

Capítulo XIII. Seguridad pública y derechos humanos*

1. Introducción

El problema de la seguridad pública, estrechamente vinculado al problema de la gobernabilidad de las recientes democracias latinoamericanas es, teniendo en cuenta los presupuestos que lo organizan, un tema nuevo en la región.

Pero la cuestión de la novedad, no necesariamente resulta en que el problema tienda a resolverse en sistemas e instituciones capaces de planear políticas dirigidas, por ejemplo, tanto a prevenir y asegurar efectivamente la no violación de los derechos humanos y civiles, como a defender pluralidad de viejos y nuevos derechos.

Pensar modelos de seguridad pública que respondan al horizonte de la defensa de los derechos es, en buena medida, proponerse hacer el riguroso y difícil ejercicio de reconocer que los viejos modelos de seguridad representan puntos de vista que limitan la visión del problema que dicen encarar. Si lo que las nuevas reformas nos están proponiendo es fundamentalmente re-adequaciones, re-aggiornamientos de los sistemas de garantías —en sus versiones anglosajonas o en sus versiones europeas—, la implementación de estas reformas será siempre parcial e inacabada y es posible que, en contra de todas las buenas intenciones que las nutren, se reputen más como adecuaciones parciales y como complicados maquiillajes para responder a coyunturales cambios políticos y económicos en la

* Capítulo elaborado por Sofia Tiscornia, directora del programa *Violencia Institucional, Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, del CELS. Una versión anterior de este trabajo fue presentada en *Seminario Internacional Seguridad Pública: antiguos desafíos, nuevos modelos*, Escuela de Gobierno de la Fundación João Pinheiro/Fundación Konrad Adenauer, Belo Horizonte, 2 y 3 de setiembre de 1998.

región, que como nuevos paradigmas capaces de construirse como resultado de las nuevas formas de relaciones y luchas sociales que estos cambios conllevan.

Los latinoamericanos somos tributarios y actores de una historia de resistencia a la autoridad, de impugnación del orden establecido, antes que de conquista de derechos para integrar una sociedad de pares, de “hombres puros” que se han reconocido iguales entre sí¹. Como ya hace varios años dijera Octavio Paz, mientras para los norteamericanos el mundo es algo que se puede perfeccionar, para nosotros, es algo que se debe redimir². Ser esta historia, reconocer lo que somos, es la única clave en que podemos pensar las reformas de los sistemas de seguridad. Y es la única forma en que podemos construir democracia y participación, nuestras viejas deudas.

La primera cuestión que debiera debatirse entonces es acerca de qué estamos hablando cuando hablamos de Seguridad Pública. Sin duda que esta cuestión es bien diferente del problema del Orden Público. Creo que podemos coincidir que la cuestión social del Orden Público, cronológicamente anterior al tema de la Seguridad Pública, supone un concepto decimonónico y positivista cuyo objetivo es evitar el des-orden, la ruptura del orden político establecido. Tal como lo plantea Recassens y Brunet³, este concepto se resume en una ecuación simple: “contrastar la conducta de los ciudadanos con la normativa y las costumbres ‘pactadas’

1. Decir “los latinoamericanos” y caracterizar una historia es, sin duda, englobar en una sola categoría intereses y movimientos muy disímiles. Sólo quiero hacer referencia a tradiciones intelectuales e históricas divergentes de las que han resultado diferentes formas de concebir la autoridad, el Estado y el problema del orden social. Ver Melossi, Dario, *El estado del control social, Siglo XXI*, 1992; Pitch, Tamar, “¿Qué es el control social?”, en *Revista Delito y Sociedad*, Año 4, nº8, Oficina de Publicaciones del CBC, Buenos Aires, 1996; Tiscornia, Sofia, “Peligrosidad política o peligrosidad social? Seguridad ciudadana y procesos de construcción de hegemonía en torno al (des)orden democrático”, en *Fichas de cátedra nº1, Facultad de Filosofía y Letras, UBA*, 1985.

2. Paz, Octavio, “El pachuco y otros extremos”, en *El laberinto de la soledad*, FCE, 1994, México, p. 27.

3. Recassens y Brunet, A., “Violencia policial y seguridad ciudadana”, en *Imágenes del control penal, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe*, 1994, p. 78.

por la 'sociedad' y protegidas por el Estado. Los contraventores, enemigos del bienestar público, deben ser separados del colectivo y deben ser castigados". En las instituciones de seguridad, se privilegió un modelo político de Orden Público, por sobre un modelo profesional. Ello ha redundado en una marcada preocupación por el delito político –entendido como cualquier forma de disidencia al régimen político autoritario dominante– antes que por la investigación científica de la delincuencia común y el crimen en general. En este paradigma, los cuerpos policiales son concebidos como cuerpos especializados en la represión de vastos grupos de población, antes que en la investigación de delitos dañosos para todos los grupos sociales.

