

VIOLENCIA, SEGURIDAD CIUDADANA Y ORDEN DEMOCRATICO

*León Carlos ARSLANIÁN**

Mi reconocimiento a Juan Méndez por haberme permitido tomar parte en esta reunión. El tema que se me ha asignado es Violencia, Seguridad Ciudadana y Orden Democrático. He previsto una exposición que trataré de que nos tome no más de cuarenta y cinco minutos para luego, con mucho gusto acceder a las preguntas que ustedes tienen si corresponden. He preparado esta exposición por razones de economía de tiempo y para darle la sistemática indispensable por escrito.

- I. Más allá del carácter universal que es dable conceder a los derechos humanos, parecería ser que cualquier análisis referido a temas como la violencia y las condiciones bajo las cuales todo Estado debe proveer a la seguridad de los ciudadanos, debe partir de una adecuada delimitación del horizonte de comprensión y de un diagnóstico de la realidad socio económica, socio cultural y criminológica. En tal sentido por ser ella la realidad más próxima a nosotros habré de referirme al contexto de los países latinoamericanos habida cuenta de la identidad de los problemas que padecen, sin perjuicio de la utilidad y consiguiente aprovechamiento de las experiencias de países centrales ante fenómenos comunes (vg. programas para grupos vulnerables o en riesgo).

Como señala Robert L. Ayles (Crimen y Violencia como cuestiones de desarrollo en América Latina, publ. Banco Mundial), la máxima prioridad para la agenda emergente en el tratamiento del delito y la violencia en la región es la necesidad de aumentar el conocimiento base acerca de la naturaleza, extensión y desarrollo de tales conflictos. En tal sentido es notable la falta de informes estadísticos sobre delitos, investigaciones de campo, encuestas, como así también los errores metodológicos cuando se intenta avanzar en alguna de estas comprobaciones.

* Argentino. Abogado. Ex Ministro de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

De ahí que las cifras informadas siempre sean menores a las reales. Tal fenómeno obedece a dos circunstancias: la existencia de un elevado índice de cifra negra y la falta absoluta de procedimientos transparentes y confiables para el acopio de información. Sin embargo con las que se cuenta es posible afirmar que los índices delictuales en Latinoamérica y el Caribe son los más altos del mundo (20 por cada 100.000 habitantes) y algo así como el doble que en los EE.UU. Los delitos en contra de la propiedad mediante el empleo de armas de fuego, las agresiones físicas, los homicidios, la violencia doméstica en contra de mujeres y niños crecen año a año.

Según constataciones del Banco Mundial, en la región viven en estado de pobreza hasta las tres cuartas partes de la población urbana, mientras que un aumento de los índices de la violencia criminalizada vinculadas a la pobreza y a la falta de igualdad de oportunidades se encuentra fuera de discusión (ver Richard Freeman, en "Journal of Economics perspectives", 1996).

A partir de la década del 80 los países latinoamericanos, al par que comenzaron los procesos de transición política pos-autoritaria, vieron incrementarse su endeudamiento externo acompañado de severas políticas de ajuste. Tales políticas de ajuste implicaron un abandono de las funciones esenciales del Estado, un verdadero repliegue quedando libradas las relaciones sociales y económicas a las leyes del mercado que, en homenaje a criterios de racionalización y competitividad, se exteriorizaron en la precarización del trabajo, en recortes en los salarios reales y falta de oportunidades de trabajo para grandes sectores de la fuerza laboral urbana. Tales circunstancias se vieron potenciadas por fenómenos de desguace del Estado y por las consecuentes privatizaciones que permitirían la formación de oligopolios o monopolios en la prestación de servicios esenciales (agua, gas, electricidad, telefonía, etc.) signados por procesos masivos de despidos o prescindibilidades que achicaron el mercado laboral.

Dado que las políticas de ajuste y consecuente estabilidad monetaria crearon condiciones atractivas para la inversión financiera internacional, muchas empresas locales de capital nacional fueron vendidas, dando lugar a una notable concentración económica mediante la formación de grupos dominantes. Como una consecuencia directa de estas políticas surgió una nueva clase: la de los nuevos pobres, personas que habiendo perdido sus puestos de trabajo no encuentran reinsertión en el mercado laboral. Obviamente ello implicó un notable aumento de los índices de desempleo, subempleo y deterioro de la calidad de vida. También un aumento de la violencia.

Paradójicamente los procesos de democratización tuvieron que coexistir con el deterioro de las condiciones económico sociales, lo que ha dificultado seriamente la transición, obligando a los países a moverse secuencialmente. Como señala el sociólogo Juan Carlos Portantiero, estas transiciones que debían serlo tanto del modelo político como del modelo económico social, se fueron enfrentando a la imposibilidad de resolver de raíz todas las cuestiones que se planteaban en la agenda pública, lo que determinó que se vieran obligadas a concebir la transición en momentos sucesivos.

El primer momento se caracterizó por la refundación de las instituciones políticas para recuperar el estado de derecho, los mecanismos parlamentarios, las elecciones plurales, etc.

El segundo momento, por un cambio en la institucionalización económica a través de las políticas de ajuste ante procesos de hiperinflación y crisis fiscal. Políticas agresivas de neoconservadurismo y neoliberalismo aumentaron la conflictividad social y la pobreza extrema, dando lugar al fenómeno de pobreza con estabilidad económica y monetaria que, al decir de Susana Torrado, tiene un carácter muy crítico porque significa una suerte de imagen estática.

Por fin, el tercer momento o secuencia sería el de la demanda ético social mediante el que se verificaría el fin de la transición democrática. Es aquí donde debería operarse la reconstrucción de las relaciones que el Estado debe mantener con el mercado y con la sociedad civil.

Cada uno de estos estadios connota el rol particular que el Estado ha desempeñado y deberá desempeñar: el paternalista, prevendario, subsidiador, burocratizado, corporativista; el Estado privatizado, colonizado, ausente, con pérdida de su poder político y de su capacidad mediadora; y por fin, el Estado activo, rector, el Estado Social y Democrático de Derecho capaz de incidir en la economía y en el área de las políticas sociales posibilitando una distribución razonablemente igualitaria de la libertad.

