

## **Dossier sobre seguridad. Ver el árbol o el bosque, ésta es la cuestión.**

### *El problema*

*A diario se habla de la vulneración del “contrato social” por parte de quien comete un delito. Sin embargo, al referirse a ello, se omite mencionar un detalle elemental que Rousseau especifica en su obra (“El Contrato Social” publicada en 1762) al decir que “el pacto social establece entre los ciudadanos una igualdad tal que todos se comprometen bajo las mismas condiciones y todos deben gozar de los mismos derechos” y que “bajo los malos gobiernos, esta igualdad es exclusivamente aparente e ilusoria: sólo sirve para mantener al pobre en su miseria y al rico en su usurpación. De hecho, las leyes son siempre útiles para los que poseen algo y perjudiciales para los que nada tienen. De donde se sigue que el estado social no es ventajoso a los hombres sino en tanto que poseen todos algo y que ninguno de ellos tiene demasiado”.*

Todas las encuestas de opinión revelan que los distintos sectores de la sociedad están preocupados por lo que se ha denominado el problema de la seguridad: “El 88,1 por ciento de los porteños cree que tiene una alta probabilidad de ser víctima de un delito” (*La Nación*, 28 de julio 2002); “El 11,4 % de los porteños está armado”( *La Nación*, 30 de julio de 2002); ambas estadísticas se basan en las encuestas de victimización 2001 de la *Dirección Nacional de Política Criminal*<sup>1</sup>.

“El 50 por ciento de los argentinos cree que la seguridad en su barrio está empeorando” señala otra encuesta -publicada en *La Nación* del 6 de julio 2002- de la consultora *Gallup*, que entrevistó a 1.251 personas en todo el país.

Ante la creciente inquietud de la población, los medios de comunicación se han ocupado últimamente de difundir, además de las noticias relacionadas, este tipo de datos en un espacio de discusión del que participan muchos de los actores de este ya no tan nuevo drama argentino, aparentemente asociado a la indomable crisis económica: familiares de víctimas de homicidios, policías, un nuevo grupo social estigmatizado bajo el nombre de “pibes chorros”, operadores del sistema judicial, y los mismos comunicadores a través de su opinión personal. Los debates plantearon algunos conceptos y los transformaron en lugares comunes, en general con sentido de rivalidad; entre ellos se podrían mencionar a una supuesta guerra de pobres contra ricos, de pobres contra pobres, o de “garantismo” contra “mano dura”, según las distintas formas en las que reacciona el Estado. Como una profecía autocumplida, estos antagonismos alimentados por los distintos participantes de la discusión mediática, alejan a la sociedad y al poder público de soluciones racionales, siempre tan ajenas al clima bélico.

Estas discusiones tan en boga suelen pasar por alto el contenido del concepto de seguridad, paso previo y necesario a un tratamiento integral de la problemática. El derecho a la seguridad no existe como tal y su uso asociado al término “seguridad ciudadana” conlleva una seria confusión en torno a algunas cuestiones básicas. Si pudiésemos reclamar por la seguridad como un derecho en sí mismo, la posibilidad de transitar libremente, la libertad de agruparse o asociarse, la vulneración de la intimidad y de la “propiedad privada”, la

---

<sup>1</sup> La nota sostiene que son 300.000 porteños y la encuesta se realizó sobre 4012 personas.

afectación de la integridad física y psíquica de cualquier persona por parte del Estado serían una constante. Estas características son típicas de un Estado policial basado en un control absoluto de todas las actividades de la población, un modelo de Estado que restringe derechos, aumenta el miedo y pretende desviar la atención de los problemas estructurales (crisis social, laboral, económica, sanitaria y educacional) a través del uso permanente del poder penal.