El concepto de Seguridad Pública, en cambio, se plantea como alternativa a la cuestión del Orden Público. Emerge como cuestión política y social recientemente, como uno de los problemas de gobernabilidad que debe resolver el Estado de derecho de las democracias contemporáneas. Supone una valoración compleja del conflicto, siempre renovado, entre los derechos de la gente, como derechos inherentes a la persona, y la protección de esos derechos como condición indispensable para su efectivización. Ello resulta en que el bien protegido no es el orden establecido ni las normas que lo sostienen, sino los derechos y las libertades.

Y como todos sabemos, los derechos y las libertades son cuestiones complejas y difíciles de resguardar. Porque los derechos y las libertades, antes que ser la letra y el espíritu de la ley, son protagonizados y defendidos por actores sociales concretos. Grupos sociales que no están dispuestos a reconocer acríticamente un solo sentido del orden público. Actores que apelan a viejos derechos para defender libertades conquistadas y que conquistan libertades para codificarlas en nuevos derechos.

Es más, cuanto más se profundiza el ejercicio de las libertades, aseguradas en los pactos y tratados internacionales –en el caso de Argentina incorporados a la Constitución Nacional– mayores son los conflictos que se deben enfrentar. Porque, además, estamos tratando de pasar de una concepción del orden urbano armada sobre un modelo decimonónico y positivista, por un lado, y por el modelo del Estado terrorista, por el otro, a un modelo en el cual, si las libertades y los derechos aparecen asegurados en la Constitución, es más que inevitable

que cada vez haya más actores que luchen por su vigencia y exijan su tutela. No porque creamos necesariamente en la letra de las leyes o de las Constituciones⁴, pero sí porque ello nos afirma aún más en la demanda de nuestros derechos.

Y es entonces cuando la cuestión aparece presentada en forma de falsas contraposiciones.

Una de ellas es la que opone libertades a seguridad. Esta oposición argumenta que a medida que se avanza en la conquista de libertades, para que las libertades sean ejercidas es preciso una tutela eficaz. Esta cuestión es cierta, siempre y cuando la tutela eficaz no implique resignar parte de las libertades para asegurarlas como tales. Porque lo que habitualmente resulta es que cuando demandamos por una protección más eficaz, los encargados de protegernos demandan medios eficaces para hacerlo, argumentando que esto es conveniente, aun cuando perturbe alguno de nuestros derechos y libertades. Aquí es entonces que esta oposición suele resolverse en favor del valor seguridad, frente al valor libertad, descuidando que no son comparables y que, si pensamos que lo son, podemos resignar, frente a determinadas circunstancias, el valor seguridad frente al valor libertad.

Algunos ejemplos ilustrarán esta falsa antinomia. En Argentina, a diferencia de muchos otros países, la Policía Federal expide un documento llamado cédula de identidad. El propósito de esta cédula, inventada a comienzos de siglo, es principalmente contar con un prontuario de cada ciudadano que permita a la policía ejercer un control rápido y, fundamentalmente, exhaustivo sobre todos los habitantes de la Nación, y en

*4. La "creencia en las leyes" refiere básicamente a la existencia de una cultura jurídica y política en la que la aplicación de la ley no aparece, a los ojos de la mayoría de los ciudadanos, como una forma de ejercicio arbitrario del poder político, sino, antes bien, como una forma consensuada de arbitrar los conflictos. Sobre el "descreimiento" en las leyes ver, entre otros: Nino, C., *Un país al margen de la ley*, Emecé, Buenos Aires, 1992. El descreimiento en la aplicación justa de las leyes por los tribunales locales puede coexistir en cambio, con una cultura política en la que la demanda de derechos sea un rasgo predominante. Ver, entre otros O'Donnell, G., *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, 1997.*

especial de los delincuentes⁵. El problema es que, desde principios de siglos a la fecha, esta facultad de ejercer un control exhaustivo ha depreciado el valor libertad frente al valor seguridad. En nombre de la seguridad y del orden nos vemos obligados a salir a la calle con la identificación correspondiente so pena de ir a parar unas cuantas horas a la comisaría sólo por haber ido a hacer compras en un mercado.