El proceso de deterioro y empobrecimiento progresivo tuvo como consecuencia inmediata, un aumento de la conflictividad social criminalizada y de la violencia. Cualquier análisis que se formule respecto de la realidad criminológica de nuestros países permite efectuar los siguientes señalamientos: aumento de los delitos en contra de la propiedad con violencia y mediante la utilización de medios de gran poder ofensivo, aumento de la cantidad de delitos en contra de las personas, en particular homicidios, incremento de la delincuencia organizada (piratería del asfalto, robos a bancos, tráfico de estupefa-

cientes), incremento del consumo de drogas, mayor precocidad en la delincuencia.

De otra parte es dable advertir una notable ineficacia del sistema penal en sus tres segmentos: la agencia policial, la judicial y la penitenciaria. En tal sentido tanto la primera como la última sufren procesos de pérdida de los niveles de legalidad, fruto –entre otras cosas– del rol que le asignaran las dictaduras militares y las minorías dominantes. Respecto de la Justicia, su extraordinaria falta de eficacia, la existencia de mecanismos de selectividad de casos ingresados al sistema, la vetustez de sus procedimientos que se refleja en una notable morosidad, y la corrupción, hacen de aquella una función meramente simbólica.

En dicho contexto la respuesta penal estatal suele manifestarse a través de un notable refuerzo de la instancia del control social secundario, lo que conduce a una verdadera inflación penal mediante una intensificación de la protección de ciertos bienes jurídicos y modificaciones legislativas en mengua de los derechos humanos y de las garantías fundamentales. Tal el caso de la tendencia a restringir las posibilidades de la excarcelación durante el proceso, la imposición de penas irracionales, el rechazo de instituciones modernas como la “probation”, el principio de oportunidad en la persecución, etc.

A todo ello debe sumarse la violencia denominada estructural, que es la que ejerce el Estado desde su agencia policial y que se expresa en ejecuciones sin proceso, gatillo fácil, ejercicio arbitrario de facultades, etc.

La circunstancia de que el Estado reaccione con esos medios y en esa forma frente al incremento de la violencia y de la conflictividad social criminalizada es el resultado no sólo de concepciones autoritarias sino también de la demanda que sobre sus gobiernos ejercen grupos de poder, minorías dominantes que a su vez operan sobre medios de comunicación que, aptos para generar una gran alarma social a partir de una difusión escandalizadora de los hechos delictuales, emprenden campañas de ley y orden. Dichas campañas generan la ilusión de que un endurecimiento del sistema penal, el aumento de facultades policiales, jueces y legisladores menos garantistas, mejor y mayor equipamiento policial son los recursos a los que se debe echar mano para contener el fenómeno.

El incremento de la violencia y la referida alarma social impulsada por los medios empujan los índices de la sensación de inseguridad que de ordinario están muy por encima de los índices reales. De ahí en más están dadas todas las condiciones para la aparición de nuevos liderazgos que preconicen la aplicación de “mano dura” y una opinión pública crispada que lo acompañe.

Es evidente que en un contexto de las características expuestas, la discusión racional de los problemas de la seguridad se hace poco menos que imposible y el debate acerca de la conflictividad social como causa del incremento de la violencia, resulta impracticable. A decir verdad un debate como el que se pretende daría lugar a una discusión del modelo económico, para posibilitar la formulación de uno nuevo de inclusión social. Ello hace explicable la resistencia a tal tipo de debate.

Este es a grandes rasgos, el contexto en el cual debemos plantear la problemática de la seguridad en el área.

- II. La caracterización que se viene de hacer está llamada a tener una franca consecuencia en la forma y en los procedimientos con que el Estado de Derecho Democrático y Social opera sobre el control social secundario, toda vez que de la concepción que se tenga de los fines del Estado dependerán los límites de la coerción penal e incluso las posibles acciones para el fortalecimiento de los controles primarios.

Dicho de otro modo, de lo que se trata es de establecer cómo un Estado Democrático provee seguridad a sus ciudadanos y contiene la violencia. Despejar un interrogante de estas características remite a un examen sobre el concepto de seguridad ciudadana.

III. Seguridad Ciudadana

Uno de los problemas más críticos que nuestros países latinoamericanos enfrentan es que tanto la estructura orgánica funcional existente en materia de seguridad interior, como las misiones y funciones correspondientes a la misma, se han caracterizado por una cierta confusión conceptual entre defensa nacional y seguridad interior, situación que contrasta con lo que ocurre en los países centrales en los que tales ámbitos

aparecen claramente diferenciados. Tal identificación ha sido cuestionada en Argentina desde el advenimiento de la democracia y la sanción de la ley de Defensa Nacional mediante la que excluyó de su ámbito las hipótesis de conflicto interno, prohibiendo consecuentemente la intervención de las fuerzas armadas en temas de seguridad interior. En tal sentido vale la pena la transcripción del art. 4 de la ley 23.554, de Defensa Nacional:

“Para dilucidar las cuestiones atinentes a la defensa nacional, 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”.

Como puede apreciarse, es la propia ley la que destaca la diferencia fundamental, que no es tan sólo normativa sino de carácter ontológico. En efecto, la seguridad interior tiene por finalidad asegurar la plena vigencia de la ley en el interior del propio Estado, objetivo que habrá de cumplirse con el uso limitado de la fuerza; en cambio, el propósito de la defensa nacional es asegurar la supervivencia del Estado, la integridad del territorio y la vida de la población, lo que determina el uso de una violencia mucho más intensa ya sea para la disuasión o bien para la acción y el desarrollo de los conflictos en escenarios variables y con la lógica amigo/enemigo.

De ello se sigue que para garantizar la seguridad interior bastarán fuerzas policiales y de seguridad, en tanto que para la defensa nacional se requerirán fuerzas armadas. En tal sentido, vale la pena mencionar los casos de Canadá y ahora de Argentina en cuanto caracterizan la institución policial como fuerza de paz.

