

más derechos, más seguridad más seguridad, más derechos

Políticas públicas y seguridad en una sociedad democrática 1

Síntesis e información de prensa



1. Elaboraron este documento conjuntamente:

Asociación de Defensores de Derechos Humanos (ADDH)	Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED)
Asociación El Ágora	Laboratorio de Políticas Públicas
Central de Trabajadores Argentinos (CTA)	Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas, Seguridad y Sociedad de la Universidad Nacional de Quilmes
Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)	Programa "Transformaciones en el Gobierno de la Seguridad Urbana y Derechos Humanos" de la Secretaría General de la Universidad Nacional de Rosario
Centro Nueva Tierra para la Promoción Social y Pastoral	Proyecto Seguridad Urbana, Institución Policial y Prevención del Delito de la Universidad Nacional del Litoral
Conferencia Argentina de Religiosos y Religiosas (CONFAR)	Red Solidaria
Departamento de Planificación y Políticas Públicas, el Centro de Derechos Humanos y la Licenciatura en Seguridad Ciudadana de la Universidad Nacional de Lanús	Sección de Criminología y Política Criminal, Centro de Estudios e Investigaciones en Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario
Foro de Derechos Humanos de San Isidro	Hna. Martha Pelloni cmt
Foro para la Justicia Democrática (FOJUDE)	Juan Carr, voluntario de la Red Solidaria
Fundación Poder Ciudadano	Raquel y Jorge Witis
Inecip Córdoba	Rabino Daniel Goldman
Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES), Universidad Nacional de San Martín	

La cuestión de la seguridad ciudadana se instaló en los últimos años como tema central que pone en juego los derechos básicos de la ciudadanía y la capacidad del Estado para articular la convivencia democrática. Este problema exige políticas responsables y soluciones efectivas que den cuenta de dos cuestiones básicas:

Primero, detrás del problema de la seguridad están en juego derechos fundamentales como la vida, la integridad física, la libertad y los bienes de las personas. Por ello, es necesario rechazar toda concepción de la seguridad que restrinja los derechos, en lugar de promoverlos.

En segundo lugar, la inseguridad afecta a la sociedad en su conjunto, pero al igual que otros muchos problemas sociales, la sufren en forma particularmente grave los sectores de menores recursos. En las zonas más pobres ocurre la mayoría de los homicidios y quienes allí viven ven más restringida su libertad de movimiento y de acción. Es por ello que deben rechazarse las políticas que ven a los sectores más afectados como grupos de riesgo y es necesario buscar políticas de seguridad inclusivas que protejan a los diversos actores y rechazar las políticas que promuevan la seguridad de un determinado grupo social a costa de los derechos de los demás ciudadanos.

Frente a estas evidencias y con la convicción de que es esencial contribuir a la construcción de soluciones, un grupo de instituciones nos juntamos a discutir las limitaciones y riesgos de las actuales políticas, así como a pensar líneas de acción para avanzar en la consolidación de una convivencia donde todos puedan ejercer sus derechos y el miedo deje de organizar la forma en que vivimos.

Como estas líneas de acción debían juntar diversas visiones y experiencias, el grupo está inicialmente integrado por universidades, organizaciones de la sociedad civil (laicas y religiosas), organismos de derechos humanos, organizaciones de trabajadores y también referentes sociales que con sus acciones cotidianas colaboran en diversas iniciativas colectivas. El primer producto de estos intercambios es el **documento "Más derechos, más seguridad. Políticas públicas y seguridad en una sociedad democrática"** en el que describimos nuestra mirada sobre la cuestión y proponemos un marco desde donde pensar soluciones para los problemas que el delito implica en una sociedad desigual.

Convocamos a todos los sectores para elaborar una reflexión común y seguiremos avanzando en la formulación de propuestas para fortalecer el Estado de Derecho y el ejercicio de los derechos de todas las personas.

Los peligros y la oportunidad

Considerar el proceso que ha llevado a nuestra sociedad a hacer de los temas de seguridad un asunto de preocupación central, ayuda a percibir tanto las oportunidades que hoy se tienen para desarrollar políticas de seguridad inclusivas que amplíen los derechos, como los graves peligros de las políticas de seguridad en sentido contrario.

Este peligro es que los niveles de exclusión social vigentes sean el terreno para la construcción de un antagonismo social que cristalice una sociedad dual. En este enfrentamiento las políticas de seguridad identificarían el mundo de la ley con los sectores incluidos en la distribución de bienes y el mundo del delito, con los excluidos.