¿Por qué razón, por otra parte, una institución del Estado, funcionarios públicos, pueden reunir y concentrar en forma secreta la información acerca de afiliaciones, participación política, antecedentes contravencionales, etc., de todos los ciudadanos? ¿Por qué un funcionario público puede detener a alguien en la calle, sin que la persona esté cometiendo un delito y requerir su documento y demorarlo en la comisaría? Sin duda estas cuestiones afectan gravemente las libertades.

Aquí, la resolución más común de la falsa antinomia diría: “de acuerdo, restringe las libertades pero es un instrumento idóneo para lograr seguridad”.

El problema es que tampoco es eficaz ni eficiente. Demorar cientos de miles de personas por año en las comisarías para detener a algunas pocas decenas de delincuentes habituales, es sin duda un despropósito y un despilfarro de recursos públicos y de libertades ajenas.

Otro ejemplo, quizás opuesto, es la ampliación notable de la seguridad privada en la región. Es por todos conocido que la expansión de estas empresas ha superado largamente las tareas de vigilancia, prevención de

5. La cédula de identidad tiene su origen en el Convenio Sudamericano de Policía de 1905, ratificado en 1920. En su artículo 10 especifica que la cédula “procuraría facilitar que toda persona honesta se provea de una cédula o certificado de identidad, la cual además de ponerla a cubierto de posibles molestias, ha de ser un elemento de información personal (...) (destacado nuestro). En 1968 se crea el Registro Nacional de las Personas cesando la vigencia de la cédula de identidad expedida por la Policía Federal, como instrumento de registro e identificación de las personas. Desde ese entonces, la Policía Federal ha reclamado la coexistencia de ambos documentos –la cédula de identidad por ella expedida y el Documento Nacional de Identidad, expedido por el Registro Nacional– argumentando que mientras el segundo es un “documento” valorado sólo en esta función, el segundo –la cédula policial– cumple una función relativa a la “seguridad”. La Policía Federal ha continuado expidiendo cédulas y exigiéndolas como documento probatorio de identidad.

riesgos y control de factores –problemas a cargo de la seguridad pública–. Es éste un ejemplo claro en el que el valor seguridad está claramente ponderado por sobre el valor libertad. Residimos en ghettos y predios enrejados; debemos mostrar credenciales para entrar en nuestra casa, club; debemos rodear barrios enteros para pasar de una zona a otra porque arbitrariamente se cortan –se privatizan– las calles. Asistimos, sin duda a la aparición de nuevas formas de legalidad, no escritas ni codificadas, salvo en reglamentos de copropiedad para el solo conocimiento de los beneficiarios/propietarios de la privatización.

Creo que estos ejemplos pueden resultar ilustrativos para preguntarnos acerca de cuáles son, entonces, los principales desafíos que presenta hoy el tema de los sistemas de seguridad pública, entendidos como sistemas de protección de derechos y libertades.

2. El consenso experto. Explicaciones/legitimaciones y diagnósticos

Sin duda en estos últimos años mucho se ha avanzado en la consolidación de un consenso experto dispuesto a encarar nuevos sistemas de seguridad pública. Entiendo que a esta organización del consenso experto se corresponde un diagnóstico acerca de los principales obstáculos que deben enfrentarse. Es sobre este diagnóstico que se plantean los modelos de reformas a los sistemas de seguridad regionales. Y es sobre él que debiéramos preguntar si cierta despreocupación por los ambientes culturales en los que los nuevos modelos de reforma se insertan, no terminarán abonando la reproducción de una vieja costumbre latinoamericana: rendir homenaje a la letra de las leyes y a los concomitantes sistemas de seguridad y, al mismo tiempo, no preocuparnos por seguir su espíritu⁶.

6. Melossi, Dario, "La radicación cultural del control social (o de la imposibilidad de traducción)", en *Revista Delito y Sociedad*, n° 9/10, Buenos Aires, 1997; Salas, L. y Rico, J.M., *Administration of justice in Latin America*, Centro para la Administración de Justicia, Costa Rica; s/d; Tiscornia, Sofía, *Violencia policial, de las prácticas rutinarias a los hechos extraordinarios*, en Izaguirre, I. (comp.) *Violencia social y derechos humanos*, Eudeba, Buenos Aires, 1998.

Existe hoy en la región una importante y dispar cantidad de trabajos que abordan el tema de las reformas de los sistemas de justicia penal; de los sistemas de seguridad y de las instituciones policiales⁷. De la revisión de esta bibliografía interesa enunciar, brevemente, las grandes líneas de coincidencia acerca del estado de la cuestión.