Por lo demás, la ley de Seguridad Interior deja fuera de discusión dicha cuestión. En efecto, mientras que el art. 2° de dicha normativa define como Seguridad Interior a la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías, y la plena vigencia de las instituciones republicanas, el art. 3° asigna tal función a las fuerzas policiales y de seguridad.

Pese a la aparente claridad de estos conceptos, Latinoamérica ofrece ejemplos generalizados de una verdadera confusión como resultado de la cual frecuentemente las fuerzas armadas son utilizadas con fines de seguridad interior.

Un ejemplo de ello lo constituyen la ley orgánica de seguridad y defensa de la República de Venezuela, de 1976, en la que ambas funciones y misiones del Estado no aparecen diferenciadas, lo que pareciera estar en consonancia con el art. 132 de la Constitución de 1961 en cuanto asigna a las Fuerzas Armadas asegurar la defensa nacional pero también la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto por la Constitución y por las leyes. Otro ejemplo paradigmático lo suministra la antigua Constitución de Brasil (1946) según la cual las Fuerzas Armadas tienen también, como misión garantizar "la ley y el orden", mandato que mantiene la Constitución de 1967 (art. 91) y también la de 1988, aunque en forma atenuada.

Un caso patético de la utilización de los recursos militares en cuestiones de seguridad interna proviene de la llamada doctrina de la Seguridad Nacional en cuanto transforma conflictos internos en "casus belli". Dicha doctrina ha sido adoptada y aplicada por las dic-

taduras militares latinoamericanas, so pretexto de la defensa de los valores occidentales y cristianos.

Causa preocupación que cuando estos extravíos se suponían superados, haya aparecido en la última reunión de la OEA mantenida en Guatemala, un intento de actualización de una eventual intervención militar ante "los verdaderos desafíos: la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado". Con arreglo a este criterio, las bandas dedicadas a la piratería del asfalto o a robo de bancos —por poner tan sólo dos casos— deberían ser combatidas por bombarderos, submarinos y divisiones de artillería del Ejército.

De todo ello debemos concluir que cuando se habla de proveer de seguridad al ciudadano, en un Estado Democrático de Derecho, mediante la utilización de la fuerza, el recurso es organizar instituciones policiales de naturaleza civil y claramente diferenciadas de las Fuerzas Armadas.

Cabe ahora preguntarse cuáles son las mejores estrategias en la lucha contra el crimen, o dicho de otra manera cuáles son las grandes líneas que en materia de Política Criminal debe seguir un país en el contexto socio-económico-cultural de Latinoamérica. La decisión acerca de qué conductas deben ser consideradas delito y en consecuencia amenazadas con una pena, es una decisión de naturaleza política de la que se encarga la Política Criminal, con los límites que imponen las Constituciones y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (necesidad de afectación de un bien jurídico, proporcionalidad, legalidad, etc.). También lo es cómo vamos a organizar las agencias del sistema penal.

Empero, la realidad penal es parte de la realidad social y la política criminológica es parte de la política social, por lo cual no puede trazarse ninguna política criminológica fuera del marco de una general política social. La extraordinaria conflictividad social que exhiben nuestros países hace que ella deba ser incluida en cualquier modelo de análisis en materia de seguridad y atendida desde fuera del sistema penal. La extrema pobreza en que viven millones de personas, la indigencia, las condiciones de vida indigna que ofrecen nuestras villas miseria generan violencia. La exclusión del consumo de enormes contingentes humanos fomenta el desarrollo de una cultura contestataria de los valores en que se asientan las normas de cultura que se pretenden generalmente aceptadas.

La insuficiencia del sistema penal para ocuparse de tal tipo de violencia es manifiesta. Su fracaso se expresa en la necesidad de endurecer progresivamente la respuesta penal estatal, circunstancia que genera

mayor violencia social. Dado la insuficiencia de los presupuestos oficiales, el reforzamiento se produce a expensas de otras áreas del Estado como la educación, la salud pública y la acción social, lo que hace que la conflictividad aumente, lo que podría llevarnos al infinito o, antes de ello, a la disolución de la sociedad. Resulta por demás preocupante el incremento progresivo en los presupuestos nacionales que compiten y en muchos casos superan los recursos programados para la educación, la salud y la acción social.

Es por ello que la primera tarea debe encaminarse a la corrección de tales situaciones generadoras de conflictividad social aguda, a partir de un replanteo de las políticas sociales, económicas, del endeudamiento externo y del rol del Estado y también a un replanteo del concepto mismo de seguridad ciudadana o seguridad interior. En ese sentido asiste razón a quienes opinan la inutilidad de construir un concepto abstracto y la necesidad de reconocer (e incorporar) las situaciones dinámicas de los grupos sociales. Ello implica redefinir el rol mediador del Estado a los fines de satisfacer la mayor demanda de seguridad (ver el enfoque dado a la cuestión por Binder-Martínez en la obra *Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior*, Ed. Hugo Frühling E., Chile, 1998, en la que se plantea que la demanda de seguridad es contra el abuso del poder del Estado.

IV. La institución policial y su finalidad primaria

Todos los países organizan sus sistemas de control social acordando a fuerzas policiales la misión primaria de garantizar el orden público y la seguridad interior. De esta manera el Estado cumple con uno de sus fines esenciales y se legitima. Empero, el Estado democrático no puede cumplir con estos fines de cualquier modo sino observando el catálogo de derechos y garantías que imponen a esos fines, no sólo las constituciones demo-liberales sino también el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, de suerte tal que dicho plexo normativo prefigurara el modelo de organización y los límites con que las facultades policiales pueden ser ejercidas. La mayor o menor adhesión a estos principios determinará un sistema democrático o un sistema autoritario.

El desafío de las transiciones que viven nuestras jóvenes repúblicas es, precisamente, construir agencias policiales democráticas y eficientes que atiendan a la necesidad de construcción de un nuevo paradigma en materia de seguridad. Es bien entendido que esto demanda un esfuerzo extraordinario si se aprecia la progresiva defección de las instancias de control social primario.

Es por ello que la reforma policial requiere voluntad política, dado que es una condición de ella una efectiva protección a los Derechos Humanos, castigar los abusos (ver el comentario de Rachel M. Neild acerca del informe WOLA, 1994, publicado en "Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior, Ed. Hugo Frühling E., Chile, 1998), suprimir situaciones de inseguridad, al par que reconstruir las redes sociales.

