

ACUERDO PARA UNA POLITICA DE SEGURIDAD DEMOCRATICA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

El *Acuerdo para una política de seguridad democrática* fue firmado en el mes de diciembre de 2009 por una vasta alianza multisectorial y multipartidaria que objeta las respuestas autoritarias a los temas de seguridad ofrecidas por distintos gobiernos a lo largo de los últimos quince años y propone algunos criterios básicos para la acción democrática del Estado frente a los problemas del delito y la inseguridad.

La delegación de la gestión de la seguridad en las policías, el incremento de las penas, el debilitamiento de las garantías y el encarcelamiento masivo basado en la prisión preventiva y los demás tópicos que caracterizan a las políticas llamadas de “mano dura” han fracasado reiteradamente y se han convertido en uno de los principales obstáculos para encontrar soluciones eficaces a las legítimas demandas de seguridad de la ciudadanía. Pero además, sus precursores muestran una sospechosa incapacidad para desarticular los grandes mercados delictivos, conviven con sectores que gozan de una impunidad que no puede ser casual ni producto de la mera ineficiencia y no desarrollan planes consistentes para prevenir la conflictividad violenta y las consecuencias de una marginalidad a la que son arrojados cientos de miles de jóvenes que no estudian ni trabajan.

En la provincia de Buenos Aires, la gestión del gobernador Daniel Scioli representa este enfoque de la seguridad, con la anuencia de legisladores de distintas fuerzas políticas y el acompañamiento de numerosos funcionarios judiciales. En lo que va de su gobierno se ha abandonado todo criterio de política pública planificada en base a objetivos e indicadores de gestión controlables por la ciudadanía, se modificó la estructura policial con el objetivo de garantizarle autonomía del poder político; se desmanteló la dirección civil de las herramientas de gestión que permitían el monitoreo de los fenómenos de inseguridad y del trabajo policial, se desactivaron los mecanismos de control interno de la policía; se abandonó la política de participación ciudadana y de prevención comunitaria de la violencia, entre ellos los mecanismos establecidos por la ley 12.154- y la incipiente descentralización de facultades hacia los gobiernos municipales.

En esa línea, el despido del ex Ministro Stornelli y la reunificación de los Ministerios de Seguridad y Justicia en manos de Ricardo Casal no hacen más que profundizar el retroceso del control civil y el aumento de la autonomía policial, debido a la reducción de las capacidades institucionales del área y la confirmación en el cargo del Jefe policial, Juan Carlos Paggi en quien el ministro ha depositado las tareas específicas del ministerio absorbido bajo su órbita... La degradación del anterior Ministerio en una Secretaría constituye un fuerte mensaje a la sociedad, pero también hacia el interior de la fuerza policial, que ve potenciado su autogobierno.

Las experiencias pasadas demuestran que estas medidas no conducen a una mejor gestión de los problemas de seguridad sino a una policía no profesionalizada, con pocas herramientas para perseguir el delito complejo, funcional a la reproducción de las redes de ilegalidad, y con grados crecientes de violencia institucional.

En materia legislativa, el gobernador ha enviado recientemente a la legislatura local un proyecto de reforma del Código de Faltas que pretende ampliar las facultades policiales en materia de detenciones. Por otro lado, la nueva modificación a la normativa en materia de excarcelaciones impulsada por el poder ejecutivo provincial - aprobada por el Senado y que se encuentra actualmente en trámite en la Cámara de Diputados-, pretende imponer a los jueces una aplicación más extendida de la prisión preventiva, en un contexto en el que el índice provincial de presos sin condena

alcanza el 77% de la población privada de libertad y en el marco de un aumento sostenido de las detenciones policiales.

Ante esta reiteración de iniciativas políticas que contrarían los principios del *Acuerdo*, sus firmantes queremos señalar nuestra preocupación por la espiral de endurecimiento del sistema penal, el autogobierno policial, el desmantelamiento del control civil y comunitario sobre las policías y la ausencia de políticas de prevención del delito y la violencia.

El presente documento busca señalar los principales retrocesos en materia de seguridad y en el respeto de los derechos fundamentales ocurridos en la provincia de Buenos Aires, y proponer una agenda alternativa basada en el respeto de los principios democráticos.