Entiendo que el primer consenso explica por qué los sectores democráticos de la región deben abordar el tema de los sistemas de seguridad. Podemos enunciarlo, a grandes rasgos, de la siguiente manera:

I. El tema de la seguridad era un tema clásico de los sectores conservadores. Como tal, se resolvía en la ecuación: orden social igual a mayor represión, leyes más duras, menos garantías, menos libertades. En fin: combate, cuando no guerra a la delincuencia, al desorden, a la subversión, a la disidencia política. En definitiva, todos aquellos a los que alcanzaba el largo brazo del poder definidor, vigilante y coercitivo.

II. Los sectores progresistas, libertarios —un tanto más tarde denominados democráticos— debíamos ser capaces de dar respuestas, de proponer y debatir políticas idóneas para plantear alternativas a la cuestión de la inseguridad urbana, de la criminalidad y del delito. Comprendíamos que la criminalidad y los delitos no eran ya sólo un problema de las clases dominantes. Parecían afectar, en todo caso, a todas las clases sociales y, en esta situación, son las clases más pobres quienes más desamparadas están.

III. El tema de la inseguridad ciudadana, en especial en nuestra región, está estrechamente vinculada con la violencia y los abusos policiales y la corrupción e ineficacia de los tribunales. La violencia policial ejercida sobre los más pobres e indefensos denota no sólo la persistencia de metodologías de los anteriores regímenes dictatoriales, sino también la complicidad de los tribunales y los políticos.

IV. Estos temas deben ser planteados al debate público desde una perspectiva democrática. Sólo ello redundará en el fortalecimiento de los frágiles sistemas democráticos, porque nos permitirá la paulatina creación de consenso. Del viejo consenso con el que el público nutre los

7. Entre muchos, las compilaciones de artículos de la revista Pena y Estado; las publicaciones sobre el tema del ILANUD que recogen, en general, las presentaciones a congresos especializados; los trabajos publicados por WOLA; etc.

sistemas democráticos fuertes. La construcción de consenso nos liberará de las araduras de la coerción política característica de nuestros regímenes autoritarios.

Así las cosas, el consenso experto despliega un diagnóstico de la situación, el cual, aun teniendo en cuenta las diferencias locales, podría ser enunciado de la siguiente manera:

I. Escasez, cuando no inexistencia, de estudios sobre los sistemas de seguridad regionales. Ello debido tanto a la focalización en los estudios sobre fuerzas armadas –principales actores de los gobiernos dictatoriales en la región⁸– cuanto a una histórica despreocupación de las elites dominantes y de las elites pensantes por la cuestión del crimen y su prevención y represión. Despreocupación anclada en sistemas de seguridad y policiales que presumen que las clases privilegiadas de la sociedad deben ser protegidas antes que objeto de control y vigilancia⁹.

II. Fuerte dependencia y sujeción de los organismos judiciales a los poderes políticos y ejecutivos. La administración de la justicia penal se describe como colapsada, ineficiente e inoperante. No persigue adecuadamente los delitos, no garantiza los derechos ciudadanos¹⁰, entre muchos otros. Estructurada sobre un sistema inquisitorial, la organización de los tribunales responde a sistemas centralizados, jerarquizados al extremo de tornar imposible el control democrático de las decisiones judiciales, con una vieja y consolidada organización burocrática que responde antes a los fines e intereses de los funcionarios que la integran que a los

8. Ver Bretas, M., "Observaciones sobre la falencia de los modelos policiales", en *Revista de Sociología de la USP, San Pablo, mayo de 1997*; Tiscornia, Sofía, "Seguridad ciudadana y cultura de la violencia", en *Revista Encrucijadas, Universidad de Buenos Aires; n° 5, año 3, 1997, entre muchos otros.*

9. Bretas, M., *op. cit.*

10. Maier, Julio, "Situación de la justicia penal: Fallas de los sistemas escritos y de la organización de los tribunales", en *Actas Congreso Regional sobre Reforma de la Justicia Penal, ILANUD, Organismo Judicial Guatemala, 5-8 marzo, San José de Costa Rica, 1991*; Salas y Rico, *op. cit.*; Zaffaroni E. R., "Documento de Discusión para el Seminario de San José", 11-15 de julio de 1993, en *Sistemas penales y América Latina (primer informe)*, Depalma, Buenos Aires, 1994; Binder, Alberto M., *Política Criminal: De la Formulación a la Praxis*, Ed. Ad Hoc; Buenos Aires, 1997.

ciudadanos a los que deben servir. En esta situación los tribunales se tornan cómplices obligados de los abusos que el poder político inflige a una ciudadanía desarmada.