En tal sentido, y por constituir un serio intento en línea con esos objetivos, creo que resulta por demás interesante analizar el proceso abierto en la Provincia de Buenos Aires, República Argentina, no sin antes brindar una referencia mínima a sus antecedentes.

Como es de público conocimiento, nuestro país padeció entre 1972 y 1982 una dictadura militar cuyas consecuencias en el plano que nos ocupa fueron dramáticas. Como ocurrió con tantos otros países del área durante ese período, las distintas policías fueron puestas bajo el control operacional de las Fuerzas Armadas a los fines de la denominada lucha en contra de la subversión, imponiéndoseles para la ejecución de un plan criminal una metodología violatoria de las más elementales garantías. Ello implicó que vastos sectores de sus cuadros se vieran involucrados en acciones clandestinas, tormentos a detenidos, participación en ejecuciones forzadas y utilización de comisarías como cárceles clandestinas. Dichas circunstancias envilecieron a sus miembros, los sumieron en la ilegalidad, e incluso quienes condujeron el proceso mencionado, fueron juzgados y condenados por la crasa violación a los derechos humanos, por la Cámara Federal de la Capital.

Si bien el advenimiento de la democracia implicó un cambio en el marco de actuación, las prácticas ilegales, profundamente arraigadas, continuaron al punto de verse involucrados policías en crímenes de extrema gravedad (crimen de José Luis Cabezas, voladura de la AMIA). Contribuyeron a ello: la falta de controles políticos e institucionales, nichos de corrupción favorecidos por el modelo de concentración, indiferenciación de funciones, delegación judicial, auto gobierno, etc. Las referidas circunstancias determinaron que se dictara una ley de emergencia policial tendiente a disponer prescindibilidades sin otra causal que la propia emergencia policial (ley 11.880). Además, se adoptó una decisión drástica cual fue la intervención de la Policía Bonaerense, su disolución y su profunda reestructuración a través de la sanción de la Ley Orgánica de las Policías de la Provincia de Buenos Aires (N° 12.155) y de la Ley de Seguridad Pública (N° 12.154).

Tales instrumentos definen las características fundamentales de una institución democrática, con arreglo a los siguientes principios y criterios:

- a) Recuperación del control policial por parte de la ciudadanía.
- b) Descentralización orgánica y funcional.
- c) Clara diferenciación entre la función de prevención y la de investigaciones.
- d) Redefinición del tipo de academia y de la capacitación.
- e) Redefinición de las labores de inteligencia.
- f) Existencia de controles suficientes sobre la agencia policial.

Conviene que me detenga en el examen de cada uno de los criterios expuestos:

a) Recuperación del control policial por parte de la ciudadanía.

La experiencia general en la región ha sido la conducción de fuerzas policiales por militares pertenecientes a las fuerzas armadas, en particular al ejército, o bien por miembros de la propia institución policial. En el primer caso las consecuencias fueron pésimas dado que contribuyeron a procesos de indiferenciación entre la institución policial y la institución militar y a una progresiva militarización. En cuanto a Jefaturas Policiales, el resultado fue, y es, el debilitamiento de los mecanismos de control interno, la formación de grupos de poder y camarillas y una corporativización extrema de la Institución.

En el año 1994, The Washington Office on Latin America (WOLA) organizó una conferencia bajo el título "desmilitarizar el orden público: la comunidad internacional, la reforma policial y los derechos humanos en Centro América y Haití". Entre sus múltiples conclusiones se remarcó que la falta de una doctrina clara sobre el control civil de la policía puede impedir el debate público y retrasar el progreso de las reformas, destacándose que la capacidad civil de formulación y aplicación de políticas de seguridad debe ser fortalecida.

Coherentemente con tales ideas, la reforma encarada en la Provincia de Buenos Aires incluyó una modificación en la Ley de Ministerios mediante la que se creó el de Justicia y Seguridad, confiriéndosele a su titular la organización y dirección de la policía provincial, el sistema de defensa civil y la actividad de las agencias de seguridad privada, a la vez que la coordinación de las relaciones entre la policía y la comunidad (ley 12.090, art. 3° incisos 8 y 9). En consonancia con ello, la Ley de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, otorga la conducción orgánica de estas últimas al Ministro Secretario de Justicia y Seguridad (ley 12155, art. 4°).

También, y como derivación de lo expuesto, importa destacar que la creación de un Ministerio específico implicó la conformación de una estructura de funcionarios civiles de los que depende la coordinación de cada una de las policías autónomas y su esquema de actuación. A su vez, el área de investigaciones quedó igualmente bajo la dependencia de un funcionario civil con jerarquía de secretario, que la conduce.

Como puede apreciarse, el cambio operado en dicho aspecto implicó una transferencia a manos civiles de la formulación y aplicación de políticas en materia de seguridad.

b) Descentralización orgánica y funcional

El tema de la descentralización ha aparecido asociado a procesos de participación ciudadana, cosa que surge del informe WOLA ya mencionado. Como se pone de manifiesto en el documento de discusión "Síntesis de una agenda para un desarrollo social sostenible de América Latina en el Siglo XXI (Foro América Latina-Europa para un desarrollo social sostenible en el Siglo XXI, Santiago de Chile, mayo de 1999)", es necesario una profunda reforma a la institucionalidad vigente a través de la descentralización, de la regionalización, de la iniciativa local, organizaciones de base, asociaciones, juntas de vecinos, red de instituciones sociales, entre otros. La descentralización implica descentralizar decisiones y desconcentrar funciones, aumentar y mejorar los servicios y hacer más ágil su gestión y desarrollar la participación y la cooperación de las entidades y de los ciudadanos.

Las ventajas de la descentralización policial se hacen manifiestas tan pronto se aprecie que ello importa una aproximación del hombre policía al ámbito geográfico en que le toca actuar y un acercamiento con la comunidad.