La oportunidad que tiene nuestra sociedad, a diferencia de otras, es que aún existe el recuerdo de una sociedad distinta, en la que el riesgo de quedar excluido de toda distribución de bienes sociales era mucho menor. Es necesario aprovechar que el antagonismo creado por la exclusión vigente aún se encuentra en un estado latente, como prejuicio aun vergonzante. Esa vergüenza a generar una sociedad fracturada, debe evaluarse como una oportunidad para no llegar a una situación antagonica. Aun es posible detener el tendido de alambre de púa entre los sectores sociales.

Por ello el desafío hoy es garantizar la seguridad de los sectores más afectados mediante una política que no implique la restricción sino la promoción de sus derechos.

Denunciar las falacias que agravan el problema

Es necesario plantear en qué medida los discursos vigentes encarnan los peligros enunciados. Estas propuestas erradas pueden agruparse esquemáticamente en tres versiones.

Para las primeras propuestas la seguridad se reduce al orden en las calles. En ellas, el crecimiento de la inseguridad es un exceso de carga para las instituciones de seguridad y justicia, sobrecarga que sólo puede ser procesada con una ampliación del aparato represivo estatal. Esta visión es incapaz de dar cuenta de la dinámica del problema, de los derechos involucrados y de la eficiencia requerida. No da cuenta de los derechos, porque estos son percibidos básicamente como obstáculos al incremento de la violencia estatal, y no como los bienes a proteger por las políticas de seguridad. No da cuenta de la eficiencia requerida, pues los reiterados fracasos de estas políticas son paradójicamente utilizados para evaluar como insuficiente la fuerza aplicada y solicitar aumentos mayores. Se construye así, **la demagogia punitiva**.

Un segundo grupo de propuestas es más bien una versión de la posición anterior. A diferencia de aquella, evita caer en una retórica abiertamente autoritaria e incluye la necesidad de respetar los límites legales y de controlar la violencia de las instituciones de seguridad. Sin embargo, utiliza un concepto recortado de derechos, que impone como derecho fundamental la "no interferencia" en la vida de los otros. Con esto vacía de contenido el sistema democrático y crea un **Estado de derechos, sin derechos**. En la práctica este grupo de propuestas es similar al anterior, aunque con una retórica moderada.

Por último, **también deben criticarse las propuestas que sostienen que la seguridad llegará por simple añadidura de la mejora general de las condiciones sociales**. Es innegable que la inseguridad, como otros problemas, están íntimamente relacionados con la exclusión, la pobreza y la desigualdad. Esto no significa que la seguridad, al igual que otras cuestiones como la salud, la educación, no requiera de soluciones específicas.

Ampliar la mirada sobre el problema de la inseguridad

Una mirada profunda sobre la inseguridad requiere, al igual que en otros problemas y políticas públicas, de la comprensión de la diversidad de factores que en esa cuestión confluye. De lo contrario, se agrava el problema al insistir con soluciones simplistas, en las que la seguridad sólo depende de la voluntad de luchar contra el delito.

Hacerse cargo del reclamo por mayor seguridad de un modo responsable significa otorgarle su real dimensión, trabajarlo con políticas específicas y al mismo tiempo pensar más acá y más allá de la mera respuesta al hecho delictivo. "Más acá", porque existe un contexto en el que emerge el hecho delictivo, que incluye las características de la convivencia social y la relación de los ciudadanos con las instituciones. "Más allá", porque tanto el infractor como la víctima son parte de un sistema que los excede, y que abarca los modos en que los ciudadanos desarrollan sus vínculos y resuelven sus conflictos, modos que retornan sobre la sociedad fortaleciendo su integración o su segmentación.

Cuatro ejes para una mejorar las respuestas en materia de seguridad

1. Reconstruir los lazos de ciudadanía: articulación entre políticas de seguridad y otras políticas públicas

Si la inseguridad no sólo debe analizarse como la mera ocurrencia del hecho delictivo, las políticas públicas deben ampliarse para operar sobre el problema. Esto no significa que la solución a los problemas de seguridad dependa sólo de operar sobre el contexto, sino que otras herramientas de políticas públicas (además de

las que tradicionalmente se aplican en la represión del delito) tienen mucha capacidad de incidencia y es necesario utilizarlas.

Distintos líneas de acción pueden ser mencionadas a modo de ejemplo:

* La promoción de instancias de resolución de conflictos en barrios con altos índices de violencia, ha probado ser un mecanismo eficaz tanto para una resolución democrática y pacífica de los conflictos, como también para promover la reconstrucción de vínculos sociales que la exclusión económica y social deterioraron.