III. Militarización de las policías como resultado tanto de su forma de organización como de haber estado o bien bajo el mando operacional de las fuerzas armadas, o bien dirigidas y comandadas por militares, o bajo la jurisdicción de los ministerios de defensa. La militarización policial, aun cuando se definan como cuerpos civiles armados, se despliega tanto en modelos de organización castrense como en un cuerpo consolidado de doctrinas, prácticas y sistemas informales y domésticos que privilegian prácticas autoritarias, represivas, brutales y de encubrimiento corporativo¹¹.

IV. La presencia de un sostenido aumento de la criminalidad en la región, que resulta en un concomitante crecimiento de la percepción de la inseguridad, abonado por nuevas formas delincuenciales de difícil control, principalmente porque se desarrollan al amparo de poderosos grupos de poder en complicidad con extendidos sectores de la administración política. En especial todos los delitos vinculados en diferentes modalidades al narcotráfico y a la venta ilegal de armamento. Pero también, los delitos callejeros y la fuerte sospecha de que éstos son posibles por la complicidad policial y el “punterismo” –la protección clientelística que ejercen los partidos políticos sobre grupos marginales.

V. Todo ello resulta en altísimos niveles de descreimiento y desconfianza de la opinión pública en las posibilidades de que los tribunales y las fuerzas de seguridad tengan la capacidad mínima para asegurar la paz social y la resolución de los conflictos. En Argentina, el 85% de la población no se siente protegida y, cuando se le pregunta por qué motivos, un 44,4% responde que por falta de confianza en la policía, un 12,0% porque piensa que creció la delincuencia y sólo un 3,2% porque la delincuencia es

11. Palmieri, G., *Reflexiones y perspectivas a partir de la reforma policial en El Salvador*, en *Revista Pena y Estado*, nro. 3, año 3., 1998; Rico, J.M., “La Policía en América Latina: del Modelo Militarizado al Comunitario”, en *Revista Pena y Estado*; nº3, 1998; Oliveira, A. y Tiscornia, S., *Estructura y prácticas de la policía en la Argentina. Las redes de ilegalidad*, en *Seminario sobre control democrático de los organismos de seguridad interior en la República Argentina*, CELS, Buenos Aires 1997; Bretas, M., *op. cit.*, entre muchos otros.

más violenta¹². La desconfianza en la justicia ha crecido desde un 42% para 1984 a un 89% en 1996¹³.

Nos encontramos ante un importante consenso, tanto respecto a la urgencia de ocuparse del problema desde una perspectiva democrática, como respecto al diagnóstico de los principales obstáculos que el ocuparse del problema supone.

Creo que en tanto continuemos caracterizando estos problemas como “obstáculos” estamos cerrando los caminos para pensar reformas eficientes a nuestros sistemas de seguridad.

Quiero decir, la metáfora del obstáculo evoca una barrera que, en medio de un camino justo hacia un lugar deseado, crea una dificultad para llegar a destino. Los obstáculos pueden moverse del lugar, eliminarse, limarse. No forman parte intrínseca del camino y del lugar hacia el que conducen. La retórica de los obstáculos, paradójicamente, obstaculiza el análisis conceptual, en tanto pensamos que se trata de disfuncionalidades que pueden ser removidas y no, cuestiones que forman parte y dan forma local al problema.

Así las cosas, ¿qué se plantea frente a los obstáculos diagnosticados?

3. Nuevos y viejos desafíos

Creo que deberíamos reconocer que una actitud bastante frecuente entre nosotros es la incorporación acrítica de modelos y políticas de seguridad —particularmente de raigambre anglosajona— en estos últimos años.

Ello resulta, muchas veces, en exportación de modelos, construidos sin un debate que haya incorporado, mínimamente, aquello que Dario Melossi denomina “el ambiente cultural”, en el interior del cual se desarrollan los sistemas de seguridad pública. Voy a dar algunos ejemplos.