El modelo de organización policial seguido por la reforma capta estas ideas al señalar que la descentralización operativa de las policías de la Provincia se realiza conforme a la extensión territorial y denominación de cada uno de los departamentos judiciales existentes, creándose así dieciocho Policías de Seguridad en sendos departamentos judiciales. Cada Policía de Seguridad Departamental tendrá progresivamente autonomía funcional, administrativa y financiera, sin perjuicio de la coordinación y control que confiere a funcionarios civiles la propia ley (ley 12.155 art. 12 y 14).

c) Clara diferenciación entre la función de prevención y la de investigaciones

La clara diferenciación entre la función de prevención y la de investigaciones se inscribe igualmente en la idea de la descentralización. De ordinario, los cuerpos policiales trabajan con recursos no diferenciados tanto en la prevención y represión del delito cuanto en la investigación. Ello responde a un esquema de concentración de poder y a una superposición de dependencias que le restan toda eficacia. Las funciones de prevenir e investigar son totalmente distintas. En el primer caso, ésta es una clara responsabilidad del Poder Ejecutivo mientras que la segunda, lo es del órgano judicial competente para llevar adelante la instrucción penal preparatoria. Por ser sustancialmente distintas, demandan capacidades diferentes (por ejemplo, trabajo en el escenario del hecho, policía científica, etc.).

Al respecto, la ley 12.155 señala tres policías distintas como integrantes del sistema provincial de seguridad pública:

- la Policía de Seguridad Departamental, compuesta por dieciocho policías autónomas y descentralizadas;
- la Policía de Investigaciones en Función Judicial, órgano centralizado aunque con delegaciones en cada uno de los asientos de las primeras, y
- la Policía de Seguridad Vial.

La ley discrimina cuidadosamente las distintas funciones esenciales de cada una de ellas, determinando los principios y procedimientos básicos de actuación. La distinción resulta tajante dado que la Policía de Investigaciones o Policía en Función Judicial depende funcionalmente del Ministerio Público Fiscal, a quien compete la instrucción penal preparatoria. Cuando concebimos la reforma policial tuvimos en consideración que debía ser funcional al nuevo Código de Procedimiento Penal. Dicho Código adoptó el sistema acusatorio, esto es, puso la I.P.P. en manos de los titulares de la acción penal pública, estos son los Fiscales, a quienes la nueva ley de Ministerio Público les confirió un cuerpo de instructores técnicos o sea una Policía Judicial “estricto sensu”; la importancia de la reforma fue que la policía administrativa, policía de investigaciones en función judicial, pasó a articularse con la policía judicial. Este es el paso previo a la cooptación por parte el Ministerio Público Fiscal de la policía en función judicial para dar paso a una judicialización plena.

d) Redefinición del tipo de academia y de la capacitación

Los cambios operados en la dinámica social actual requieren la redefinición de la política de seguridad, la justicia y las relaciones con la comunidad. Ello obliga a modificar una estructura y cultura institucional teñida de un tipo de interacción sesgada por la militarización o jerarquización extrema, aislamiento, lógica amigo-enemigo, sumisión, etc.

La herramienta apropiada para operar tales cambios es la selección y la capacitación, ámbitos en los que habrá de definirse con la participación preferentemente de organizaciones de derechos humanos. Pareciera útil señalar que tanto la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos cuanto el CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales), mediante convenios con el Instituto de Política Criminal y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, participan de la formación policial.

Acorde con estos propósitos, la reforma ha implementado un diseño curricular de estructura modular, integrada por tres módulos con una carga horaria total de 1852 horas cátedra y una duración de dos años. Esta estructura modular posibilita un trayecto formativo flexible, continuo e integrador que se sustenta en la permanente articulación entre la teoría y la práctica profesional. La currícula está compuesta por dos grandes áreas: teórico-instrumental y práctico-profesional. Cada una de ellas está compuesta por asignaturas, seminarios y talleres en función de las temáticas de formación en seguridad.

Para que se tenga una idea acabada del cambio sustancial operado de un sistema a otro, vale la pena poner de manifiesto al menos las asignaturas del área teórico-instrumental de cada módulo:

MODULO I

Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Derecho Penal

Ciencias del Hombre

Criminología

Primeros Auxilios

MODULO II

Lengua y Comunicación

Legislación

Derecho Procesal Penal

Seguridad Pública

Ciencias del Hombre

MODULO III

Historia Social Argentina

Computación

Seminario Interdisciplinario sobre Minoridad

Taller de Planeamiento en Seguridad

Taller de Organización y Manejo de Grupos

A ello debe agregarse el espacio conferido a las universidades nacionales, las que mediante convenio están capacitando al personal policial, ya sea mediante la impartición de ciertos contenidos de la currícula o bien, organizando carreras o licenciaturas que sirvan para acreditar. Además, una modificación en el estatuto del personal policial determinó que la antigüedad no sea más el criterio para la promoción sino el mérito. Tal es la importancia que la reforma otorgó al tema de la reconversión de los recursos humanos, que en el marco de un plan trienal, concibió un nuevo escalafón, permitiéndose el ingreso a distintos grados del escalafón de civiles que aprueben un examen de suficiencia y se sometan luego a una capacitación especial.

Dado la importancia que se le concede a la Academia, también se emprendió un proceso de descentralización, generando en cada uno de los ámbitos territoriales de las dieciocho policías de seguridad, Centros de Reentrenamiento y Académicos, como un modo de posibilitar la capacitación de la totalidad del personal, lo que mal podía ocurrir teniendo la Academia centralizada a una distancia de más de 600 Km. de donde muchos policías prestaban funciones.

e) Redefinición de las labores de Inteligencia

Los países latinoamericanos suelen ofrecer un verdadero enjambre de agencias de inteligencia; ello obedece a la circunstancia de que cada policía y a su vez cada fuerza de seguridad, cuenta con sus propias direcciones de inteligencia, sin perjuicio de los órganos de carácter nacional, denominados frecuentemente Centrales de Inteligencia o Centros de Reunión de Información. La particularidad de tal tipo de órganos en punto a su funcionamiento, es que históricamente reportaron a las fuerzas armadas y desarrollaron una actividad encaminada a la obtención de información referida a distintos sectores sociales, en punto a conocer sus actividades políticas e ideología. Durante la etapa de la "guerra fría", los organismos vinieron a reforzar los postulados de la doctrina de la seguridad nacional. Cualquiera de los legajos que se consulten en los archivos de cada uno de esos ámbitos, dará una acabada prueba de ello. Así aparece la historia personal de un dirigente gremial, los

paros en que intervino, las manifestaciones de las que tomó parte, los actos políticos a los que asistió y el resultado de las escuchas telefónicas, durante años. Otro tanto puede decirse de los docentes y en particular de cualquier persona vinculada a organizaciones barriales, organizaciones gubernamentales y demás.

