

PONENCIA

DRA. MARIA SOL TAJES

**MÁS SEGURIDAD,
MÁS DERECHOS**

1. Introducción: La responsabilidad política y social de actuar sobre la complejidad.

La cuestión de la seguridad ciudadana ha emergido desde la segunda mitad de la década de los 90 como tema central capaz de poner en juego la capacidad del Estado de cumplir con sus funciones básicas. Este problema exige políticas responsables y soluciones efectivas de los derechos de las personas.

Mientras la inseguridad afecta a la sociedad en su conjunto, la sufren en forma particularmente grave los sectores de menos recursos. Por ello, hay que buscar políticas de seguridad inclusivas que protejan a los diversos actores y no solo los derechos de un determinado grupo social, y mucho menos que promuevan la seguridad de un determinado grupo social a costa de los derechos de los demás ciudadanos. Para diseñar políticas que operen contra el delito y que no produzcan mayor exclusión, es necesario contemplar acciones que extiendan la ciudadanía, como una poderosa herramienta integradora. Ciudadanía que debe ser entendida en el sentido amplio de la ciudadanía social, la cual, a diferencia de la ciudadanía política o civil, hace referencia también a los derechos colectivos.

La dimensión de la exclusión vigente se manifiesta en una sociedad dual. Esa dualidad es el terreno para la potencial construcción de un antagonismo social que aún no se ha terminado de constituir plenamente. En este enfrentamiento de la sociedad se identificaría el mundo de la ley con los sectores incluidos en la distribución de bienes y el mundo del delito, con los excluidos.

Hacerse cargo del reclamo por mayor seguridad de un modo responsable significa otorgarle su real dimensión, resolverlo en un contexto de respeto por los derechos y no limitarlo a una demanda que busca solamente reducir el riesgo de que ciertos delitos ocurran. La negación de las múltiples facetas del problema sólo conduce a la restricción y no a la protección de derechos.

Las políticas de seguridad requieren de esta diversidad de factores y es propio de toda política pública abarcar tal pluralidad, ya sea en el campo económico, laboral, educativo, etc.

Por el contrario, se profundiza al insistir con un discurso que pretende que la seguridad pueda abordarse con soluciones simplistas y restringidas que sólo dependen de la voluntad de luchar contra el delito.

Dar una respuesta, que contemple esta complejidad implica:

- Aprovechar experiencias que ya dieron resultados positivos en la protección de derechos
- Sumar la capacidad de otras instituciones públicas
- Desarrollar políticas de seguridad cuya dinámica promueva mayores niveles de integración social.
- Rechazar activamente las concepciones reduccionistas y autoritarias frente al problema de la inseguridad.

Abarcar esta complejidad requiere entonces, pensar más acá y más allá de la mera respuesta del hecho delictivo. Más acá porque existe un contexto en el que emerge el hecho delictivo, que incluye características de la convivencia social y la relación con los ciudadanos y con las instituciones, en particular con las encargadas de la seguridad. 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.

2. Desarrollo: Tres planteos que agravan el problema de la inseguridad:

En el debate político y en el de los medios de comunicación se describe en forma simplificada el problema de la seguridad y, como consecuencia, sus soluciones.

Estas propuestas erradas pueden agruparse en 3 versiones.

- 1) Aquellas que tienen como objetivo el reforzamiento del orden en las calles e ignoran derechos y garantías constitucionales.
- 2) Propuestas que priorizan el “orden público” pero evita caer en una retórica abiertamente autoritaria y, por otra parte, si bien

incluyen restricciones legales al objetivo de alcanzar el orden público, utilizan un concepto tan restringido de derechos que vacían de contenido el sistema democrático y el Estado de derecho.

- 3) Existen discursos con una noción más amplia de derechos, en los que la cuestión del orden no se impone por sobre los valores democráticos, pero no logran articular respuestas consistentes en materia de seguridad ciudadana, pues o bien derivan las soluciones de una manera genérica de las condiciones sociales o bien las limitan exclusivamente al control de las instituciones de seguridad.

2.1 La demagogia punitiva. Cuando se piensa a la seguridad como el orden en las calles.

Las respuestas que postulan el orden en las calles como único objetivo no solo tienden a la restricción de los derechos de los ciudadanos, sino que plantean respuestas que en realidad solo pueden acarrear más violencias, riesgos e inseguridad. Estas propuestas se sostienen en situaciones de hecho tales como los temores y resentimientos que se generan en una sociedad crecientemente desigual, temores que no solo provienen de los grupos más privilegiados sino también de sectores desfavorecidos cuya situación es la que más empeoró en términos relativos.

