáutica Nacional”. Finalmente ese promulga el proyecto que conocemos publicado en el B.O. 16/06/2006.

¹⁰⁰ Para un análisis exhaustivo que muestra todas las falencias de la PSA como así también las críticas que se le pueden hacer, véase: Runza, Ricardo. (2005). *La Nueva Policía de Seguridad Aeroportuaria: ¿Continuidad o Cambio?* Instituto de Estudios Estratégicos de Buenos Aires. Disponible en: www.ieeba.com.ar/COLABORACIONES%20I/La%20nueva%20Politica.pdf.pdf

significó ser la *primer institución policial de ámbito federal creada en democracia* (Sain 2011a: 4). Además de ello la PSA ha ostentado alcanzar un control del delito superior a los años anteriores¹⁰¹ legitimándose entonces, la decisión de crearla. La PSA a diferencia de la ex PAN tiene dentro de sus facultades la posibilidad de –utilizando las incautaciones en el ámbito aeroportuario como indicadores y su sistema de inteligencia criminal – proseguir las investigaciones fuera del espacio aeroportuario a través de sus Divisiones Operacionales de Seguridad Compleja (DOCS)¹⁰² lo que le permitió desbaratar un importante número de complejas empresas económicas criminales que se encargaban del tráfico de drogas y estupefacientes ilegales.¹⁰³

Como hemos visto la PSA logró establecer ciertos lineamientos estratégicos entre los cuales podemos destacar: la desmilitarización Institucional de la PSA, mediante la desarticulación de toda forma de dependencia con la Fuerza Aérea Argentina; la despolitización institucional de la PSA, basada en la absoluta sujeción policial al ordenamiento legal y normativo democrático y, en ese marco, a la subordinación frente a las instancias gubernamentales responsables de la dirección de los asuntos de la seguridad pública; El establecimiento del control del delito como el eje que estructura la institución; La diferenciación institucional de la estructura orgánico funcional de la PSA, separadas por una unidad dedicada al mando y conducción, otra a las tareas de prevención y conjuración del delito y una última avocada a la formación profesional del funcionariado; La diferenciación orgánica-funcional de la PSA, mediante la separación entre la seguridad aeroportuaria preventiva y la seguridad aeroportuaria compleja, entendiéndose entonces que cada una

¹⁰¹ Véase: SAIN, Marcelo Fabián, *Cambio Institucional...*, op.cit., pp. 44-55.

¹⁰² Esta es una Unidad de base que sirve para la ejecución funcional táctico-operacional de las tareas propias del policiamiento complejo. Para un diagrama del funcionamiento Véase: SAIN, Marcelo Fabián, *Cambio Institucional...*, op.cit., pp. 23.

¹⁰³ Para estadísticas precisas de ello, Véase: SAIN, Marcelo Fabián, *Cambio Institucional...*, op.cit., pp. 44-55.

de ellas debe estar amparada por esferas organizativas diferenciadas y; La descentralización espacial en una suerte de “Policías de Seguridad Aeroportuaria Autónomas (URSA)” que cuentan con una capacidad de decisión ,pero que funcionan siguiendo las directivas del órgano central de conducción.

Sin embargo, y a pesar de todas ellas, fue la misma Intervención con Sain a la cabeza y Montenegro como principal asesor la que reconoció que “(...) el carácter civil de una conducción policial no garantiza, por su mismo, el desarrollo de una gestión reformista o de un esfuerzo modernizante.” (SAIN 2011a:57).

Capítulo V – Conclusión

A lo largo de la presente investigación hemos atestiguado que la culminación de la transición a la democracia en la Argentina no significó que se hayan restituido todas las asignaciones civiles que se deberían tener para un control político efectivo sobre las cuestiones que hacen a la seguridad del estado. Quizás, como sostiene Garreton, esto se deba a que aún las democracias en latinoamérica no poseen de la cultura y/o experiencia democrática necesaria para eliminar todos los enclaves autoritarios que se expresan (GARRETON 1994: 223).