Gobierno de la seguridad: policial o civil

La gestión del gobernador Scioli ha desmantelado los mecanismos que posibilitaban el control civil, comunitario y político de la institución policial, y en su lugar cedió el gobierno de la seguridad a la propia policía. Esta concesión se consolidó mediante la creación de una jefatura centralizada que está ubicada por encima de las superintendencias por especialidad y ha concentrado nuevamente en un único Jefe de Policía y una mínima “cúpula” -integrada por unos pocos comisarios generales-.el poder estratégico y de gestión sobre una fuerza de 52.000 efectivos y un presupuesto anual de 900 millones de dólares.

Entre otras medidas, el actual gobierno reformó el estatuto policial desalentando la profesionalización de la fuerza y recreando los escalafones Comando y General (antes Oficiales y Suboficiales). La nueva estructura elimina la lógica de especialización y recupera la vieja tradición de estamentos en la carrera policial, propia de las instituciones militarizadas. En la misma sintonía, la “Policía Buenos Aires 2” fue asignada a una jefatura policial que pasó a administrarla bajo los criterios tradicionales, diluyendo su perfil distintivo de fuerza de patrullaje preventivo.

Estas decisiones van en sentido contrario al principio fundamental sostenido en el *Acuerdo* respecto de la responsabilidad indelegable que tienen los gobiernos en el ejercicio de la conducción civil de las policías en todas sus dimensiones. Como señalamos, la reciente decisión de unificar los ministerios de Seguridad y Justicia implica un retroceso todavía mayor en esta línea en la medida que reduce al mínimo denominador institucional la capacidad de control civil y consolida el proceso de contra-reformas implementado desde el principio de la actual gestión provincial.

Además, estas medidas son opuestas a los lineamientos planteados por Naciones Unidas y la OEA para una modernización y gestión democrática de las instituciones de seguridad, entre ellos: la descentralización institucional de la organización policial a nivel distrital y comunal; la participación de los ciudadanos en el diagnóstico y control de gestión del servicio público policial; el sistema de formación y capacitación policial no militarizado, anclado en valores democráticos y vinculado a las instituciones académicas públicas, y el régimen profesional basado en el escalafón único y las especialidades policiales.

Controles internos y externos

El *Acuerdo* destaca la necesidad de restablecer mecanismos de control interno de carácter civil y ejercer el control externo del desempeño y de la legalidad del trabajo policial que fueron desmantelados por el gobierno actual de la provincia de Buenos Aires. La Auditoría de Asuntos Internos era un organismo integrado por civiles y especializado en investigación administrativa, que fue, creado como remedio a uno de los mayores problemas que presentaba la institución: policías que se investigaban entre sí y encubrían las ilegalidades o irregularidades en lugar de sancionarlas. La auditoría asumió la investigación de estos hechos con personal civil, y esta experiencia produjo un descenso de los delitos cometidos por personal policial, a la vez que expulsó de la fuerza a muchos policías que incurrieran en abusos funcionales y actividades delictivas.

La actual gestión declaró cesante al personal civil y encomendó las investigaciones nuevamente a policías. Esta decisión es un mensaje muy claro –de disciplinamiento a la “cúpula” (a qué cúpula?) y de impunidad hacia la corporación y el sistema judicial. Explicita la política de control elegida y abre un campo discrecional para el ejercicio de la fuerza, la violación de derechos y la conformación de redes de ilegalidad. Sobre este trasfondo han sucedido durante 2009 algunos hechos gravísimos como la desaparición de Luciano Arruga, un joven de 17 años, ocurrida en el partido de La Matanza, y otros numerosos casos reflejados por la prensa y por publicaciones especializadas.

La actual administración ha desactivado otros mecanismos de control externo que se ejercían con el funcionamiento de los Foros de Seguridad y en coordinación con los gobiernos municipales, a través de las policías comunales y distritales y mediante delegación de facultades en la gestión de planes locales de prevención del delito, control de las respuestas a los problemas delictivos y confiabilidad policial.

Herramientas de gestión de la seguridad y de investigación del delito.

Los resortes centrales para el diseño, ejecución y supervisión de la política de seguridad también han sido afectados. La provincia había logrado reconstruir las bases de datos sobre estadística criminal desde el año 2000 hasta finales del 2007, y sobre esa información se diseñaron e implementaron los mapas del delito, de operatividad y del 911 de todas las dependencias policiales de la Provincia de Buenos Aires. A partir de la gestión de Carlos Stornelli al frente del Ministerio de Seguridad provincial, estas bases de datos se sustituyeron gradualmente por la estadística policial.