El ejemplo más extremo de este tipo de conceptualización lo constituyen aquellas posturas que describen la situación actual como un estado de excepción, que se articula con la lógica de la guerra contra el caos. Una guerra contra la proliferación de riesgos y contra determinados individuos -identificados confusamente como la delincuencia- que deben ser controlados por una autoridad eficaz. En esta concepción, el incremento de los delitos implica un exceso de carga de los dispositivos de seguridad existentes, que solo podría ser procesado a través de una ampliación de la capacidad operativa de las instituciones de seguridad y de justificación para dar respuestas.

Es por ello que proponen, la inclusión de las fuerzas armadas en el esquema de la seguridad interior, el uso de las instituciones de seguridad nacional en el territorio de las provincias, la ampliación de las facultades policiales para interrogar y el énfasis de la persecución penal de los menores de edad.

Al estado de excepción se le opone el de normalidad, este último entendido como el orden resultante de un control fáctico.

Bajo este discurso, se encuentra la percepción de que la inseguridad constituye una fuerza a la que se debe oponer una fuerza superior en intensidad y contraria en sentido. Esta fuerza, la del aparato represivo estatal, anularía la fuerza del delito. Esta imagen no es capaz de dar cuenta ni de los derechos involucrados, ni de la eficiencia requerida, dos puntos claves para el gobierno de la seguridad.

Fallas de esta postura:

- No da cuenta de los derechos dado que estos son percibidos básicamente como obstáculos al incremento de la violencia estatal, en lugar de ser entendidos como el bien a proteger por las políticas de seguridad.
- No da cuenta de la eficacia requerida, pues los reiterados fracasos de estas políticas son paradójicamente utilizados para evaluar como insuficiente la fuerza aplicada y, consecuentemente, solicitar aumentos mayores en una espiral incremental irresponsable que nunca rinde cuenta de los resultados concretos.

2.2 El Estado de Derecho sin derechos. Cuando se reconocen sólo ciertos derechos de determinados sectores.

Según los discursos agrupados en esta sección, el diagnóstico indica que el problema no es solo el aumento de la violencia en los hechos, sino también el decaimiento del imperio de la ley. De todas formas, la reconstrucción de la legalidad aparece básicamente vinculada al orden

en las calles, y la promoción de este orden desplaza otros derechos ciudadanos.

La incertidumbre frente a los riesgos y la amenaza del delito ya no serían un mero problema de hecho al que podría responderse básicamente con la imposición de la autoridad fáctica y la fuerza física, sino que lo que se ha puesto en juego es la reconstrucción del imperio de la ley. Se trata de un Estado de Derecho sin derechos.

En esta concepción, los derechos de otros ciudadanos son considerados como obstáculos a sortear y no como pretensiones legítimas que entren en conflicto y cuya conciliación debe procurarse. Además, esta concepción supone erróneamente que la no interferencia tiene las mismas consecuencias para unos y otros.

El efecto de esta visión restringida es: la defensa del orden por el orden mismo. Sin atención a los contextos sociales y resistiéndose a que la legalidad funcione como un sistema de resolución de conflictos, este segundo grupo de discursos termina negando derechos. Declama el imperio de la ley, pero persigue un orden fáctico basado en situaciones de hecho. A partir de un arbitrario recorte de la legalidad, esta concepción concentra el poder punitivo y la atención estatal sobre delitos que afectan solo a ciertos sectores sociales, o sobre conductas que están asociadas a los grupos que son percibidos como amenazas al orden en la calle.

El control de la violencia estatal es un asunto en que estos discursos se diferencian de los postulados de la demagogia punitiva. Al repudiar cualquier tipo de interferencia sobre la vida individual, este segundo grupo de propuestas rechaza tanto la violencia delictiva común, como la violencia ilegal desarrollada desde el Estado. Por ello, estas propuestas abogan, por un lado, el incremento de las facultades de las instituciones de seguridad, pero por el otro, también impulsan un mayor control administrativo y político de accionar de dichas instituciones.