Esa era, por ejemplo, la función que cumplía la Dirección de Inteligencia de la ex Policía Bonaerense.

Dicho organismo fue disuelto por resolución ministerial N° 9/98 constituyéndose en su lugar la Comisión de Planificación y Estudios Estratégicos, la que luego se convirtió en Dirección General de Evaluación de Información para la Prevención del Delito, mediante decreto 3880/98 del Poder Ejecutivo Provincial; su finalidad es totalmente compatible con un Gobierno Democrático. Esta se encarga de evaluar la información procedente de fuente delictual, que proveen las distintas áreas policiales, lo que permite la detección de fenómenos y la elaboración de estrategias para la prevención del delito. Es de hacer notar que las 700 personas que integraban la ex Dirección de Inteligencia fueron repartidas en distintas áreas policiales y parte de ellos declarados prescindibles. Se abrió un reclutamiento, se presentaron 300 aspirantes de los cuales se seleccionaron 122, todos ellos policías a quienes se impartió una nueva Academia específica.

Pero para que este nuevo rol fuese posible debió, en primer término, reconstruirse la información, constituirse un banco de datos geo referenciado (mapa) lo que a su vez permitió la elaboración de programas de prevención en cuya confección, como se verá, intervienen organizaciones comunitarias.

f) Existencia de controles suficientes sobre la agencia policial

La necesidad de implantar un sistema estricto de controles del funcionamiento del aparato policial se presenta como una necesidad propia de las facultades y del poder que nuestras leyes conceden a los miembros de la institución policial. Dichos controles deben ser ejercidos a través de una diversidad de mecanismos, de distinta naturaleza, pero que conducen a un mismo resultado: contener el abuso funcional y la corrupción. Tales controles involucran a distintos actores y oficinas gubernamentales y pueden ser clasificados en:

- 1) control administrativo por parte del Poder Ejecutivo,
- 2) control judicial,
- 3) control legislativo, y
- 4) control popular.

De seguido, examinaremos brevemente cada uno de estos mecanismos.

1) Control administrativo por parte del Poder Ejecutivo

Se trata de un control directo que se ejerce, por lo general, por parte de organismos policiales especializados a través de oficinas de asuntos internos. Suele objetárseles, en orden a su eficiencia, que la naturaleza policial de sus componentes genera un espíritu de cuerpo, y una complacencia con los abusos de poder que por lo general, se lo interpreta como un exceso de celo.

Es una discusión de todos los tiempos cuáles son los límites en cuanto a ejercicio de poderes que debe imponérsele a la acción policial y es clásica ya la relación de tensión que existe entre garantías por un lado y eficacia en la acción por el otro. El hombre policía, fruto de una academia inadecuada aprecia las garantías como verdaderos obstáculos que terminan implicando privilegiar los derechos del delincuente por sobre el de las víctimas y el de la sociedad misma. Desde esta perspectiva la experiencia nos indica que casos claros de gatillo fácil son apreciados como actos de legítima defensa y cierto tipo de apremio, como el modo de defensa, en contra del delito y el delincuente.

De acuerdo a ello, de lo que se trata es de estructurar un modelo de control interno que garantice no sólo su eficacia sino también su objetividad.

En la reforma policial mencionada, el control administrativo fue concebido a través del control civil del aparato, por un lado, y por el otro, a través de una oficina especializada.

En efecto, la ley 12.155, sancionada el 15 de julio de 1998 y promulgada el 5 de agosto del mismo año, creó la Oficina de Control y Abuso Funcional, dependiente directamente del Ministro Secretario de Justicia y Seguridad, la cual está integrada por la Auditoría de Asuntos Internos y el Tribunal de Ética Policial.

El primero de estos organismos tiene esencialmente como función la de identificar e investigar todas las denuncias de faltas graves o abusos funcionales graves, cometidos por un miembro de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, en el desempeño de su función, así como formular en su caso, la correspondiente acusación del o los imputados ante el Tribunal de Ética, a cuyo fin debe instruir el sumario administrativo correspondiente y coleccionar las pruebas que den sustento a dicha acusación, con pleno respeto de la garantía constitucional de la debida defensa

en juicio y otras garantías aplicables. Al frente de dicha oficina se halla un Auditor, asistido por tres Sub-Auditores y un cuerpo de Inspectores, todos ellos civiles y dependientes directamente del Ministro de Justicia y Seguridad.

Por su parte, el Tribunal de Ética Policial tiene como función esencial la de juzgar administrativamente a los responsables de faltas de ética graves o abusos funcionales graves, aplicando las sanciones establecidas en la Ley correspondiente.

El Tribunal está integrado por Salas de tres miembros, dos de los cuales son Oficiales Superiores con más de diez años de retiro del servicio activo, y un miembro con título universitario, de reconocida trayectoria judicial o profesional en el ámbito de la Provincia. El juicio ante el Tribunal es oral y público y el imputado puede ser asistido por un Defensor de su confianza.

Todo ello se desprende de las normas que integran el Libro III de la ya citada Ley 12.155, concretamente artículos 41° a 51° de la misma.

2) Control Judicial

Cabe a los jueces y fiscales la responsabilidad de verificar el grado de adhesión a la ley y a la constitución, por parte del personal policial.

La cantidad de poderes que se conceden a los policías, tanto en la faz preventiva cuanto en la investigación, suelen poner en crisis garantías. Tal el caso de los allanamientos, detenciones por identificar, requisas y demás. La labor judicial consiste en invalidar, restar toda eficacia a aquellos actos realizados con abuso de poder e incluso, a los cumplidos como consecuencia o derivación de los primeros (efecto difusivo de la nulidad). También en perseguir penalmente los delitos funcionales y denunciar ante la Auditoría las faltas administrativas.