El sistema centralizado de emergencias (línea 911) funcionaba con personas especialmente preparadas para la atención telefónica, dependientes de las autoridades civiles del Ministerio. La actual gestión suprimió su autonomía, puso al frente del sistema a personal del área de seguridad sin capacidad técnica en la materia, traspasó la potestad de realizar sumarios y aplicar sanciones disciplinarias de la dirección civil al Jefe de Policía, permitió que las radio-estaciones dependieran de las directivas de los Jefes Departamentales de Seguridad y no de las máximas autoridades del sistema, y autorizó la apertura de nuevos 911 para lugares determinados que funcionan de modo subordinado a las autoridades policiales de cada jurisdicción.

Las diferentes entidades y organizaciones, tanto del Poder Ejecutivo, policiales como del sistema judicial, que tienen que realizar esfuerzos coordinados para afrontar los desafíos de la investigación del delito muestran cada vez más índices alarmantes de burocratización, falta de coordinación y ausencia de una planificación inteligente de la

persecución penal. El sistema de investigación policial no se moderniza y reorganiza al ritmo de los nuevos desafíos, los esquemas de coordinación con las fuerzas federales y de la ciudad de Buenos Aires son aleatorios e inconsistentes. Todo ello provoca que la política criminal se quede sin instrumentos eficaces. Es esta falta de resultados se pretende luego reemplazar por el encierro arbitrario y violatorio de derechos fundamentales que solo funciona para los delitos menores cometidos por los segmentos más pobres y vulnerables de la sociedad.

Estas acciones refuerzan la decisión de delegar la gestión de la seguridad en la policía y debilitan la capacidad política de monitorear y controlar el trabajo policial. La fallida investigación policial en el caso Pomar puso de manifiesto que este desmantelamiento conduce al poder político al extremo de no poder garantizar ni la supervisión ni el cumplimiento de acciones de investigación tan simples como el rastillaje de una ruta.

Participación comunitaria en seguridad:

La provincia contaba con una red de participación comunitaria en seguridad conformada por más de 5.000 organizaciones sociales nucleadas a través de los foros vecinales y municipales de seguridad que desarrollaron una estrategia de control externo del funcionamiento policial y de prevención comunitaria del delito y la violencia a través de herramientas de gestión como el programa CERCA (“Control y Evaluación de respuesta, calidad y actitud del servicio de policía local”), el Programa de Respuesta Múltiple para la prevención comunitaria de la violencia (PRM) y las Escuelas de participación ciudadana en seguridad.

La relación policía – comunidad había comenzado a sanearse y restablecerse con la mediación institucional del área de Participación Comunitaria. La estrategia de respuesta múltiple para la prevención de la violencia se dirigió fundamentalmente a la población adolescente y joven en conflicto con la ley penal, articulando acciones interministeriales y municipales. Más de 12.000 jóvenes participaron de la elaboración y ejecución de proyectos de integración barrial a través del arte, deporte, los oficios y la promoción en derechos. Hubo disminución de violencia en los territorios donde los procesos lograron arraigo y acompañamiento sostenido del Estado.

Actualmente el área de participación comunitaria se ha vaciado. No se acompaña ni se capacita a los foros de seguridad. No se administra el programa CERCA ni ninguna otra herramienta que permita sostener el control y evaluación comunitaria del funcionamiento policial. La participación comunitaria se reduce a sostener espacios simbólicos que desnaturalizan el rol que la ley 12.154 (ley de qué?) señala, confundiendo participación ciudadana con llamados al 911. Se han restablecido en muchos distritos las viejas cooperadoras policiales, señal inequívoca del lugar que toma la comunidad en esta gestión; contribuir a financiar el funcionamiento policial con la consecuente distorsión que se establece en el vínculo policía –comunidad. Al mismo tiempo, se han abandonado las políticas de prevención de violencia.

Reformas legislativas y atribuciones policiales

En los últimos años, ante cada crisis de inseguridad emergen una y otra vez discursos represivos que apuntan a perseguir los pequeños delitos y a los autores más jóvenes, bajo la falsa creencia de que así se limita el avance de la criminalidad. En sintonía con este tipo de reacciones y con la concesión de mayores atribuciones a la policía, la gestión de Scioli ha impulsado diversos proyectos legislativos.