Sin embargo, más allá de las intenciones de control de violencia estatal, la noción puramente individual de ciudadanía niega el contexto donde ésta se ejerce y conspira contra el supuesto resultado perseguido. Finalmente, la multiplicación de controles de tipo punitivo

en el marco de una concepción parcial de los derechos a proteger incrementa el contacto de las instituciones de seguridad con los sectores sociales más vulnerables y con menor capacidad de reclamar frente a los abusos. Por otra parte, estos contactos se producen bajo la lógica de vigilancia y control y no de resolución de los conflictos, por lo tanto, se incrementan los hechos de violencia policial y aumentan el perfil autoritario de la relación del Estado con los sectores más pobres. Tanto en la demagogia punitiva como en este segundo grupo, las medidas tienden más que a resolver eficazmente el problema, a evocar una imagen de paz como orden impuesto.

2.3 La seguridad por añadidura. Cuando las propuestas se agotan en el testimonio.

Los diagnósticos de este tercer grupo de discurso, incluyen, por ejemplo, las diversas manifestaciones de violencia, como la violencia delictiva común, la institucional y la doméstica, y colocan estos problemas en un contexto de exclusión social económica y política. Este grupo de discursos también menciona el decaimiento del imperio de la ley, pero parte de una noción más amplia de la ciudadanía, una ciudadanía que no se restringe a la no interferencia de los otros, sean estos particulares o públicos, y que incluyen el goce de los derechos económicos y sociales. Al esbozar una definición más amplia de ciudadanía, surge una noción más vasta y compleja del problema de la inseguridad, al menos su enunciación.

Este grupo puede ser efectivo en articular acciones de resistencia ante los avances de la demagogia punitiva, pero su capacidad se muestra reducida al momento de construir propuestas y consensos.

El análisis de la situación se organiza alrededor de dos argumentos fundamentales:

- Las instituciones estatales son parte del problema de la inseguridad
- Y la enorme desigualdad social es fuente de violencia.

Sin embargo, al momento de diseñar medidas de intervención sobre ambos conjuntos de problemas se adoptan las perspectivas simplistas, que no se corresponden con la diversidad del diagnóstico.

En primer lugar, al problema sobre el decaimiento del imperio de la ley y la crisis de las instituciones públicas solo se le busca respuesta medianamente propuestas de reingeniería del poder punitivo del Estado, ya sea con las reformas necesarias, pero, al mismo tiempo, claramente insuficientes para mejorar la capacidad del Estado para actuar sobre el problema de la inseguridad y generar un marco institucional que restablezca el pleno Estado de Derecho. De este modo, al momento de las propuestas se mantiene el eje en la detención y castigo del hecho delictivo.

En segundo lugar, la referencia a las condiciones de desigualdad y exclusión como una variable fundamental al momento de analizar cuestiones tales como la falta de respeto a la ley, el incremento de algunas prácticas delictivas o de los niveles de violencia, termina funcionando como una línea de escape al momento de diseñar propuestas útiles en materia de seguridad ciudadana. Las respuestas se derivan a una mejora genérica de las condiciones socioeconómicas como si los problemas de seguridad se solucionan por añadidura a una mejora genérica de dichas condiciones. Por ello, las políticas de seguridad parecen paralizarse a la espera de una mejora del contexto y de soluciones estructurales que reduzcan los niveles del delito. Esto, entre otros problemas, excluye reflexionar sobre el modo en que determinadas prácticas delictivas son parte de procesos que generan exclusión y acrecientan las dificultades de acceso a distintos bienes.

3. El límite de los tres planteos anteriores y la necesidad de ampliar la mirada sobre el problema de la inseguridad.

Los 3 grupos de discursos analizados tienen en común, que al momento de la intervención concreta frente al hecho delictivo sigue ocupando el lugar central de las medidas propuestas. Las variantes se limitan a proponer diferentes modos de uso de la fuerza y permanecen en una lógica de gerenciamiento de poder coercitivo.

Es necesario cambiar el punto de vista para pensar la seguridad ciudadana y rechazar la lógica con la cual ha sido comprendida hasta el momento por amplios sectores. Un análisis del problema de la violencia delictiva e institucional desde la óptica de los derechos demanda el reconocimiento de que éstas no sólo afectan el derecho de los ciudadanos a la no interferencia, sino que también involucran cuestiones básicas de la convivencia social y de la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

Un enfoque responsable debe tomar en consideración el proceso previo al aumento de la violencia en general y el delito en particular, y de la manera diferencial en que ambos afectan a distintos grupos sociales.