En Argentina y como es de público conocimiento las instituciones policiales han sido sospechadas de favorecer – debido al desgobierno político y a la autonomía que estos poseen – a la inseguridad que se padece. Esta resulta ser una de las cuestiones centrales de todos los debates en torno a la seguridad que se han estado dando en la actualidad. Es por ello que el estudio sobre el traspaso de una institución creada durante el gobierno autoritario de las fuerzas armadas con claros tintes castrenses y referida como un *destino castigo* hacia una institución creada en democracia bajo el precepto fundamental de constituirse como una fuerza de seguridad moderna y dirigida por civiles resulta –a mi modo de ver – al menos destacable.

En sumatoria, como hemos analizado anteriormente, la ex PAN contaba con serios problemas que van desde (1) su *estructura y organización* que la hacían derivar, entre lo mas importante, a que se tuviese una institución de carácter macrocefálica, donde el control pasase por cuestiones de conducta y orden interno y no por cuestiones netamente referidas al control y seguridad aeroportuario, (2) su *desfasaje normativo* y por ende falta de competencia para actuar fuera del perímetro aeroportuario lo que les imposibilitaba la tarea de resolver mucho de los ilícitos que se cometían en los aeropuertos pero que tenían sus orígenes afuera del mismo, (3) la *falta de instrumentos*

e infraestructura necesarios para atender efectivamente las tareas que le fueron asignadas, y (4) un *equivoco sistema de educación, promoción y ascensos* que de modo alguno sirvieron para el correcto desarrollo profesional de quienes prestaban servicio dentro de la institución.

El traspaso PAN/PSA significó la reestructuración del sistema de seguridad consistiendo en la desmilitarización doctrinal, orgánica y funcional de la agencia en pos de su conformación como una verdadera policía ciudadana así como en la despolitización para crear un “organismo políticamente agnóstico, sujeto al ordenamiento legal y normativo democrático, ajeno a cualquier tipo de manipulación”¹⁰⁴. En este punto es necesario recordar que si bien es el poder ejecutivo nacional quien designa al Director Nacional de la PSA, este responde al Ministerio de Seguridad como funcionario público y no lleva a cabo una agenda propia o autónoma, a diferencia de la antigua y militarizada PAN. A su vez, la reforma y modernización propuesta por la Intervención, trajo aparejado un conjunto de elementos innovadores a destacar: (1) una *nueva estructura orgánico-funcional*, mediante la cual se diferencia, la estructura de conducción y administración de la estructura operacional, a los fines de *especializar sus recursos humanos* (entre el personal que tiene cartera policial y de los que no) y *dualizar* a la misma para evitar caer en una estructura – macrocefálica e hiperjerarquizada – donde la conducción de la misma se erige en deterioro de la parte operacional donde se llevan a cabo las tareas más importantes de la nueva agencia, (2) una *nueva concepción de seguridad aeroportuaria* que ahora persigue como su objetivo primario a la seguridad aeroportuaria en su conjunto frente a aquella definición de protección que ponderaba casi de forma exclusiva a aquellos actos de interferencia ilícita de la aviación civil que daba la PA, y (3) un *nuevo régimen*

¹⁰⁴ Ver: <<http://www.psa.gov.ar>> Ingresar a : La PSA y luego a Historia.

profesional, que en primer lugar apunta a evitar cualquier resabio de impronta castrense y en segundo lugar a servir como un mecanismo por el cual los agentes policiales o civiles pudieran consumir una carrera profesional bajo criterios institucionales modernos y adecuados al desempeño eficiente de las labores requeridas, (4) un *sistema de control policial* que permite generar *accountability* dentro de la misma institución a través de un *auditor de asuntos internos* y un *tribunal de disciplina policial*, proveyendo al mismo tiempo una *defensoría de policía* que les garantice una defensa justa, y (5) una *descentralización espacial de la estructura operacional* mediante la conformación de mandos medios (URSAS) constituidas de las facultades necesarias para poder operar autónomamente.