Muchas de las reformas de los sistemas policiales en la región, como por ejemplo la reciente reforma de la Policía de la Provincia de Buenos

12. Centro de Opinión Pública, agosto de 1996, Graciela Romer y Asociados, marzo de 1996.

13. Gallup, Universo: Capital Federal, Mendoza, Rosario y Tucumán.

Aires, proponen la departamentalización de la policía, favoreciendo una perspectiva descentralizadora que supone que una policía departamental está llamada a tener un mayor conocimiento de los problemas comunitarios, un mayor acercamiento al público, puede obtener mayor colaboración y apoyo de los habitantes locales y, también, puede aliviar, reenviándola a otras instancias, la carga burocrática que los sistemas altamente centralizados de policía suponen. Sin duda que el modelo de policía local ha resultado eficaz en los países anglosajones. La cuestión es que la departamentalización no es un bien en sí mismo. Al igual que la policía comunitaria, representan sin duda modelos más democráticos de gestión de conflictos, principalmente porque suponen una continua interacción entre el público y los funcionarios, suponen un continuo flujo de monitoreamiento del público sobre las policías, que resulta en un mayor control sobre la gestión policial. El problema es que pocas de estas condiciones se cumplen en nuestra región. Las posibilidades reales de plantear interacciones fluidas entre los funcionarios policiales —por más locales que sean— y la gente, no depende de las buenas intenciones o la bondad del modelo. Depende, fundamentalmente, de lo que insisto en llamar el ambiente cultural en el interior del que se desarrolla la actividad policial.

Para enunciarlo en burdos y gruesos rasgos. Mientras la cultura democrática norteamericana y anglosajona se ha construido sobre la base de una sociedad de iguales, las nuestras son sociedades jerarquizadas, integradas sí, pero cada uno en su lugar. La sociedad de iguales se construye sobre el consenso y sobre la lucha por participar en el consenso. La sociedad jerarquizada se construye en cambio sobre la coerción y la lucha por la participación se vincula a la lucha contra la opresión, más que a la lucha por derechos de inclusión. Esta caracterización tan general, resulta en muy diferentes actitudes de los actores en conflicto frente a la acción policial. Pavarini¹⁴ desarrolla acertadamente el problema al contrastar las diferentes tradiciones en que ha sido pensado y operacionalizado el concepto de control social. Así, este puede referir a una lectura conflictual,

14. Pavarini, Máximo, *El control social en el fin de siglo*, en *Cuadernos de postgrado, Facultad de Ciencias Sociales*; n° 3, Buenos Aires, 1995, p. 58.

que advierte el perfil autoritario de la situación de control y, entonces, en el mismo acto, define también un espacio de libertad en oposición al mismo; esto es lo que sucede frecuentemente entre nosotros. La otra actitud no percibe conflicto alguno en la acción de control y resulta entonces en una acción de adhesión al mismo.

Pero estas realidades –estos ambientes culturales– no son necesariamente un obstáculo. Pero es claro que no podemos ser mágicamente democráticos. Otro ejemplo quizás más ilustrativo. Podemos coincidir, tal como lo plantean muchos trabajos, que una fuerza policial democrática debe responder a dos grandes características: *accountability* y *responsiveness*. Y los enuncio en inglés porque ambos conceptos ni siquiera tienen una ajustada traducción al español. Y obviamente que no se trata de deficiencias de nuestro idioma, sino que todos estos conceptos: transparencia, control del público, policía comunitaria, *community policing*, etc., no pueden tener más contenido histórico concreto que el que le prestan las relaciones sociales sobre las que actúan. No afrontar estas cuestiones nos hundirá nuevamente en el viejo error de nuestros bien intencionados juristas: rendiremos homenaje a la letra de la ley y no cumpliremos su espíritu. Como decían los viejos españoles: “se acata, pero no se cumple”.

La mirada acrítica a la que me refería más arriba, aparece también en la escasa importancia que, en el diseño de nuevos modelos de seguridad pública, se otorga a los intereses concretos de las diferentes agencias que se ocupan del problema.

Ello resulta en gravísimas superposiciones interagenciales: supongamos que la cooperación internacional y expertos lúcidos elaboran en cualquiera de nuestros países un inteligente y viable plan de reforma judicial, policial y penitenciario. ¿Cómo se enfrenta esta reforma con los intereses de otras agencias tales como la Drugs Enforcement Agency –DEA– y el Federal Bureau of Investigation –FBI–, interesada cada una en el control en América Latina de lo que cada una ha definido como crimen, peligrosidad o amenaza?

Un simple ejemplo: en más de un ciudad latinoamericana el poder político, de acuerdo con la DEA, mantiene y permite el pequeño tráfico de drogas y la consecuente red de informantes, soplones y *dealers*, a cambio de información sobre el gran tráfico y el gran lavado de dinero. O sea, operan en otro nivel, pero exactamente igual que la criticada policía de

calle: una red de informantes –*buchones, soplones*, etc.– que se mueve continuamente al margen de la ley, incomodando y abusando del ciudadano común. ¿Qué control comunitario, qué control legislativo de las policías es imaginable en esta situación? ¿Qué proyecto de seguridad vecinal es posible en este escenario? Ninguno, si no queremos ser hipócritas.