Exige un punto de vista consistente con una noción amplia del problema, lo que implica la responsabilidad de actuar bajo la noción de que las políticas públicas deben perseguir un efecto compensatorio de las desigualdades y no solamente considerar las condiciones de exclusión económica, social y cultural para implementar políticas que centran la atención en los sectores empobrecidos y fomentan su estigmatización. Implica, además, tomar en cuenta las características de la interacción social y de los vínculos entre ciudadanos e instituciones. Esta visión, además, exige intervenir sobre los sectores de la actividad delictiva más protegidos por su relación con el Estado, que gozan de impunidad y presentan mayores dificultades para ser sancionados.

Así, será necesario otorgar un lugar central a las políticas sociales, a las políticas institucionales y el desarrollo de acciones en materia de seguridad que no reproduzcan la exclusión y la estigmatización social. Desde esta mirada más amplia se planteará claramente que la seguridad de los ciudadanos es en sí misma una cuestión que hace a sus garantías, y no un límite a éstas. Que el respeto a los derechos humanos es una condición de eficiencia de estas políticas y no un obstáculo para que alcancen su objetivo. Y que un concepto de seguridad acorde a un concepto amplio de ciudadanía no puede remitir sólo ni fundamentalmente al derecho a la no interferencia sino

también a garantizar determinadas condiciones para el ejercicio tanto de derechos individuales como colectivos.

4. Líneas básicas para un enfoque inclusivo de la seguridad.

4.1 Reconstruir lazos con la ciudadanía: articulación entre las políticas de seguridad y otras políticas públicas.

La articulación entre las políticas de seguridad y otras políticas públicas incluye, no sólo variables relacionadas con la actividad laboral de las personas y políticas de empleo sino también acciones relacionadas con el espacio público, los vínculos sociales y la salud. Implica a las políticas que intervienen sobre los modos de la convivencia y proporcionan recursos para el mejoramiento de la calidad del lazo social. Como ejemplo, podríamos mencionar a las políticas tendientes a una resolución alternativa y pacífica de aquellos conflictos que habitualmente encuentran soluciones autoritarias, que pueden derivar en violencia entre ciudadanos o requerir la intervención de la violencia estatal. La implementación de mecanismos participativos y autogestionados de resolución de conflictos en barrios con altos índices de violencia es 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.

Ventajas de su implementación:

- Eviten la criminalización de conflictos
- Reducen la intervención de las instituciones de seguridad y la violencia institucional ejercida sobre la población
- Restituyen capacidades de autogobierno.

De este modo, se promueve otra cultura de resolución de conflictos y se establecen vías de sostenimiento de la convivencia distintas a las que producen y sostienen la interacción entre las fuerzas de seguridad y los sectores sociales estigmatizados a través del uso de la fuerza.

La incorporación de la perspectiva de políticas sociales en materia de seguridad no es una característica de las políticas de seguridad sólo necesaria en sociedades con altos niveles de exclusión, sino una cualidad que se observa en políticas de seguridad de sociedades integradas y sin graves problemas de pobreza.

Sin embargo, en nuestro contexto cobra una importancia fundamental por diferentes razones: En primer lugar, por tratarse de un contexto de mayor exclusión y desigualdad, la dimensión social resulta fundamental para operar sobre los conflictos relacionados con la inseguridad. Una relación eficiente entre políticas de seguridad y políticas sociales implica necesariamente desarticular aquellas articulaciones entre políticas públicas que incrementan la conflictividad social, provocan la violación de derechos e inclusive distorsionan las instituciones y políticas de seguridad.

Dos problemáticas en las que se ve claramente la relación contraproducente entre políticas sociales y de seguridad son las políticas oficiales sobre infancia y juventud y aquellas referidas a la intervención estatal frente a la protesta social.

La judicialización de un amplio espectro de las políticas sociales destinadas a la infancia y juventud es uno de los ejemplos más claros de intervenciones públicas en materia social que hoy contribuyen a incrementar la conflictividad y la violación de derechos en lugar de operar para su resolución. En la mayor parte del territorio nacional la llamada "justicia de menores" está encargada de gestionar medidas destinadas a asistir a familias y a los niños y adolescentes con problemas o conflictos que no están vinculados a las leyes penales. A su vez, la situación de personas menores de edad en conflicto con las leyes penales es resuelta por ese mismo mecanismo judicial o por una instancia judicial similar, que carece de las más básicas garantías legales. Esto provoca, por una parte, una mala gestión de políticas sociales por parte de una organización judicial absolutamente carente

de diseño, estructura y capacidad para administrar estas medidas asistenciales, a lo que se suma un régimen discrecional de internaciones y otras medidas privativas de la libertad de personas menores de edad, estén ellas o no en conflicto con leyes penales. Como resultado de este sistema perverso aparece un reclamo de mayor dureza sobre los niños y adolescentes cuando se está frente a uno de los sistemas con mayor nivel de internación de la región.