Sin embargo y como hemos presentado anteriormente, la causa de la creación de la PSA no fue tan noble como el resultado encarado por la gestión que ideó y propuso este *nuevo modelo policial*. De hecho fue el mismo Sain, quien ocupó el cargo de interventor – salvando las diferencias formales, tiene las facultades de un Director Nacional – durante los primeros 5 años de la PSA, y quien dijo que:

“Para el gobierno nacional, la Intervención solo fue útil para garantizar que los conflictos existentes en los aeropuertos no escalara a una situación de crisis política. Y para ello, no hacia falta una atención presupuestaria ni un nivel de inversión infraestructural como el reclamada – infructuosamente – por el equipo de la Intervención.” (SAIN 2011a: 44).

Es entonces, que contamos con la autoridad suficiente para sostener que fue en gran medida gracias a la aparición en los medios de comunicación del caso “Southern Winds”, que se determinó, con el uso de los decretos ya mencionados, impulsar lo que terminó siendo la PSA.

Todo lo visto nos permite entonces volver a la cuestión central del trabajo -el control civil sobre las fuerzas de seguridad-, dado que la creación de la PSA logra ser

la primer policía de carácter federal creada en democracia cuya conducción depende y está en manos de un grupo de civiles. La PSA permite, de esta manera, que los políticos logren ejercer un control real sobre la seguridad aeroportuaria, lo que incluye la seguridad interna, externa, su forma, organización, carácter, armamento, y procedimientos operativos internos entre otras cuestiones – para ello no debemos olvidar que la ley de *seguridad aeroportuaria* como mucho de los estatutos y regímenes internos tuvieron que ser promulgados formalmente por el congreso de la nación o a través de decretos presidenciales como hemos expuesto anteriormente –. Dicho procedimiento y resultado – la PSA – fortalece el orden público y los valores democráticos perseguidos, dado que la institución y los líderes civiles que ocupan los lugares adecuados aseguran que las preferencias políticas se traduzcan en acciones concretas.

Concluyendo, la Argentina logra con la PSA dar un paso hacia adelante en materia de control civil, porque aumenta la presencia de civiles en cuestiones de seguridad interna, siendo como muchos autores sostienen, uno de los países que más ha avanzado en dicha materia¹⁰⁵. De hecho el CELS, siendo por excelencia uno de los organismos más reconocidos por sus publicaciones, contando en muchas de ellas su preocupación por las cuestiones de seguridad, ha reconocido y apuntado el modelo propuesto y llevado a cabo por la PSA de manera positiva¹⁰⁶. Sin embargo, y para que

¹⁰⁵ Siendo algunos de ellos: (1) Diamint, Rut : *La historia sin fin: el control civil de los militares en la Argentina*, Nueva Sociedad N° 213, enero-febrero de 2008, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org> pp. 96. , y (2) Agüero, Felipe: *Las Fuerza Armadas en una Época de Transición: Perspectivas para el Afianzamiento de la Democracia en America Latina*, Departamento de Ciencias Políticas de “Ohio State University”, 1997, pp. 63.

¹⁰⁶ Ejemplos de ello, Vease: Informe 2009 donde se compara la ley de seguridad aeroportuaria con el proyecto de modificación de la ley 19.349 que regula a la Gendarmería Nacional en lo relativo al control policial que esta ejerce “ la Ley de Seguridad Aeroportuaria (ley 26.102) es un modelo a seguir” (2009b: 2). Informa 2011, donde se compara a la Policía Federal Argentina con la PSA con respecto a varios aspectos “ 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). Informe 2012 donde se dice “La principal excepción

lo presentado no caiga en vano, Montenegro aconseja que:

“El estado debe asegurar la posibilidad de generar estas capacidades humana especializadas y de proyectarlas profesionalmente dentro de una carrera burocrática estatal y la dirigencia política debe asegurar la formación de cuadros políticos con conocimientos especializados en condiciones de asumir un rol clave – el rol político – en la instrumentación de estas iniciativas. Solo de esa manera es factible pensar en la posibilidad de construir una verdadera capacidad gubernamental que permita implementar el gobierno político y civil de la defensa, quebrar la tradición de debilidad que esta arrastra y asegurar su persistencia y viabilidad en el futuro.” (MONTENGRO 2013: 222-223).