* Las políticas que promueven una reutilización y recuperación del espacio público por parte de aquellos actores que lo han abandonado por temor a la inseguridad.

* La evaluación de las potencialidades y efectos que distintos planes e instituciones sociales (como las escuelas y dependencias de salud) tienen en la reducción de la conflictividad. Sin debilitar, sino por el contrario fortalecer sus funciones específicas, que son educar, brindar salud y promover el bienestar, la integración y protección social. La desjudicialización de gran parte de las políticas sociales sobre la infancia y adolescencia, o los criterios claros de asignación de planes sociales son acciones concretas para recanalizar los conflictos.

Esta articulación entre políticas de seguridad y otras políticas públicas no sólo debe pensarse como acciones paliativas y focalizadas sobre los sectores pobres o excluidos, también es un requisito necesario para desarticular redes de ilegalidad actualmente protegidas y para fortalecer la institucionalidad.

Esta articulación entre agencias debe darse tanto entre carteras con agendas distintas (de seguridad, sociales, etc), como también entre distintas instancias de gobierno (municipal, provincial, nacional) que deben procurar la máxima consistencia posible entre sus políticas.

2. Controlar la violencia

Aunque en las propuestas anteriores se ven modos alternativos de intervención sobre la violencia y los conflictos, no significa descartar la función que las instituciones de seguridad y de justicia tienen en materia de seguridad.

Es necesario analizar la violencia como un fenómeno que circula y, en este sentido, el control de la coerción estatal es la única garantía de que esa fuerza pueda ser gobernada para generar intervenciones que reduzcan la violencia social. Por ello, se debe rechazar la imagen de fuerzas opuestas con que son analizadas la violencia estatal y la violencia social, pues ello obliga a pensar que ante el incremento de la violencia delictiva, es necesario incrementar la fuerza estatal, cuya eficiencia se afecta si se la controla. Por el contrario.

Para esto, se requiere avanzar en dos líneas.

Por una parte, el control y gobierno la coerción estatal es la puerta de entrada desde la cual una sociedad puede desarrollar políticas que requieran del uso de la fuerza pública para intervenir efectivamente en la reducción de la violencia.

Para esto es importante tener en cuenta las propuestas que se refieren a controles administrativos, políticos y ciudadanos. Es preciso poner en cuestión los incentivos institucionales a la violencia, tales como la obligación de los agentes de portar armas y de intervenir cuando están fuera de servicio, la protección que las agencias policiales otorgan a funcionarios con múltiples denuncias. Es necesario revisar la relación de las policías con otras instituciones y poderes, y sus vínculos con la sociedad civil. En este último punto deben evitarse las interpretaciones simplistas e ingenuas. Es peligroso desconocer que el autoritarismo y las prácticas discriminatorias no son sólo producto del accionar estatal autónomo o aislado, sino modos de articularse entre los ciudadanos y las instituciones. También es necesario garantizar asemejar la estructura y cultura policial a la de otras instituciones civiles, profesionales -jerarquizadas separándolas del modelo y cultura militar. Esto implica necesariamente garantizar los derechos de los funcionarios policiales al interior de la institución, así como su acceso a derechos económicos y políticos básicos, pasos necesarios para su desenvolvimiento como miembros de la sociedad.

En segundo lugar, deben diseñarse intervenciones públicas que reduzcan la circulación de la violencia. Ese redi-

reccionamiento es fundamental para que las instituciones de justicia y seguridad sirvan para desarticular las estructuras organizadas que se protegen y brindan oportunidad a las prácticas más violentas. Por el contrario, políticas como la saturación de vigilancia en ciertas zonas, produce desplazamiento de la violencia hacia áreas más desprotegidas, aumentando la oportunidad de la violencia precisamente sobre los sectores más vulnerables.

Estas dos medidas permitirán que las instituciones de seguridad dejen de funcionar como gerencadoras de oportunidades criminales,

3. Modificar las prioridades. La perspectiva de la justicia en materia de seguridad ciudadana

La percepción de que la función central de la justicia en materia de seguridad es la detección y el castigo ejemplificador de las conductas delictivas es profundamente autoritaria que desviste al poder judicial de su razón de ser en una sociedad democrática: el control de los otros poderes y la protección de los derechos ciudadanos. Por ello, el principal aporte que el Poder judicial debe hacer en materia de seguridad es modificar sus prioridades.