Si muchas veces la inseguridad emerge de un cruce de situaciones variadas donde se combinan distintas negaciones de derechos básicos y prácticas excluyentes, en esos casos las medidas en materia de seguridad deberán desarrollarse en el marco de intervenciones públicas más amplias que tomen en consideración esta pluralidad de factores. En tal sentido, el éxito de la respuesta estatal dependerá de la incorporación de líneas de acción vinculadas a otro tipo de intervenciones (vivienda, derechos políticos, salud, uso del espacio público, canales de participación política, etc.)

Para intentar gobernar la inseguridad urbana, operando sobre la desigualdad y la exclusión social, es preciso tanto trabajar en la articulación de políticas sociales y de seguridad existentes, como también en la generación de nuevas líneas de acción. Para que la multiagencialidad no quede como una enunciación y se comience a innovar en nuevas líneas de acción pensadas a partir de la articulación de políticas sociales y políticas de seguridad pública, es importante que se generen marcos institucionales para el diseño de estas políticas. 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.

Por último, en el contexto local, la articulación entre políticas sociales y de seguridad no sólo es importante porque la dimensión social resulta clave, sino también porque existe un generalizado consenso que indica a las instituciones de seguridad y de justicia criminal como parte del problema. Que las políticas de seguridad queden circunscritas sólo a las mismas instituciones policiales que requieren ser reformadas ha sido una de las debilidades de los intentos de

reformas en las políticas de seguridad. Este diagnóstico, demanda una mayor intervención de otras instituciones públicas, no sólo para que sumen distintas capacidades, sino para acompañar a estas intervenciones de una legitimidad que las instituciones de seguridad no pueden brindar. También es necesario introducir nuevos actores capaces de generar dinámicas que interrumpan las redes de ilegalidad y evitar que las políticas de reforma sean rehenes de los grupos, expertos e instituciones que activamente defienden las lógicas corporativas de las policías o la justicia.

4.2 Controlar la violencia.

Promover el control de la violencia implica repensar las condiciones en que las instituciones de seguridad se insertan en la sociedad e intervienen en la circulación social de la violencia, de modo tal de evitar dinámicas violentas en la gestión de conflictos. Implica comprender que la pretensión estatal de monopolio de la fuerza tiene sentido como instrumento para la protección de los derechos, y no para el mantenimiento del orden fáctico.

Controlar la violencia implica asumir que el problema no se circunscribe a la violencia estatal y reconocer los puntos estructurales de su circulación en el contexto nacional.

Repensar las condiciones en que las instituciones de seguridad se desenvuelven en la sociedad implica asumir que la violencia institucional es parte del contexto de violencia que se intenta controlar democráticamente. Esto es, un reconocimiento de la doble condición de las agencias policiales: formar a la vez parte de las políticas públicas para reducir la violencia y tener entre sus capacidades las de ejercer distintos niveles de violencia como instrumento para intervenir.

Discutir las instituciones de seguridad implica revertir la crisis que atraviesa el uso de la fuerza por parte del Estado, crisis cuya profundidad se expresa en distintos niveles:

- En primer lugar, el uso de la fuerza pública aparece como elemento que reproduce las lógicas de la violencia y la

inseguridad más que como una herramienta capaz de intervenir eficazmente en la desarticulación de esas dinámicas para solucionar potenciales conflictos.

- En segundo lugar, las instituciones que administran la fuerza pública tienen grados altísimos de deslegitimación frente a amplios sectores sociales con quienes deberían interactuar a fin de proteger sus derechos.
- En tercer lugar, no se han desarrollado prácticas de gobierno y control de las instituciones de seguridad que las incorporen dentro de la institucionalidad democrática.

El probado aumento de la violencia institucional en los últimos tiempos no tiene justificación en proporción al aumento de la violencia delictiva. Reducir la violencia de las instituciones de seguridad no es sólo una cuestión de principios, esta violencia es en sí misma un riesgo para la vida y la integridad de los ciudadanos y componente del problema de la inseguridad. Es importante tener en cuenta las propuestas que se refieren a controles administrativos, políticos y ciudadanos, como también aquellas orientadas a la desmilitarización de las policías.