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), hablando de la clásica delegación y desgobierno político sobre asuntos policiales.

Bibliografía Utilizada

- Agüero, Felipe (1995). “Militares, Civiles y Democracia: La España Postfranquista en Perspectiva Comparada”, *Alianza Editorial*, Madrid.
- Agüero, Felipe (1997). “Las Fuerzas Armadas en una Época de transición: Perspectivas para el Afianzamiento de la Democracia en América Latina”, en Diamint, Rut (ed): *La cuestión cívico-militar en las nuevas democracias de américa latina*, Universidad Torcuato Di Tella, “Working Paper” N°47. Septiembre de 1997. Pp 39-73.
- Aguilar Villanueva, Luis (2006). “Gobernanza y gestión pública”, en *Fondo de Cultura Económica*, México.
- Asociación Internacional de Transporte Aéreo, AITA (2008). “Beneficios económicos del transporte aéreo en Argentina”, disponible en: <http://clacsec.lima.icao.int/IATA_Estudio/ARG/Argentina.pdf>
- Bruneau, Thomas & Goetze, Richard (2006). “Los Ministerios de Defensa y el control democrático”, en *¿Quién custodia a los guardianes y cómo?: Relaciones civiles-militares democráticas*, Thomas Bruneau y Scott Tollefson (eds.). Universidad de Texas Press , 2006.
- 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
- CELS, (2009a). “Derechos Humanos en Argentina. Informe 2009”, *CELS*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- CELS, (2009b). “Críticas del CELS al proyecto de ley orgánica de Gendarmería”, *CELS*.
- CELS, (2011). “Derechos Humanos en Argentina. Informe 2011”, *CELS* Buenos Aires, Siglo XXI.
- CELS, (2012). “Derechos humanos en Argentina. Informe 2012”, *CELS*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Cottey, Andrew; Edmunds, Timoteo & Anthony Forster, (2002) “ La segunda generación problemática: Repensar la democracia y relaciones civiles-militares”, *Armed Forces and Society* N°29

- Diamint, Rut. (1999). “Las relaciones cívico-militares en las nuevas democracias de América Latina”, “Estado y sociedad civil ante la cuestión cívico-militar en los ’90” en Diamint, Rut (ed): *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Universidad Torcuato Di Tella, Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano, Pp. 11-65
- Diamint, Rut. (2008). “La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina”, en revista *Nueva Sociedad* N°213, ISSN: 0251-3552. Disponible en: <www.nuso.org>.
Disponible en:
http://www.cels.org.ar/common/documentos/dictamen_gendarmeria.pdf
- Emmerich, Norberto. (2009). “Globalización, Estado y narcotráfico. El caso Southern Winds”, Disponible en:
<<http://497caei.trueologic.com.ar/sites/default/files/ebook41.pdf>>
- Etchegoyen, Luis M. (1976). La Seguridad en la Actividad Aeronáutica. *Revista Aeroespacio*. Año XXXVI, N° 390, Mayo-Abril.
- G. O’Donnell, P. Schmitter & L. Whitehead. (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, Buenos Aires.
- Galvani, Mariana (2007). “La marca de la gorra. Un análisis de la Policía Federal”, *Capital Intelectual*, Buenos Aires.
- García, Prudencio (1995). “El drama de la autonomía militar”, *Alianza*, Madrid.
- Garretón, Manuel Antonio (1994). “Human Rights in Process of Democratization”, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 26, febrero de 1994.
- Huntington, Samuel P. (1957). “El soldado y el Estado: Teoría y política de relaciones civiles-militares”. *Vintage Books*, Nueva York.
- Keeler, John T.S. (1993). “Opening the window for reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-Making”, *Comparative political Studies* 25:433.
Disponible en: <<http://cps.sagepub.com/content/25/4/433>>
- Legnani, Néstor & Vázquez, 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.
- Legnani, Néstor. (2007). “La Modernización Policial en la Argentina y el Rol de lo Educativo”, en *Sociedad Global* Vol. 1. No. 1. Pp 36-51.