En las desigualdades abismales que existen hoy en el acceso a la justicia no se juega solamente un problema de principios, sino también de eficiencia. Una mejor distribución de recursos en la administración del poder judicial debe tender a garantizar el derecho a la igualdad.

Para ello, cuatro líneas de acción son prioritarias:

* Fortalecer la defensa pública es una línea estratégica, donde la promoción de los derechos es acompañada de la eficiencia de la investigación. Una defensa pública fortalecida promoverá la defensa de los imputados, pero también funcionará como el contrapeso necesario para que el Ministerio Público desarrolle investigaciones eficientes.

* La coordinación entre políticas sociales y políticas de seguridad, a la que se hizo referencia en un apartado anterior, debe incluir a las instituciones judiciales. Es necesario comprender que muchos de los casos que son conducidos directamente a los sistemas de control más duros, podrían encontrarse con otro tipo de respuestas escindidas de la lógica penal. Políticas públicas que comprendan ampliamente la cuestión de la seguridad deben articularse con un concepto de justicia amplio, que retome la idea de que la lógica punitiva no puede ser la única herramienta puesta al servicio de todas las cuestiones sociales conflictivas. Existen distintos ejemplos exitosos de este tipo de intervenciones en países latinoamericanos e inclusive proyectos locales que no fueron sostenidos en el tiempo.

* Otra línea que es necesario fortalecer es la distribución de recursos tendiente a garantizar la protección jurídica de las víctimas. Por ejemplo, las oficinas de atención a la víctima no sólo asisten al principal perjudicado ante un delito, sino que pueden dar aportes fundamentales para la investigación, protección de testigos e, inclusive, para tratar con soluciones alternativas aquellas cuestiones para las que el sistema penal no resulta idóneo.

* Es fundamental mejorar la capacidad judicial de detección e investigación del delito. Para ello, se requiere una fuerte modificación de las líneas de acción del Ministerio Público Fiscal en relación con los hechos vinculados a la inseguridad ciudadana. Reconducir la actividad del sistema penal hacia las redes y lógicas delictivas que se gestan a partir de oportunidades específicas, a las que no debería dar lugar el Ministerio Público Fiscal. Las investigaciones demuestran que el Ministerio Público hoy sigue concentrado en un estéril esfuerzo sobre los delitos flagrantes, sin intervenir sobre las oportunidades que dan lugar a ellos.

* Por último, una revisión de las políticas judiciales en materia de seguridad no puede eludir la responsabilidad judicial sobre el castigo y las penas. Las personas privadas de su libertad hoy son sometidas a condiciones inhumanas de encierro, hechos de violencia, torturas, homicidios y negaciones absolutas de derechos básicos como la alimentación. Pese a esta situación, el poder judicial continúa disponiendo medidas privativas de la libertad en condiciones ostensiblemente ilegales y no ha realizado acciones efectivas para controlar y revertir esta situación.

4. Coordinar el diseño de políticas públicas: una condición para la eficacia y el respeto de los derechos

Una política de seguridad eficiente, democrática y basada en los derechos ciudadanos también debe explorar las diversas capacidades institucionales y la consistencia entre los niveles de gobierno nacional, provincial y municipal.

Esto resulta necesario a fin de sortear dos graves debilidades que han caracterizado a las políticas de seguridad. La primera es la falsa creencia en que los liderazgos individuales resolverán todos los problemas. Por el contrario, la situación exige detectar y fomentar las especificidades de cada nivel, como así también reconocer las contradicciones que existen entre ellos. La segunda debilidad es la licuación de responsabilidades donde cada parte atribuye su responsabilidad a otro actor. Por el contrario, la pluralidad de niveles debe promover mayores múltiples capacidades de intervención y efectivos controles cruzados.

En este marco, el éxito no radica en establecer rígidos límites entre competencias mutuamente excluyentes de cada uno de los niveles, sino en plantear una clara combinación y articulación de las mejores capacidades que cada nivel de gobierno tiene para intervenir sobre un fenómeno.

Complejidad y responsabilidad

La simplificación del problema de la inseguridad a una sola dimensión –la del uso del poder punitivo del Estado– lo reduce sin resolverlo. A la vez, restringe las nociones de derechos y de ciudadanía de los actores involucrados y acota el campo del control, tanto en su legitimidad como en su eficacia.

Más temprano o más tarde, para las visiones restringidas al uso de las instituciones de seguridad, los derechos terminan siendo un obstáculo.

La sociedad debe demandar un pensamiento sobre la seguridad ciudadana tan amplio como la noción de derechos que ella elija. La política debe encontrar la capacidad de realizarlo.