
Construir una agenda propositiva de políticas nacionales desde la Facultad de Ciencias Sociales
Un Estado de derecho con derechos: agenda propositiva de la FCS

POLÍTICAS DE SEGURIDAD¹

Políticas de Seguridad: instituciones, normativas, prácticas e imaginarios

Problemas identificados

Desde que comenzaron a implementarse políticas de seguridad, se establecieron diferentes maneras de conceptualizarlas o diferenciaciones respecto a los modelos que implican. En este sentido, no es posible reducir la cuestión de la seguridad al delito o a la violencia: "no todos los delitos ni todas las violencias generan inseguridad en la población; no es posible determinar una definición única sobre la inseguridad en una sociedad, al tiempo que ciertas inseguridades civiles no se derivan de la ruptura de la ley por aquellos considerados amenazantes" (Kessler, 2009). Procesos vinculados al crecimiento de ciertos tipos de delito, a transformaciones en el uso de la violencia, a la expansión de economías ilegales como el narcotráfico, pero también a una mutación profunda de las fuerzas de seguridad y su participación en esos mercados, así como una tolerancia diferente frente a este tipo de cuestiones, definen un complejo escenario en el que el modo en que se defina el problema de la seguridad y las políticas que intentan resolverlo tienen implicancias para el conjunto social.

En el contexto nacional, se aplicó de manera sistemática- salvo algunas excepciones- una política de seguridad *represiva* o tradicional, donde la agencia policial cobra un papel central. Esta centralidad trae aparejado un debate vinculado a la preocupación por el modo en que estas políticas afectan derechos humanos básicos y la necesidad de romper la asociación pobreza / delincuencia que frecuentemente está implícita en el accionar policial.

Una dificultad concomitante, en términos de la definición de políticas federales, tiene que ver con las competencias del Estado nacional en materia de seguridad, que se comparte con los gobiernos provinciales. Como competencia concurrente, es disímil el desarrollo de las políticas: mientras que a nivel nacional nuestro país cuenta con cuatro fuerzas de seguridad (Policía Federal Argentina, Policía de Seguridad Aeroportuaria,

¹ El desarrollo de este capítulo se basa en las propuestas presentadas por:

(31) Integrantes del Proyecto de investigación "La política de seguridad en Córdoba: análisis de sus transformaciones como problema público desde la experiencia de distintos actores sociales, en especial los jóvenes de sectores populares en el período 2013 y 2017". Directora Valeria Plaza Schaefer, co-directora Susana María Morales e integrantes Magdalena Brocca, Natalia Danieli, Antonella Pestoni, Delia Sánchez y Agustina Zunino.

Gendarmería y Prefectura), cada provincia cuenta con sus propias policías de jurisdicción provincial. En ese sentido, consideramos que los períodos recientes estuvieron marcados por los vaivenes y las tensiones con la política de seguridad de las provincias, sobre todo por de los grandes centros urbanos (Buenos Aires, Córdoba y Rosario), que son las que concentran la mayor cantidad de personal policial. Es por ello que se implementaron de manera diferencial en estos contextos, logrando mayores avances en las provincias con que se existieron acuerdos políticos en determinados períodos.

Fundamentación de la propuesta de política prioritaria

Si bien en los años 90 era posible afirmar que los estudios de los temas vinculados a lo que finalmente se denominó como seguridad ciudadana estaba poco desarrollado, hoy podemos afirmar que se ha ampliado, diversificado y complejizado, conformando abordajes y perspectivas de la mano de renovaciones conceptuales y metodológicas de las ciencias sociales. La centralidad social y política de la emergencia de la seguridad ciudadana como un problema social, "hizo que las políticas destinadas a proveer esa seguridad se volvieran objeto de demandas, debates y que la discusión de sus formas, variantes y efectividad entrara en la agenda política, mediática y académica" (Míguez, 2017: 9). Esta emergencia fáctica está articulada con su ingreso a la agenda académica y política: se trata de una constitución paralela de las políticas de seguridad ciudadana como parte de la agenda política y académica, que hizo que se conformaran en una particular interacción entre modelos teóricos y sus aplicaciones prácticas. A su vez, el impulso de políticas científicas y la interacción con los actores estatales que despliegan esas políticas, ha marcado también una configuración específica de un campo que se caracteriza no sólo por el debate en torno a la eficacia en el despliegue de la gestión de la seguridad, sino también por su relación con desigualdades sociales, sobre segregación urbana, sobre la conformación y prácticas de las agencias estatales vinculadas a la temática y sobre las implicancias para la vida cotidiana y la subjetividad del impacto de esas políticas para el conjunto de la sociedad y para los actores específicos a quienes estuvieron destinadas (Míguez, 2017: 10 y 11).