Por lo general, una de las fuentes de mayor corrupción la constituye la delegación de la labor instructoria por parte de los jueces, lo que ocurría en la Provincia de Buenos Aires antes del proceso de reforma. Tras la sanción de la ley N° 12.061 de Ministerio Público Fiscal y del Código de Procedimiento Penal, la instrucción penal preparatoria quedó en manos del Ministerio Público Fiscal (principio acusatorio) a la vez que la reforma policial adecuó y especializó órganos policiales de investigación en función policial complementarios de la Policía Judicial, órgano técnico civil integrante del Ministerio Público Fiscal.

3) Control Legislativo

Tal tipo de control es de naturaleza claramente política, dado que su ejercicio compete a miembros del Poder Legislativo, en el que están representados los partidos políticos de oposición.

En el marco de la reforma, en la Provincia de Buenos Aires, se creó la Comisión Bicameral de Seguimiento y Fiscalización de las Políticas de Prevención del Delito, Seguridad, Criminalística, Criminología e Inteligencia y de los órganos y actividades que desarrollan las mismas en el ámbito de la Pcia. de Buenos Aires, cuyo objetivo es llevar a cabo un control directo y permanente de las tareas, medidas y normas que se implementaren con motivo de la reorganización del sistema de seguridad (ley 12.068).

4) Control Popular

La intervención de la comunidad en el control de las actividades y del funcionamiento policial es la expresión más intensa de los procesos de participación comunitaria, dado que se concede en un área en la que ni siquiera el Poder Ejecutivo ha marcado su presencia. En lo que aquí interesa y más allá de explicitaciones ulteriores acerca de tal tipo de participación, en la Provincia de Buenos Aires, a propósito de la reforma, la ley 12.154 otorga a la comunidad la facultad de **evaluar el funcionamiento y las actividades de las Policías** e incluso de los prestadores del servicio de seguridad privada (art. 16 inciso b).

Además, habilita al Defensor Municipal de la Seguridad en el control del desempeño policial.

El carácter institucional de tal intervención proviene de la circunstancia de que la propia ley decide que los Foros integren el sistema de seguridad pública, al igual que los Defensores Municipales de la Seguridad (art. 5° incisos k y f).

Dada la importancia acordada a la participación comunitaria en la reforma, y habida cuenta de su carácter novedoso, vale la pena detenerse en su explicación.

Señalamos más arriba que el actual desafío para nuestros gobiernos era construir y consolidar una democracia participativa como clara expresión de una activación social y política, al par que redefinir el rol del Estado en la creación de espacios para la participación.

Dichas ideas encontraron amplia cabida en la tan mentada reforma, mediante decisiones legislativas apropiadas.

Así cabe apuntar que la estructura orgánica del Ministerio de Justicia y Seguridad contiene una Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Formación de la cual dependen dos Subsecretarías, una de las cuales tiene como función precisamente aquella.

V. La Participación Comunitaria

La Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Formación tiene como objetivos y metas contribuir a la elaboración de una política integral de la seguridad que propicie la participación de todos los estamentos de la comunidad, promoviendo una reforma estructural del modelo de interacción policía-ciudadano.

A su vez, y en consonancia con ello, la ley 12.154 de Seguridad Pública, ha receptado de un modo concluyente el fenómeno y la importancia de tal tipo de participación en su Título 3ro.

Así, se consigna que es un derecho de los habitantes de la Provincia de Buenos Aires y un deber de su Gobierno promover la efectiva participación comunitaria en la elaboración, implementación y control de las políticas de Seguridad Pública (art. 11), la que se efectiviza a través de 4 institutos:

a) Foros Vecinales

Existen en cada una de las trescientas cuarenta y dos comisarías y tienen competencia en el ámbito territorial de cada una de ellas. Lo integran las organizaciones comunitarias no gubernamentales que actúen en cada una de dichas jurisdicciones.

b) Foros Municipales

Los integran el titular del departamento ejecutivo del Municipio, miembros del departamento deliberativo del Municipio, de acuerdo a criterios de proporcionalidad, representantes de organizaciones o entidades comunitarias y sectoriales de carácter municipal y un representante de instituciones religiosas. Su ámbito de actuación es el territorio del Municipio.

c) Foros Departamentales de Seguridad

Los integran Defensores Municipales de la Seguridad con actuación en ese Departamento, miembros del Ministerio Público Fiscal, titulares de los Departamentos Ejecutivos de los Municipios, representantes de Colegios Profesionales, cámaras empresarias y organizaciones gremiales.

d) Defensores Municipales de la Seguridad

Son elegidos por mayoría simple de votos de los miembros del Foro Municipal de Seguridad.

Facultades de Dichos Organismos

Hay coincidencia en la asignación de funciones a los Foros; entre las más importantes caben destacarse:

- Entender e intervenir en las cuestiones atinentes a la Seguridad Pública.
- Evaluar el funcionamiento y las actividades de las policías de la provincia y de los prestadores de seguridad privada en su ámbito de actuación.
- Intervenir en la formulación de planes de prevención de hechos delictivos y en la implementación de políticas y/o programas referidos a la seguridad pública, solicitando informes y proponiendo medidas institucionales acerca de las diferentes áreas de la seguridad pública provincial.
- Coordinar actividades y acciones con los Defensores de la Seguridad. En lo concerniente a estos últimos, se les acuerda la facultad de convocar a los miembros del Foro Municipal y al responsable local de las policías de la provincia a reuniones para la discusión de temas de seguridad.
- Facilitar la comunicación entre los sectores sociales y el personal policial.
- Verificar el accionar de las policías de su jurisdicción a los fines de detectar hechos irregulares u omisiones o conductas que pudieran implicar un ejercicio abusivo, ilegítimo, irregular, defectuoso, arbitrario o discriminatorio.
- Por último, informar al Ministro de Justicia y Seguridad de las novedades pertinentes.