- López, Ernesto. (1994). *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*, Universidad Nacional de Quilmes. Bernal.
- McCombbs, Maxwell & Shaw, Donald. (1972). “The Agenda-Setting Function of Mass Media”, en *The Public Opinion Quarterly*, Vol 36. No. 2. pp. 176-187.
- Montenegro, Esteban German & Sain, Marcelo Fabián (2004). *Seguridad y policía en la Argentina: Los desafíos de la modernización*. Presentado en: *Seminario Internacional Política Publica de Seguridad Ciudadana*, Quito, Guayaquil y Cuenca , 24, 25, 26 de marzo de 2004.
- Montenegro, Esteban German. (2013). “Mas vale pájaro en mano que cien volando. La implementación del control político civil sobre las Fuerzas Armadas. La experiencia argentina 2005-2010. Entre la voluntad política y las limitaciones practicas”, en Pion-Berlin, David & Ugarte, José Manuel (comps.) : *Organización de la defensa y control civil de las fuerzas armadas en América Latina*, Jorge Baudino Ediciones. Buenos Aires, Argentina, 1ª edición de enero, Pp 195-226.
- 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.
- Pion-Berlin, David. (2013). “La organización de la defensa y relaciones civiles-militares en América Latina”, en Pion-Berlin, David & Ugarte, José Manuel (comps.): *Organización de la defensa y control civil de las fuerzas armadas en América Latina*, Jorge Baudino Ediciones, Buenos Aires, Argentina, 1ª edición de enero. Pp 21-52.
- PSA. (2006). “Estrategia para el fortalecimiento de la Seguridad Aeroportuaria: Intervencion de la Policia de Seguridad Aeroportuaria”, Ministerio de Interior, Buenos Aires, 2006. Disponible en: < www.psa.gov.ar/plan/plan_estrategia_psa_2006_web.PDF >
- Ramón, Fernando López (1987). “La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas”, *Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid.
- Runza, Ricardo. (2005). *La Nueva Policía de Seguridad Aeroportuaria: ¿Continuidad o Cambio?*, en *Instituto de Estudios Estratégicos de Buenos Aires*, Disponible en:

<<http://www.ieeba.com.ar/COLABORACIONES%20I/La%20nueva%20Politica.pdf>>

- Sain, Marcelo (2008). *El Leviatán Azul. Política y Policía en Argentina*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Saín, Marcelo Fabián (2011a). *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.
- Sain, Marcelo Fabián. (2011b). “Construyendo una nueva policía”, en *Policia de Seguridad Aeroportuaria: Planificación en seguridad aeroportuaria*. Ezeiza. Pp 11-16.
- Saín, Marcelo. (1996). “El control civil sobre las fuerzas armadas en los procesos de democratización. Redefinición teórico-conceptual para los casos sudamericanos”, en *El MERCOSUR de la defensa*. Estudio Estratégico de América Latina y el Caribe. FLASCO-Chile.
- Stepan, Alfred. (1988). “Las prerrogativas de los militares en los nuevos regímenes democráticos”, en Stepan, Alfred & Wolfson, Leandro, *Desarrollo Económico*, Vol. 27, No. 108 (Jan.-Mar., 1988), Pp. 479-504.
- Tulchin, Joseph S. (2005). “Creando una comunidad de seguridad en el hemisferios”, en revista *Nueva Sociedad*, nº198. Pp 102-115.
- Ugarte, José Manuel. (2013). “Una visión desde Latinoamérica de la organización de la defensa y relaciones civiles-militares”, en Pion-Berlin, David & Ugarte, José Manuel (comps.): *Organización de la defensa y control civil de las fuerzas armadas en América Latina*, Jorge Baudino Ediciones. Buenos Aires, Argentina. 1ª edición de enero. Pp 53-98.