La materia se presenta de manera muy variada en la comunidad. Los reclamos por mayor seguridad por parte de la ciudadanía abarcan tanto aquellos temas relacionados con la percepción de aumento de delito en una zona determinada, como aquellos que reclaman la reducción de violencia policial, especialmente en su aspecto letal.

Esta heterogeneidad de conflictos varía también según los contextos en los que se presente (grandes, medianos o centros urbanos chicos) y para sumar complejidades, la escasa cultura de sistematización y publicidad de datos oficiales en la materia dificulta la posibilidad de realizar diagnósticos y comparaciones estadísticas serias y fiables.

Es por ello que consideramos relevante entonces sistematizar diagnósticos locales, producidos en el marco de nuestra investigación y proponer algunos aspectos a considerar en la implementación de políticas públicas, que tengan en cuenta estas heterogeneidades.

Política prioritaria

Partimos de afirmar que a lo largo de los gobiernos kirchneristas a nivel nacional – porque en las provincias conducidas por el mismo signo político requieren otro tipo de análisis-, las tensiones entre el sector político y la conducción policial se presentaban en diferentes contextos y situaciones, e incluso las tensiones entre la apelación a un discurso preventivo por sobre un discurso represivo se daban en el seno mismo del cuerpo político y ello dio lugar a proyectos de ley y medidas aparentemente contradictorias. La política de inclusión social a amplios sectores de la población, entraba en conflicto con el accionar represivo y de hostigamiento policial a jóvenes de sectores populares. En este período convivían numerosas políticas de juventud educativas y sociales tendientes a la inclusión social, con la subsistencia de la apelación a la idea del joven como peligroso que debía ser castigado.

En contraste, en el modelo de la alianza Cambiemos, las tensiones intragubernamentales se redujeron, apareciendo como único el discurso punitivista que fortalece siempre y ante todos los hechos, el accionar de las fuerzas de seguridad y se enfrenta (y responsabiliza) con el poder judicial, por no ser lo suficientemente duros en materia de seguridad. En primer lugar, se transforman los diagnósticos: tanto los realineamientos internacionales como una apelación genérica al narcotráfico y al terrorismo, suponen nuevas lógicas de despliegue de distintas iniciativas políticas de política criminal sin objetivos claros, mientras que se reintroduce a la seguridad nacional y al orden público como los bienes principales a ser protegidos (Chillier, 2017). Pero, por otra parte, al momento de plantear “soluciones”, se restringe la noción de seguridad sobre la que se interviene, ya que queda reducida a delitos comunes de competencia provincial (CELS, 2017) alejada de cualquier noción de seguridad que suponga la protección de las personas y la construcción de ciudadanía, tal como suponen las nociones de seguridad humana o ciudadana que guiaron el proceso anterior. También es posible encontrar líneas de continuidad en relación con los aspectos más cuestionables de la política anterior, que se profundizaron durante esta gestión: los operativos de saturación policial, el control poblacional, la incorporación de las fuerzas intermedias (Gendarmería Nacional Argentina y Prefectura Nacional) en tareas de seguridad interior; y por otro lado, aparece no sólo un abandono de las iniciativas tendientes a reducir y limitar la violencia institucional, sino que ahora se profundiza su legitimación.

En ese sentido, a continuación mencionaremos algunas medidas que nos parecen significativas y relevantes para modificar en el plano provincial y nacional lo analizado:

Jurisdicción nacional:

Replantear una ruptura de la diferenciación entre seguridad y defensa: esto implica modificación del decreto 727/2006 (Reglamentación de la Ley N° 23.554), pero también a nivel de las mismas fuerzas armadas no sólo por la falta de instrumentos legales que

acompañen ese cambio y los expongan a futuras sanciones o a procesos similares a los juicios por delitos de lesa humanidad.

Esto implica además trabajar en la fuerte inercia que se arrastra en las instituciones en materia de seguridad (el arraigo de prácticas que estructuran el día a día de las fuerzas de seguridad, si bien tiende a identificarse con los discursos punitivistas también supone un conjunto de límites ligados a lo que ha sido la formación en algunas fuerzas) y por otro, la crisis económica que se profundiza. Esta crisis no sólo modifica la cuestión social que están convocados a ordenar, sino también las mismas condiciones laborales de las fuerzas de seguridad, cuestión que ha sido dejada de lado por el gobierno nacional y que se puede poner en tensión, sobre todo teniendo en cuenta las mejoras salariales realizadas a las fuerzas militares.