Las propuestas de modificación del Código de Faltas y de la ley que regula los principios generales del Fuero de Familia y del Fuero Penal del Niño de la Provincia de Buenos Aires (esta última ya tiene media sanción de la Cámara de Senadores) pretenden ampliar las facultades de las fuerzas de seguridad para privar de la libertad a personas, poniendo en serio riesgo las libertades de los habitantes de la provincia y en particular de los menores de edad.

El proyecto de Código de Faltas habilita a la policía a realizar arrestos sin orden judicial justificados en contravenciones que no describen conductas objetivas sino figuras discriminatorias inspiradas en los viejos edictos policiales. En todos los casos, el proyecto plantea como deber de la policía la detención de aquellas personas sospechosas de cometer una falta. Este proyecto materializa la idea de que se “combate a la delincuencia” a partir de la persecución firme de estas figuras leves y de otorgarle mayores atribuciones “callejeras” a la policía.

La pretendida modificación de la ley que regula el tratamiento penal y civil de los niños en la provincia representa una importante regresión para la protección de sus derechos. El proyecto duplica el plazo legal actual para que el juez libre la orden de detención del niño o adolescente aprehendido por la policía. En los hechos, esto significa que se amplía el tiempo en que los menores de edad están a disposición de la policía o en los centros de recepción sin el debido control judicial de la detención.

Además de ser infructuosas para resolver los problemas de seguridad, estas iniciativas resultan contrarias a los estándares internacionales en la materia y una contradicción evidente con lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Bulacio”.

Reforma del régimen de excarcelación y señales a los jueces

En diciembre de 2008 la provincia modificó el régimen de excarcelaciones para limitar las alternativas o morigeraciones a la prisión preventiva. En la actualidad, el gobierno provincial está impulsando un nuevo proyecto, que ya cuenta con media sanción del Senado, para restringir aún más la libertad durante el proceso. En este caso, la reforma postula como no excarcelables los delitos cometidos con armas de fuego y aquellos en los que se haya utilizado a un menor de edad.

Estas propuestas constituyen una nueva violación a las normas que protegen la libertad personal durante el proceso penal, y contradice las reformas que se realizaron en 2006 con el objetivo de adecuar la legislación procesal penal a los estándares constitucionales e internacionales, según la exigencia planteada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2005. Muy lejos de dar cumplimiento a esta advertencia, la provincia de Buenos Aires, con un 77% de presos preventivos -80 % en el caso de los jóvenes-, está hoy entre los índices más altos de toda América Latina.

Las reformas sobre el régimen de excarcelaciones constituyen un verdadero fetiche de las políticas de mano dura. Aunque sus efectos en materia de seguridad no están ni medidos ni verificados, ha sido presentada por diferentes gestiones como herramienta salvadora frente a la inseguridad. Pero más allá de su nula efectividad, constituyen un mensaje para jueces y fiscales, a quienes se los habilita para utilizar la prisión preventiva en forma automática en vez de exigirles el cumplimiento de la responsabilidad que les cabe en la investigación rápida y eficaz de los delitos.

En estos aspectos, corresponde hacer un especial llamado de atención a la labor que cumple la Legislatura Provincial en el proceso de sanción de estas modificaciones “punitivas” omitiendo un debate público, profundo, informado, basado en estudios

científicos consistentes de los efectos que hasta el presente han producido las incontables modificaciones realizadas en materia procesal penal, régimen de minoridad, organización policial, etc. desde 1998. Es particularmente importante que diputados y senadores no consientan en cuestiones fundamentales que hacen a la vigencia efectiva de las libertades públicas, los derechos humanos y la seguridad de los ciudadanos, se esfuercen por conocer la realidad inhumana del sistema carcelario y de los institutos de menores, las torturas y apremios ilegales a las personas privadas de su libertad reflejadas en las observaciones y recomendaciones formuladas por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Conclusiones

Las políticas que reeditó la gestión del gobernador Daniel Scioli han sido probadas por otros gobiernos en la provincia durante los últimos quince años. Su nulo impacto sobre la reducción del delito y las graves consecuencias que acarrearán en términos de violación de derechos y garantías individuales permiten predecir su fracaso.

En la actualidad, de acuerdo con la última información oficial disponible son alrededor de 26 mil las personas detenidas en cárceles del servicio penitenciario y alrededor de 4.200 las que están detenidas en comisarías. En la totalidad de los calabozos policiales y en la mayoría de los penitenciarios se siguen violando las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de Naciones Unidas referidas a las condiciones de detención. La situación se agravó durante la gestión de Scioli, porque las políticas llevadas adelante por su administración generaron un aumento del 11 % de la tasa de encarcelamiento.