Me parece entonces que es necesario retomar dos cuestiones. La primera, que deberíamos emprender un trabajo sostenido para tener adecuados diagnósticos acerca de cuáles son los principales conflictos que resultan en la emergencia de situaciones o áreas de inseguridad, que permitan elaborar planes acotados de prevención y represión.

La segunda cuestión es debatir prolijamente la transformación de las policías. Porque, aunque las policías no son, sin duda, las principales responsables del problema de la seguridad pública, su lugar institucional, su ambiguo rol de defensora de las libertades democráticas pero, al mismo tiempo, conservadora del orden existente, las pone en el principal escenario de la cuestión. Asimismo, en nuestra región, por nuestra historia, las policías están formadas como conservadoras de un solo sentido del orden, como cuerpos con amplias y discrecionales facultades para coartar libertades, antes que como aseguradoras de la paz social.

Respecto a la primera cuestión, es importante centrar el empeño en diagnosticar seriamente de qué estamos hablando cuando hablamos de delitos e ilegalismos que producen inseguridad, porque sólo entonces podremos plantear políticas para enfrentarlos. El problema de la seguridad pública no es el problema del orden y, por lo tanto de la adecuación coercitiva de las conductas a las leyes. El problema de la seguridad es el problema acerca de cómo se transforma el sistema de seguridad para que esté dirigido a defender derechos y no sólo a imaginar cómo controlarlo para que no violen los derechos humanos durante la represión del delito.

La información de los sondeos de opinión, por ejemplo, es interesante por la información explícita, pero también porque todo aquello que es posible inferir desde allí. Sabemos que la gente se declara cada vez más temerosa de ser víctima de delitos tales como robos violentos y homicidios. A su vez, quienes parecen ser más víctimas, o se declaran así, son los sectores más pobres. Por supuesto que el delito y el crimen existen y por supuesto que las principales víctimas son los más pobres. Aquellos que no

tienen recursos para protegerse con la seguridad privada y que también son los principales desatendidos por la seguridad pública. Y por ello es sin duda urgente pensar políticas de resguardo para estos sectores. La cuestión es, ¿qué políticas?

Y a este respecto hay una cuestión planteada por el criminólogo Ian Taylor. Taylor dice que el miedo al delito en las clases más pobres es real, pero lo es también —o fundamentalmente— como metáfora generalizada de inseguridad y sentido de la desarticulación social. Es esta inseguridad social y cultural que alimenta el apoyo de la clase trabajadora y de los desocupados a políticas y estrategias de represión ostensible en la que el control de los delinquentes sería un medio para restaurar el significado perdido de comunidad o de identidad (trabajadora, política, etc.)¹⁵. O sea, el mecanismo sería: “soy un marginado del mercado pero no de la comunidad política, no soy un delincuente. Nos negamos a ser identificados como tales y, para ello, estamos dispuestos a resignar libertades y a apoyar represiones”.

De esta cuestión deriva otra, no menos importante: ¿en qué estamos pensando cuando se plantean políticas comunitarias de seguridad? Quiero decir, ¿en qué comunidad estamos pensando? No podemos dejar de reconocer que la idea, el concepto de “comunidad”, tal como el concepto de “pueblo”, ha sufrido importantes transformaciones en estos últimos años. Una comunidad es un grupo humano que tiene, al menos, intereses comunes ¿Qué son comunidades hoy? ¿La villa de emergencia, la favela, son una comunidad? ¿el barrio residencial, es una comunidad? ¿Una provincia, un estado, es una comunidad? De ninguna manera. Si nos empeñamos en definir comunidades según circunscripciones geográficas, en primer lugar debemos reconocer que más bien parece tratarse de un conjunto de grupos con intereses diversos que conviven —con diferentes niveles de conflictividad— en un área geográfica y cultural marginada o no, que, alguna vez, hace varios años ya, pudo ser denominada como comunidad.

Si estamos de acuerdo en esta cuestión, la primera tarea debiera consistir en el reconocimiento de los diversos grupos de interés que conviven en una misma unidad local. Y en el reconocimiento que muy

15. Taylor, I., “Contra el crimen y por el socialismo”, en *Revista Delito y Sociedad*, n° 4/5, Buenos Aires, 1994.

diffícilmente podamos unir a los residentes de clase media alta, los ocupantes de casas abandonadas, las minorías étnicas, los desocupados, etc., mediante apelaciones abstractas al “bien de la comunidad, o políticas comunitarias” en defensa de la seguridad barrial.