Los retrocesos en materia de la profundización del autogobierno policial y de aval para el uso abusivo de la fuerza, plantean las dificultades posteriores para volver a insistir en el gobierno político de la seguridad y en la inclusión de otros actores (estatales, comunitarios, académicos) en la problemática. Por ello se recomienda revisar y derogar toda aquella normativa que propicie la violencia institucional y contradiga las garantías constitucionales y no se adecue a los estándares internacionales de derechos humanos.

a) *Modernizar la normativa general:*

- Sanción de un RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD PENAL JUVENIL, acorde a principios constitucionales, y a la protección de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes para intervenir específicamente en casos de delitos cometidos por jóvenes.
- Reestructuración del SISTEMA DE INTELIGENCIA: a través del desarrollo de una estrategia de reforma institucional que retome el proyecto institucional formulado en el Decreto 1311/15 (Nueva Doctrina de Inteligencia Nacional) junto a una estrategia efectiva de articulación política orientada a conformar apoyos gubernamentales, institucionales, parlamentarios, sociales y mediáticos y también de gestión organizacional al interior de la Agencia Federal de Inteligencia.
- REDEFINICIÓN DE LOS LINEAMIENTOS EN MATERIA DE POLÍTICA PENITENCIARIA Y POSTPENITENCIARIA INTEGRAL: Dado el crecimiento alarmante de la tasa de encarcelamiento y la sobrepoblación penitenciaria, es urgente retomar los principios de tratamiento al interior de las prisiones y reforzar las políticas de inclusión social post penitenciaria orientando todas las acciones hacia la búsqueda de nuevas vías para la promoción de la justicia social.

b) *Conducción política de las áreas estratégicas de las fuerzas federales y externalización de asuntos internos:* en el orden nacional, la conducción política deberá tener a su cargo la creación de un organismo de control, conformado por personal civil sin estado policial especializado en procesos de compra complejos, con el objetivo de analizar las necesidades institucionales de equipamiento e infraestructura de las fuerzas de seguridad federales y llevar adelante procesos de adquisición eficientes.

- c) *Control y mejoramiento de la publicidad de datos oficiales*: sancionar nuevos regímenes normativos que propongan una modificación y unificación del registro datos delictivos, incorporando variables significativas para el análisis (geoposición, edad, sexo y procedencia del imputado y de la víctima) y establecer publicidades más periódicas y completas de esos registros.

Jurisdicción concurrente provincia y nación

- a) *Intervenir territorialmente en los mercados de drogas ilegalizadas*: partiendo de la base de diagnósticos locales que dan cuenta de la complejidad, heterogeneidad y variación de los mercados de drogas ilegalizadas, se recomienda reorientar las prioridades de la política criminal, fortaleciendo las acciones de investigación y persecución hacia las organizaciones criminales complejas que comercializan ilegalmente con drogas peligrosas y sofisticadas y tejen relaciones con otros tipos de delitos federales tales como la trata de personas, el contrabando y el lavado de dinero. Se debe retomar la política de no persecución criminal a consumidores.
- b) *Promover programas de mediación, negociación y resolución de conflictos*: se recomienda desarrollar y articular módulos de capacitación para referentes territoriales, funcionarios provinciales, policías y operadores judiciales, orientado a la adquisición de recursos para la mediación, la conciliación y/o negociación entre partes involucradas en conflictos.
- c) *Mejorar derechos laborales de los policías*: se requiere de una mejora de condiciones laborales: actualización salarial, instalaciones óptimas, horarios de trabajo adecuados, atención postraumática. Esto implica no sólo mejorar el salario, acordando la brecha salarial entre la base y los jerárquicos, sino también reglamentar las tareas que le corresponde a cada agente según su función (para reducir la arbitrariedad de los jefes en las tareas que les asignan y observar algunos atropellos que se suceden en virtud del género) como así también los turnos y adicionales que pueden realizar. Es necesario eliminar el estado policial para dejar de tratar a los trabajadores de la institución como un sector separado. Es importante avanzar en el reconocimiento de derechos gremiales para lograr la sindicalización en un proceso de democratización y reestructuración de la fuerza. Son prioridad la prevención y erradicación de los abusos y de la violencia de género. Se recomienda además implementar programas de formación y capacitación policial, procurando establecer articulaciones y colaboraciones conjuntas con las jurisdicciones provinciales para potenciar las capacidades instaladas en el sistema universitario nacional.
- d) *Establecer un control efectivo de armas ilegales*: consideramos que para reducir el mercado ilegal de armas hay que ejercer un control exhaustivo sobre las armas "perdidas" de la policía y un trabajo a mediano plazo con los jóvenes problematizando el uso de la violencia para la resolución de conflictos (esto con otras agencias estatales).