A pesar de que el gobernador prometió en la campaña electoral vaciar las comisarías y destinar todos los policías a cuidar las calles, sus políticas han incrementado en un 48% la cantidad de personas privadas de libertad en dependencias policiales, inclusive en comisarías clausuradas por orden judicial. A su vez, las dependencias policiales de la provincia continúan siendo utilizadas como lugares de detención de niñas, niños y adolescentes y de personas con serios problemas de salud sin perjuicio de la prohibición expresa de la Corte Suprema en 2005 y de la prohibición que ya se había dispuesto en octubre de 2004 en la provincia de Buenos Aires tras la muerte de adolescentes en la Comisaría 5° de Quilmes.

Entre los efectos de estas políticas que resulta imperioso resaltar se encuentra la renovada proliferación de casos de torturas, los tratos crueles, inhumanos y degradantes aplicados en comisarías, institutos penitenciarios y de menores, en su gran mayoría encubiertos por el sistema policial y penitenciario, y no investigados ni sancionados ejemplarmente por fiscales y jueces del Poder Judicial. Esta grave situación ha sido señalada en el reciente Informe del Comité de Derechos Humanos de la O.N.U. que ha requerido al Estado “...tomar medidas inmediatas y eficaces contra dichas prácticas, vigilar, investigar y, cuando proceda, enjuiciar y sancionar a los miembros de las fuerzas del orden responsables de hechos de tortura y reparar a las víctimas”.

Por otro lado, la interrupción de algunos procesos de reforma de las instituciones de seguridad en la provincia de Buenos Aires que tuvieron resultados favorables y el desmantelamiento de mecanismos de control que estaban en funcionamiento, agravan los costos institucionales de estas intervenciones y alejan las posibilidades de dar una respuesta satisfactoria a los problemas.

La demagogia punitiva que nutre estas posturas y fomenta estas decisiones de gobierno, impide comprender la complejidad de los fenómenos del delito y la inseguridad en la provincia y constituye un gran obstáculo para encontrar soluciones viables y duraderas.

Para cumplir con la obligación del Estado de dar seguridad a los ciudadanos es imprescindible avanzar en el diseño e implementación de políticas de corto, mediano y largo plazo, orientadas a encontrar soluciones inmediatas y perdurables a las demandas sociales en materia de seguridad. Este compromiso debe abarcar a todas las fuerzas políticas y a todos los poderes del Estado tanto en el nivel federal como provincial.

En este sentido, los firmantes del Acuerdo queremos realizar un llamamiento a los actores institucionales y sociales de la provincia de Buenos Aires para que asuman con responsabilidad desde el campo democrático la impugnación de aquellas políticas públicas ineficaces o violatorias de derechos que han sido implementadas o están en debate. Para ello proponemos algunos lineamientos que deberían formar parte de una agenda democrática de seguridad en la provincia de Buenos Aires:

- Recuperar el funcionamiento de los órganos de gobierno y control civil de la gestión de la seguridad, especialmente los vinculados al control disciplinario, producción de información, gestión de emergencias (Sistema 911) y de evaluación operativa de la fuerza policial.
- Retomar la orientación hacia la especialización, modernización funcional y descentralización de la gestión policial bajo la dirección de la autoridad civil del Ministerio de Seguridad. Terminar con el autogobierno policial.
- Recuperar y profundizar los mecanismos de participación comunitaria en el diagnóstico, planificación y control de gestión de la seguridad pública establecidos por la ley 12.154.
- Frenar las modificaciones legislativas orientadas a criminalizar la pobreza, la protesta social y la estigmatización de jóvenes y niños en situación de riesgo. Ejercer estricto control sobre las facultades policiales de detención y tratamiento de detenidos en dependencias policiales.
- Promover una profunda reforma y reestructuración del Servicio Penitenciario Provincial y del sistema carcelario que incluya mecanismos de control interno y controles externos ejercidos por autoridades civiles.
- Implementar el riguroso cumplimiento de los Principios de Tratamiento de personas Privadas de su libertad y del Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura de O.N.U.
- Promover la creación de un Observatorio Provincial del Delito y la Violencia e impulsar su extensión a los municipios.