La extraordinaria importancia de estos organismos que representan a la comunidad, es que la ley les concede facultades co-gestionarias que se ejercen como derechos ciudadanos. Es mucho más que ser oído, es tomar parte en la planificación y formulación de programas de prevención apropiados para cada lugar, sobre la base de la información que el propio Foro da a la Policía. Es también el derecho a cuestionar el modo en que el personal policial cumple con su función.

Para mejor ilustración, basta con decir que en el último verano, el programa de prevención del delito en la Costa Balnearia fue totalmente diseñado por los Foros, los que a su vez controlaron su ejecución por parte de las policías departamentales.

Como puede apreciarse, trátase de un régimen que hace cierto y serio el objetivo tan deseado de la participación popular, en un tema sobremanera delicado cual es el de la Seguridad Pública.

La experiencia recogida hasta ahora acerca del funcionamiento de tales institutos resulta invalorable. La interacción entre estos últimos y el personal policial ha producido rápidos resultados en punto a una recuperación de la confianza en la institución policial, en la recuperación de prestigio por parte de aquella, y en un alto grado de madurez en el trabajo conjunto.

Los Foros son un ámbito de discusión en el que se identifican problemas críticos vinculados con la conflictividad social. Los Foros procesan y sistematizan la información y sobre la base de ella formulan sus propias propuestas que debaten con la autoridad policial. Tal grado de involucramiento permite una gran racionalidad en la demanda de seguridad, circunstancia que se ve favorecida por la información que permanentemente recaban de la Policía.

Una mejor comprensión de la problemática de la seguridad por parte de la comunidad ha implicado también una atenuación de los niveles de alarma social que producen hechos de violencia graves, magnificados por su difusión.

Un aumento de los índices del delito y una tematización por parte de los medios de comunicación, sirven para generar desconcierto, alarma social y descreimiento en la respuesta institucional, fenómenos que pueden ser contenidos por la discusión franca, abierta y participativa.

Como lo planteara desde un comienzo, el problema de la seguridad remite a cuestiones que exceden lo puramente policial. La conflictividad social es una de las variables más importantes en la construcción de un modelo de análisis en materia de seguridad. Dicho reconocimiento supone la necesidad de darse estrategias y políticas que operen sobre dicha variable. Las más de las veces quedan al descubierto problemas estructurales complejos, en muchas otras, conflictos de naturaleza local de tipo coyuntural. Nuestra experiencia es que gracias a la actividad de los Foros hemos podido captar dichos fenómenos y atenderlos mediante un recurso que paso a explicar.

En todas partes, y también en Buenos Aires, existen numerosos organismos gubernamentales que tienen incumbencia en cuestiones de tipo social de naturaleza varia. Los caracteriza el gran nivel de desarticulación con que operan, lo que resta potencia a la acción solidaria del Estado. Para cubrir tales deficiencias, y dar virtualidad plena a la participación comunitaria, organizamos en la provincia de Buenos Aires lo que denominamos un "grupo de respuesta múltiple" integrado por la totalidad de tales organismos (Ministerio de la Producción y del Empleo, Dirección Provincial de la Minoridad, Consejo Provincial de la Familia, Dirección Provincial de Escuelas, Ministerio de Salud Pública, Dirección Provincial de Tierras, entre otros). Es misión de este grupo articular con cada Foro, recoger las alertas tempranas que provienen de ellos, elaborar un programa común de acción para la atención de la problemática, convirtiéndose cada uno de sus integrantes en operadores de dicho programa.

Un par de ejemplos servirán para poner de manifiesto la importancia de este mecanismo. En un pequeño pueblo una fábrica importante produjo suspensiones por falta de trabajo, cosa que afectó a buena parte de la población; evaluada esa situación pudo atenderse la emergencia y atenuarse el conflicto mediante la inclusión de dichas personas en un plan social denominado "Trabajar" consistente en la afectación de esos recursos humanos disponibles en trabajos comunitarios mediante el pago -vía contrato- de una suma de dinero que posibilitara el sustento.

En otra circunstancia, un Foro correspondiente a la localidad de Quilmes, en donde tiene su sede una villa de emergencia, detectó la inquietud que planteaban los villeros acerca de la necesidad de contar con alumbrado y trazado de calles. Discutida la demanda, en el seno del programa de respuesta múltiple se advirtió que la Dirección Provincial de Tierras podía facilitar la erradicación de parte de la villa como modo de dar curso favorable a la demanda.

Pues bien, estos son las grandes líneas que configuran un modelo democrático de seguridad, que procura desplazar la visión autoritaria y ponernos a reparo de sus accechanzas.

En suma, y a modo de colofón:

Nuestros países padecen fenómenos de violencia fruto de una conflictividad social criminalizada, que por su naturaleza no puede ser atendida tan sólo por el sistema penal ni por la agencia policial.

A la hora de definir un modelo de análisis de seguridad, debe ser computado como variable central el conflicto social.

La atenuación de ese conflicto demanda una redefinición del rol del Estado, a partir de la formulación de políticas de inclusión social.

Existe también violencia estructural proveniente de los abusos que se cometen desde el poder, a través de procesos de selectividad y etiquetamiento que reducen la seguridad al disfrute de bienes, derechos y garantías, sólo para una parte de la sociedad.

La violencia criminalizada debe ser atendida por órganos policiales y judiciales dotados de límites claros y de controles democráticos suficientes.

La participación comunitaria en la cuestión de la seguridad, garantiza la eficacia y democratización del sistema penal y acuerda certeza a los procesos de consolidación democrática.

En tales procesos, cabe a los organismos de derechos humanos una labor esencial, tanto desde el trabajo en la participación comunitaria cuanto en esa labor cotidiana de difusión de los derechos, o desde la denuncia de los abusos. Pero también, y en especial, permeando la institución policial desde sus academias de enseñanza, espacio de excelencia en el que en la República Argentina tienen su lugar legítimo.

Muchos son los hombres y mujeres que desde los organismos luchan día a día –en forma silenciosa– para hacer cierto el sueño de “que el hombre no sea lobo del hombre”.

A ellos nuestro profundo reconocimiento y a Emilio, nuestro homenaje permanente.