También es preciso poner en cuestión los incentivos institucionales a esta violencia, tales como la obligación de los agentes de portar armas y de intervenir cuando están fuera de servicio y la incapacidad de las mismas instituciones policiales para identificarse a sí mismas como organizaciones cuya función es intervenir en situaciones de conflicto protegiendo los derechos ciudadanos.

En vistas a reducir la violencia ejercida desde las instituciones policiales es esencial desarticular las estructuras de corrupción y su autonomía, ya que controlar la fuerza del Estado implica también quebrar la posibilidad de que las policías continúen funcionando como gerenciadoras de la estructura de oportunidades criminales

Por otra parte, implica organizar el uso de la fuerza pública a fin de proteger y acompañar el despliegue de las estrategias de otras instituciones, implementar acciones que otras agencias no pueden

ejecutar y desarrollar estrategias de intervención destinadas a desarticular y dificultar las condiciones de desarrollo de las redes criminales cuyo accionar produce los hechos de violencia más gravosos. Las instituciones de seguridad tienen una responsabilidad fundamental en la reducción de las oportunidades criminales, en especial en desarmar las arquitecturas de protección para lo cual se requiere una intervención inteligente y coordinada de la policía y la justicia. Para el desarrollo de estas políticas son necesarias instituciones con un diseño que facilite, en lugar de clausurar y reducir a su mínima expresión su interacción con otras agencias y que puedan ser gobernadas y controladas democráticamente. Colocar las instituciones de seguridad bajo la autoridad efectiva de los responsables políticos del área es una acción necesaria, pero está lejos de ser suficiente. Para insertar a las instituciones de seguridad en las dinámicas democráticas es necesario revisar sus lógicas cotidianas de gobierno, sus prácticas, sus relaciones con otras instituciones y poderes, sus relaciones internas y sus vínculos con la sociedad civil.

Replantear el gobierno y control de las instituciones de seguridad implica necesariamente rediseñar y fortalecer los mecanismos de participación de la sociedad civil. Es peligroso desconocer que el autoritarismo, las prácticas discriminatorias o segregacionistas no son sólo producto del accionar estatal autónomo o aislado, sino modos de articularse entre los ciudadanos y las instituciones.

La participación de la sociedad civil en el gobierno y control de las políticas de seguridad debe comenzar por revisar las disposiciones normativas que impiden requisitos básicos para el control de las policías por parte de la sociedad civil. Es necesario, además, fortalecer mecanismos que ya se utilizan para promover la participación de la sociedad civil en otros sectores del Estado, y generar, por ejemplo, la participación y control de los ciudadanos mediante instancias que den racionalidad y transparencia en la designación de funcionarios jerárquicos. Es fundamental abrir canales que promuevan una mayor influencia de la sociedad civil en la determinación de la agenda institucional, en particular en las problemáticas locales, y para ello es imprescindible contemplar que estos mecanismos compensen, en lugar

de reproducir, las marcadas diferencias de acceso a las instituciones que padecen los distintos grupos sociales.

4.3 Modificar las prioridades. El papel del poder judicial y del Ministerio Público en materia de seguridad ciudadana.

La cuestión de la administración de justicia también requiere un cambio de perspectiva, en tanto se la quiera optimizar en función de la seguridad ciudadana. Si bien esto es fundamental, resulta muy objetable el hecho de reducir el problema de la justicia a la fase de detección e investigación del delito.

Es necesario asumir una perspectiva más amplia. El Poder Judicial y el Ministerio Público tienen una responsabilidad fundamental para que el respeto de los derechos vuelva a enlazarse con la seguridad ciudadana. Ampliar la mirada sobre el papel de estas instituciones desde este enfoque implica atender, junto con el tema de la detección e investigación de delitos, cuestiones tales como su función de contralor sobre los otros poderes públicos, el acceso a la justicia, la resolución de conflictos y el control de la violencia.

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 entre los distintos actores del sistema penal debe tender a garantizar el derecho a la igualdad. La percepción de que la función central del aparato judicial en materia de seguridad es la detección y el castigo ejemplificador de las conductas delictivas es una concepción 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.