La construcción de una verdadera democracia requiere la toma de medidas para asegurar el goce de todos nuestros derechos y no su restricción para aplicar soluciones ficticias. Como señala el criminólogo italiano *Alessandro Baratta*, la necesidad de seguridad no es solamente una necesidad de protección contra los delitos. La seguridad de todos los habitantes corresponde a la necesidad de estar y sentirse garantizados en el ejercicio de todos los derechos propios: derecho a la vida, a la libertad, al libre desarrollo de la personalidad y de las propias capacidades, a expresarse y a comunicarse, a una mejor calidad de vida como así el derecho a controlar y a influir sobre las condiciones de las cuales depende, en concreto, la existencia de cada uno.

Cotidianamente, al referirse a este tema, se hace hincapié en la seguridad como piedra basal de todo el sistema. Utilizar el concepto de seguridad y reducirlo a la protección del derecho de propiedad de quienes aún tienen algo propio es simplista, ya que resulta en la protección del derecho a tener de una parte de la población, que es cada vez más pequeña.

Una vez aclarado este punto, puede dimensionarse, dentro de los problemas estructurales que sufre el sistema ya colapsado globalmente, el problema específico de la “seguridad”.

### ***Responsabilidad de los actores estatales y posibles soluciones***

El Estado, desde sus tres poderes, ha respondido rápidamente aunque, en general, en forma efectista y no efectiva y sin asumir sus responsabilidades constitucionales. El Poder Ejecutivo, a pesar de que en todas las administraciones desde el retorno de la democracia se ha trabajado en proyectos de reforma (Proyecto de Reforma al Código Procesal Penal de la Nación de Julio Maier en 1986, la frustrada reforma de la “maldita policía” bonaerense en 1998 y el Plan Nacional de Prevención de Delitos del año 2001), nunca los respaldó ante la opinión pública y, tal como lo hizo el Congreso, se adhirió a los discursos de emergencia. Sería necio negar la emergencia en materia de seguridad, pero la experiencia ha demostrado que las reformas intempestivas no solucionan el problema, sino que hacen falta soluciones ajustadas a la realidad.

- **El Poder Legislativo**

A cada “pico de inseguridad”, le sigue una reforma al sistema penal siempre plagada de demagogia, que intenta, en lo posible, identificar el problema de inseguridad con la ineficiencia de otro poder o sector del Estado. La institución reformada implícitamente asume responsabilidades. Esta responsabilidad puesta en cabeza de una ley o un juez “garantista”, como cualquier chivo expiatorio, genera una tranquilidad inmediata en cada miembro de la sociedad. Pero la violencia generalizada no cesa cuando una ley es publicada en el Boletín Oficial. Sólo bastan unos pocos meses para que retorne el

miedo, el “estado de guerra” a los discursos mediáticos y, por supuesto, una nueva reforma irracional. ¿El resultado? Se sigue perdiendo tiempo en avanzar hacia una solución, tiempo perfectamente traducible en vidas humanas.

Para evaluar el rotundo fracaso de las medidas legislativas adoptadas en los últimos años basta con echar una mirada sobre los números oficiales. Desde la sanción de las leyes que ampliaron las facultades policiales, en junio de 2001, los delitos han aumentado incesantemente: de 250 delitos cada 100.000 habitantes registrados en junio de 2001 se pasó a 289 delitos cada 100.000 habitantes en octubre del mismo año, según estadísticas de la *Dirección Nacional de Política Criminal*.

La situación exige que, en lugar de sobrecargar al sistema penal y pretender que las instituciones de justicia son capaces de perseguir todos los delitos, y solucionar todos los problemas, se tomen medidas que permitan al órgano a cargo (como sucede con los fiscales en Chile, Bolivia, Paraguay y Costa Rica), seleccionar criteriosamente la persecución de las conductas que más daño provocan a los individuos. Este proceso necesita estar acompañado de una política de descentralización en la recepción de denuncias, que puede ser implementada través del Ministerio Público y de, por ejemplo, los Centros de Gestión y Participación o de entidades municipales en las provincias. Así todas las personas podrían acercarse a reclamar en forma gratuita y con una mejor atención que la que habitualmente se presta en las comisarías, donde además de cobrar se desincentiva generalmente a las víctimas a denunciar para evitar recargar el trabajo de la institución.