La cuestión es que los diversos grupos de interés que conviven en un barrio no sólo tienen intereses diversos, sino también cuotas de poder diferente. Y muchas veces estas diferentes cuotas de poder resultan en que algunos puedan definir o lograr que se definan conflictos como delitos. El problema es cómo se hace para que los diferentes actores dispuestos a discutirlos argumenten desde un piso mínimamente común y no que algunos lo hagan desde el lugar de los siempre víctimas y otros desde el lugar de los siempre autoridad moral.

En resumen, el piso de homogeneidad del que debemos partir es, sin duda, el de la defensa de las libertades, con toda la complejidad que de ello resulta.

La segunda cuestión es debatir prolijamente la transformación de las policías. Para ello creo que, en primer lugar, deberíamos proponer abandonar lo que podría llamarse “el síndrome de Atenea”. En la mitología griega, Atenea nació armada y adulta de la cabeza de Zeus. Algo similar ocurre muchas veces en nuestros países cuando las reformas y la leyes surgen “armadas y adultas” de la cabeza del legislador o el experto, de su voluntad iluminista y razonable. Se construyen así políticas que se imponen sobre complejas realidades que no son conocidas por el legislador o el experto acabadamente.

Evitar el síndrome de Atenea supone elaborar leyes y reformas que sean el resultado de diagnósticos y estudios precisos, por una parte, y consensos progresivos con todos los interesados, por la otra. A mediano y largo plazo, si no, tendremos más de lo mismo. Si algo se parece a Robocop, aquella figura que era capaz de reconstruirse, aun luego de su casi total exterminio, son las estructuras burocráticas organizadas en base a lealtades espúreas, complicidades y sistemas rígidos y altamente jerarquizados.

Si reconocemos que las instituciones policiales en nuestra región —como otras instituciones— funcionan sobre, cuanto menos, dos legalidades, códigos o estructuras simultáneos que se acoplan, complementan o divergen, según cada caso, es muy ingenuo suponer que cambiando sólo uno de ellos, el otro cambiará inexorablemente.

Quiero decir, la importancia de los usos y costumbres policiales en la organización del trabajo cotidiano son fundamentales, en nuestras policías y en todas las policías del mundo, por características específicas del trabajo policial que no es posible de desarrollar en este artículo¹⁶. Si a ello le sumamos que en nuestras policías los controles internos y externos son débiles, avanzar en transformaciones de estos cuerpos sin un background importante de información, es, para ser piadosa, un ejercicio de soberbia.

Así las cosas, creo que los nuevos desafíos radican en pensar cómo anclamos las nuevas reformas en nuevos contenidos. Si ya se han diagnosticado las principales falencias de nuestros sistemas públicos de seguridad, si ya, con bastante acierto, sabemos qué es lo que no queremos, la cuestión es cómo trabajamos en estas, no ya instituciones, sino sociedades democráticas pero autoritarias, con fuertes identidades nacionales pero altamente fragmentadas en su interior, para construir sistemas de seguridad preocupados por la defensa de los derechos y no sólo por la represión del delito con respeto de las garantías.

Creo que sólo con esta perspectiva de máxima podemos pensar no sólo en mejorar los controles, tarea sin duda ardua y, a mi entender, poco factible en nuestro país, sino fundamentalmente en ir paulatinamente dejando de pensar los sistemas de seguridad como "males necesarios". Construir instituciones como males necesarios sólo nos puede conducir a conformarlas con las viejas identidades a las que están acostumbradas: instituciones contra el público, funcionarios enfrentados a la gente¹⁷. En definitiva, quizás debamos volver a leer al viejo Foucault, en el entendimiento de que el poder se construye en los extremos menos visibles de su ejercicio, allí donde se vuelve más capilar, más local, "saltando por encima de las reglas de derecho que lo organizan y lo delimitan", invistiéndose en instituciones y adoptando la forma de técnicas. En definitiva, asir el poder en los límites menos jurídicos de su ejercicio¹⁸.

16. Ver, entre otros: Tiscornia, S., "Violencia policial, de las prácticas rutinarias a los hechos extraordinarios", en Izaguirre, I. (comp.), *Violencia social y derechos humanos*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1998.

17. Palmieri, G., *op. cit.*, p. 322.

18. Foucault, M., *Microfísica del Poder*, Editorial La Piqueta, Buenos Aires, 1980, p. 143.