Las desigualdades relativas a la defensa en juicio no constituyen sólo un problema de los derechos de los imputados, sino también un riesgo para la seguridad. La precariedad de recursos de los sistemas de defensa pública -en la justicia nacional y en las provinciales- tiende a reforzar la selectividad del sistema penal, por la que los más débiles tienen altas chances de recibir castigos y, aun antes que eso, de

permanecer privados de su libertad durante todo el transcurso del proceso penal. Por el contrario, quienes cuentan con mayores recursos aumentan sus probabilidades de tener una defensa efectiva, hacer investigaciones propias de descargo, impugnar las decisiones judiciales adversas.

A su vez, la debilidad institucional de la defensa pública promueve un frágil desarrollo de las capacidades de investigación del Ministerio Público Fiscal debido a la ausencia de un contrapeso adecuado. Las investigaciones precarias e irregulares tienen pocas posibilidades de ser contrariadas en el proceso judicial, y se desalienta tanto la utilidad de explorar líneas de investigación más complejas, como el control de las instituciones de seguridad a fin de evitar irregularidades que anulen los procesos judiciales. Por otra parte, esa debilidad institucional de la defensa facilita que, ante la presión de las fiscalías, los jueces generalicen la adopción de medidas que claramente reducen las posibilidades de acción de la defensa.

Las escasas posibilidades de participación de los sectores de bajos recursos en las causas penales también señalan la necesidad pendiente de que el aparato judicial desarrolle acciones para compensar las desigualdades sociales en lugar de cristalizarlas.

A su vez, estas desigualdades no sólo son serias en términos de derechos, sino que tienen un impacto importante respecto de las condiciones que promueven la violencia. Para amplios sectores de nuestro país, la situación de pobreza se agrava por el bloqueo de los canales de acceso a la justicia y la mayor probabilidad de tener contacto con el sistema penal. Por ejemplo, en el caso de jóvenes varones de sectores populares, su mayor vulnerabilidad al contacto con la policía, agrega a las carencias estructurales y a la creciente desigualdad que ya padece ese grupo social, una experiencia vivencial de inequidad, exclusión, victimización, injusticia y selectividad por parte de las agencias del sistema penal.

La distribución de recursos tendiente a garantizar la protección jurídica de las víctimas y una eficaz defensa en juicio de todos los imputados es esencial para una política responsable de seguridad ciudadana.

También es importante mejorar la capacidad judicial de detección e investigación del delito. Para ello, básicamente se requiere una fuerte modificación de las líneas de acción del Ministerio Público Fiscal en relación con los hechos vinculados a la inseguridad ciudadana.

Sostener que el trabajo de los fiscales debe reconducirse hacia la criminalidad compleja no significa negar la inseguridad y delitos que sufren los sectores más vulnerables para concentrarse en los grandes delitos económicos. Implica, sin embargo, no desconocer que un gran porcentaje de la criminalidad común está asociada en, y condicionada por redes de ilegalidad con grados más o menos elaborados de organización. En este sentido, el trabajo de los fiscales y agencias de seguridad debe reconducirse hacia los puntos más privilegiados y con mayor capacidad de acción de redes delictivas. Esta reorientación posibilitará, por una parte, concentrar la acción de la justicia criminal en aquellas áreas en las que ha demostrado ser efectiva, con intervenciones destinadas a desarticular redes, reducir de forma real las oportunidades de que esos delitos se cometan y concentrar el accionar sobre aquellos sujetos en los que la impunidad se concentra. Por otra parte, tendería a evitar que las políticas más violentas del aparato estatal se concentren de forma creciente en los eslabones de las redes delictivas integrados por los sectores más vulnerables, que son al mismo tiempo los que tienen menor capacidad de acceso a la justicia

Esta reorientación de la investigación judicial se relaciona directamente con el control de la violencia e ilegalidades de las agencias de seguridad, de forma por lo menos tan directa como las políticas de contralor. La violencia policial está directamente asociada a la fuerte concentración de las herramientas más violentas del aparato judicial y policial sobre los sectores más vulnerables.

La búsqueda de mayor eficiencia de la justicia penal también involucra cuestiones centrales de seguridad ciudadana. El reclamo por el cumplimiento de los plazos y la desformalización de secuencias relevantes del proceso penal no puede ser impulsado sólo por quienes promueven la intensificación del poder punitivo.

La búsqueda de mayor eficiencia de la justicia penal también involucra cuestiones centrales de seguridad ciudadana.

El reclamo por el cumplimiento de los plazos y la desformalización de secuencias relevantes del proceso penal no puede ser impulsado sólo por quienes promueven la intensificación del poder punitivo. Por el contrario, una administración de justicia responsable debe incorporar criterios de eficiencia en el contexto de una política de seguridad ciudadana basada en derechos.