- **La Justicia Ciega**

El Poder Judicial también debe cargar con su responsabilidad. Como estructura burocrática, conservadora y sin iniciativa, sistemáticamente ha preferido esconderse detrás de “las pocas herramientas que provee la ley”.

La Justicia legitima permanentemente un sistema inútil e irracional, manteniendo personas detenidas en forma “preventiva” por largos períodos por la sospecha de haber cometido delitos menores. Estos presos sin condena, son alojados en comisarías provocando dos graves problemas; la superpoblación en condiciones infrahumanas (según un informe de la *Defensoría de Casación de la Provincia de Buenos Aires*, las 340 comisarías que funcionan en la provincia tienen capacidad para 3.178 personas pero alojan a 6.364. En las seccionales del conurbano con plazas para 2.068 hay 5.080 detenidos) y la necesidad de que la policía esté varada en la comisaría guardando por el detenido.

Los jueces tienen una práctica evidentemente discriminatoria a la hora de investigar y sancionar la comisión de delitos. La persecución de delitos menores y el ensañamiento con sus autores a fin de obtener difusión mediática y credibilidad son una de las caras de la moneda de una justicia devaluada, que se complementa con la absoluta impunidad de los grandes delitos económicos y de corrupción.

Es necesario que los jueces asuman su rol de garantes de la realización de los derechos

fundamentales de todos los habitantes. Los operadores judiciales no deben ni pueden legitimar las ficciones discursivas que alimentan el imaginario colectivo (que es nutrido por falsos discursos de seguridad a cualquier precio). Para ello es imprescindible un Poder Judicial imparcial, capaz de resistir las pretensiones de injerencia del poder político y de funcionarios jerárquicos superiores dentro del mismo Poder Judicial e incluso de los medios de prensa, y que imprima un halo de racionalidad a un sistema abarrotado de violencia a través de decisiones sensatas y responsables que no colaboren con la generación de más violencia.

- **La Policía**

Sin dudas, otro de los actores principales en la problemática de la seguridad es la Policía, una institución anacrónica y militarizada cuya estructura difícilmente reúna las condiciones necesarias para estar “al servicio de la comunidad”. La militarización representa severos inconvenientes para promover flexibilidad y buenas relaciones con la ciudadanía. El método disciplinario, por su rigidez, ayuda a preservar el control sobre los subordinados como también la obediencia y promueve una cuestión de pertenencia y lealtad a la fuerza, silenciando así la autocrítica y la denuncia de actos de corrupción al interior de la institución. Se genera, a través de estos procesos, una conspiración contra la transparencia del actuar policial.

Esta Policía actualmente es una de las partes esenciales del problema en lugar de ser uno de los engranajes de una eventual solución. Debe tenerse en cuenta la sistemática participación de muchos de sus integrantes en la comisión de numerosos y gravísimos delitos, como lo demuestran los resultados del informe de 2001 de una *Comisión Investigadora* creada por Ministerio Público en el que se documentan 55 casos fraguados. (Estos hechos ocurrieron todos con una matriz calcada: personas humildes, engañadas por un sujeto vinculado a la Policía, que terminan acusadas de los más diversos delitos. A los procedimientos en los que son detenidos acuden muchos medios, avisados por la propia Policía. El objetivo del fraude es mejorar la imagen policial).

La discriminación sistemática en su accionar es una característica de la institución policial. La ley exige a la Policía la persecución de todos los delitos y contravenciones que se cometen, aún los más intrascendentes; desde las grandes estafas financieras realizadas por miembros del poder económico, hasta el robo de una golosina que comete un niño. Es imposible que la Policía se ocupe de todo, y como toda estructura burocrática sobrepasada en sus funciones, justifica su accionar con las tareas más sencillas. ¿El resultado? Se persigue a delincuentes inexpertos, en general pequeños ladrones acuciados por las circunstancias económicas y sociales y no a los lavadores de dinero, traficantes de armas o a bandas delictivas organizadas como las que realizan los tristemente célebres secuestros *express*.