Por otra parte, una revisión de las políticas judiciales en materia de seguridad no puede eludir la responsabilidad judicial sobre el castigo y las penas. No sólo por el necesario control sobre la violencia estatal y la proporcionalidad o funcionalidad del castigo, sino fundamentalmente porque en este asunto se juega la consistencia con que el poder judicial cumple su función. Un gran porcentaje de 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. Esto trae como consecuencia que la imposición de penas y medidas privativas de la libertad en condiciones de grave y evidente violación de las normas más vigentes cuestiona la capacidad judicial para resguardar la legalidad.

Esta revisión de los derechos y de la violencia en juego de las sanciones penales, a fin de que no operen como destructores de la ciudadanía y dignidad humana, sino dentro de ese marco, debe trabajarse en diversos niveles:

- Generar condiciones para que las medidas alternativas a la privación de la libertad puedan ser eficaces
- Establecer mecanismos efectivos para el control de la legalidad de las medidas que judicialmente se dispongan
- Evitar la perversidad de que estas se cumplan en condiciones de ilegalidad más graves de aquellas que motivaron la sanción.

4.4 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 capacidades institucionales y la consistencia entre los niveles de gobierno nacional, provincial y municipal. Esto significa abandonar la idea de que los liderazgos individuales en alguno de esos niveles, por sí mismos y por su propia autoridad, resolverán los problemas. Por el contrario, la situación exige detectar y fomentar las especificidades de cada nivel, como así también reconocer las inconsistencias.

Ejemplo de inconsistencia: a falta de coordinación de niveles de gobierno es la reciente propuesta aprobada por el senado de la nación para incorporar al código penal el juego clandestino, conducta que hasta el momento se encuentra sancionada por la normativa contravencional y de faltas dictadas en cada provincia. Estas inconsistencias provocan ausencia de resultados, a pesar de los recursos invertidos, y una desarticulación de funciones que conspira incluso contra los controles cruzados

Dar consistencia a los distintos niveles no significa desconocer la organización federal del Estado sino, por el contrario, aprovechar sus potencialidades. La multiplicidad de variables que se encuentran vinculadas a la emergencia del hecho delictivo hacen que la seguridad ciudadana sea una de las áreas en las cuales la superposición de niveles de gobierno debe entenderse como una posibilidad tanto para la combinación de distintas capacidades, como para los controles interinstitucionales. En este marco, el éxito no radica en establecer rígidos límites entre competencias mutuamente excluyentes de cada uno de los niveles, como en plantear una clara combinación y articulación de las mejores capacidades que cada nivel de gobierno tiene para intervenir sobre un fenómeno. Debe inhibirse que la superposición de competencias dé lugar a que las distintas organizaciones evadan sus responsabilidades institucionales, así como

debe evitarse generar un sobredimensionado aparato estatal con múltiples agencias que reproduzcan capacidades similares (en detrimento de otras posibilidades) y donde el criterio privilegiado para la organización de funciones sea una división territorial y/o excluyente de competencias que privilegie la autonomía institucional, los intereses corporativos y la falta de controles interinstitucionales.

Es notable que los discursos políticos formulan distintas propuestas sin una diferenciación clara de cuáles son las facultades y recursos propios de cada nivel de gobierno ya sea nacional, provincial o municipal. Esto, más que responder a un mero desconocimiento de las facultades, constituye un síntoma de que en una tradición extremadamente presidencialista la evocación de un liderazgo que se hará cargo del problema en su totalidad resulta convincente y atractiva. Por esta razón, el conocimiento y la planificación de políticas correspondientes a las atribuciones de cada nivel de gobierno, y consistentes entre los distintos niveles de gobierno, no es una mera exigencia tecnocrática, sino que apunta a evitar la tentación de soluciones providenciales y privilegiar la necesidad de modificar las prácticas institucionales como camino para fortalecer la convivencia democrática.

5. Conclusión: 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. Por lo mismo, también acota el campo del control, tanto en su legitimidad como en su eficacia.

Es necesario impedir que el proceso de naturalización de la segmentación social se concrete y mantener abiertas las preguntas que apuntan a las múltiples variables del problema. En la respuesta a la cuestión del control de la violencia se pone en juego el tipo de contrato a constituirse entre la sociedad y el Estado. Esta respuesta no puede buscarse en un solo lugar, ni puede esperarse la emanación mágica de soluciones de una sola autoridad. 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.