La responsabilidad actual de la institución es excesiva. La Policía no debe hacer más de lo que hace hoy en día, sino menos, bastante menos. La función que debe cumplir es la de desincentivar la comisión de delitos, a través de su presencia en las calles, dejando la tarea administrativa y los escritorios a empleados del Estado, sin los beneficios sociales que tiene un policía, recursos que se podrían trasladar a los magros sueldos de los

hombres y mujeres que arriesgan sus vidas todos los días. Así, la Policía sólo estaría autorizada a intervenir en circunstancias de flagrancia, es decir, en el momento en el que el delito se está cometiendo, para impedirlo si es posible, y dejando las funciones de investigación en una policía judicial entrenada que responda al Ministerio Público.

- **La carrera armamentista**

Según las estadísticas del *RENAR* existen unos 805.000 usuarios registrados (con 2 millones de armas registradas) y un circuito ilegal en el que se estima, existen entre 100 y 150 mil unidades. (En su página web se desmiente la información de medios que difunden la existencia de 2 millones de armas ilegales. El diario *La Nación* el 30 de julio de 2002 estimó que existen 1.700.000 armas ilegales). Otra de las tareas urgentes que debe encarar el Estado es la de desarmar a la sociedad. Es una obviedad que si los policías tienen armas y quien pretenda cometer un delito también, habrá muertos. Pero sobre todo se debe desarmar al civil, que cree que con un revólver logrará salvar su televisor, pero que no piensa que pone en peligro su vida.

Un informe del *CELS* sobre civiles y policías muertos en enfrentamientos de los que participaron miembros de la Policía Federal Argentina, que comprende desde el año 1996 hasta el 2001, refleja que sólo un porcentaje -que según los años oscila entre el 11% y el 22,7 %- de los efectivos muertos, se encontraba de servicio. A los fines de disminuir los niveles de violencia, es necesario que se adopten medidas legislativas para que el policía no cargue su arma reglamentaria fuera del horario laboral. Ello redundaría además, en el reconocimiento del derecho que corresponde a todo trabajador de la posibilidad de descanso, que en el caso del efectivo policial, por el exagerado tiempo diario que debe estar en servicio, se ve sobrecargado de trabajo, lo cual se trasluce en muchos casos en los resultados de su accionar.

### *Ver el bosque*

Se debe tomar conciencia de que el sistema penal no juega un papel preponderante a la hora de hacer disminuir la inseguridad. Los niveles de violencia están asociados a múltiples variables, entre ellas el desempleo, la falta de oportunidades, y la desigualdad en la distribución de recursos, así lo demuestra la encuesta de la consultora *Equis* publicada por *Página/12* que vincula el crecimiento de los delitos contra la propiedad en el área metropolitana, los índices de pobreza y la cada vez mayor inequidad social. Según este trabajo de *Equis*, los tres indicadores tienen un recorrido paralelo durante los últimos 15 años. Los indicadores son el índice de delitos, la brecha entre el 10 por ciento de la población más rico respecto del 10 por ciento más pobre, la tasa de desempleo y los índices de pobreza. El Estado sólo puede aplicar penas, como un último recurso, cuando desde la totalidad de sus estructuras no logró dar solución a los conflictos.

Sin una política estatal que, ante la crisis económica y social, cubra los vacíos estructurales en los sectores marginales de la población a través de políticas de educación popular, campañas de alimentación, atención médica, reformas de justicia, reforma policial, efectivo respeto de los derechos humanos, es inimaginable una mejora en la situación actual. Muy por el contrario, el cuadro tiende a empeorar con medidas coyunturales que no alcanzan a

vislumbrar el enorme bosque. Para aminorar los efectos negativos de esta crisis sistémica sobre la materia que nos ocupa, es factible tomar medidas que incidan sobre los diferentes problemas presentados.

Pero para comenzar a generar estos cambios, hay que desandar el camino generalizado hacia una guerra de todos contra todos y vencer las falsas dicotomías para construir una sociedad más solidaria y menos agresiva ante la crisis, y capaz de encontrar soluciones.

*Documento elaborado por el Centro de Estudios de Política Criminal y Seguridad del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP)*