

## **La seguridad ciudadana con perspectiva de derechos humanos como desafío de la política criminal\***

En primer lugar, quisiera agradecer al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Perú, a su Dirección General de Política Criminal y Penitenciaria, y a la Oficina Regional del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, en mi nombre y en el del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, la invitación a este importante “Conversatorio Internacional sobre Política Criminal y Derechos Humanos”. Después de estas dos jornadas de intenso trabajo, que contó con la participación presencial de las altas autoridades de la cartera, estamos convencidos de que existe voluntad política para impulsar reformas y que seguramente se alcanzarán los desafíos propuestos por en esta nueva gestión ministerial.

He organizado mi exposición en seis apartados. En primer lugar, presentaré muy rápidamente a la institución que represento, el IPPDH. Luego me detendré sobre el alcance del concepto de seguridad ciudadana desde un abordaje de derechos humanos. Al respecto, corresponde aclarar que mi enfoque será desde las políticas de seguridad y no desde la política criminal, aunque como hemos visto, son abordajes íntimamente vinculados, y que deben estar necesariamente articulados. En tercer lugar, mencionaré algunos temas que creemos que forman parte de la agenda de seguridad ciudadana con perspectiva democrática de nuestra región, el Cono Sur. A continuación me referiré a tres componentes esenciales para fortalecer la institucionalidad política en seguridad ciudadana: la formación, el control y la información. Si cuento con tiempo suficiente, también me gustaría compartir con ustedes algunos de los resultados de una investigación que llevamos adelante en los últimos meses con el Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre los procesos de producción y gestión de la información y conocimiento en materia de violencia y seguridad en nuestros países. Y por último, esbozaré algunas conclusiones.

### **1. Presentación del IPPDH**

El Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) es un organismo regional creado en 2009 por el Consejo del Mercado Común, con sede permanente en Buenos Aires. El IPPDH tiene como funciones centrales: realizar investigaciones aplicadas, brindar cooperación y asistencia técnica a los gobiernos de los Estados plenos y asociados, y apoyar los esfuerzos de coordinación de políticas regionales en materia de derechos humanos. El Instituto se propone contribuir en el diseño, implementación, evaluación y consolidación de las políticas públicas de derechos humanos como eje fundamental de la identidad, el desarrollo y la integración de los países del MERCOSUR<sup>1</sup>.

El IPPDH tiene como contrapartes políticas nacionales principales a las Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados. Su órgano directivo es el Consejo de

---

\* Por Andrea Pochak, responsable de proyectos de cooperación técnica del IPPDH.

<sup>1</sup> Cf. Decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) N° 14/09, del 23 de julio de 2009, que creó el IPPDH; Decisión CMC N° 32/09, que designó a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como sede del Instituto; Resolución N° 5/10 del Grupo del Mercado Común (GMC), del 9 de abril de 2010, que designó al primer Secretario Ejecutivo del IPPDH, Víctor Abramovich, por el plazo de dos años a partir de la plena puesta en funcionamiento del organismo; y Decisión CMC N° 12/10, firmada el 3 de agosto de 2010, mediante la cual se aprobó la estructura del Instituto. Vale aclarar que la ley 26.755, sancionada el 23 de julio de 2012, y promulgada por Decreto 1230/2012 publicado en el BO el 31 de julio de 2012, aprobó el Acuerdo de Sede entre la República Argentina y el Mercado Común del Sur —Mercosur— para el funcionamiento del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos, que tendrá su sede definitiva en el Espacio para la Memoria, donde funcionó la ESMA, uno de los más atroces centros clandestinos de detención durante la dictadura militar argentina.

Representantes Gubernamentales (CRG), integrado por agentes de los Estados Parte. Este órgano es — junto al Secretario Ejecutivo— el responsable de la definición de los lineamientos estratégicos y programáticos del IPPDH. Por su parte, además de la Secretaría Ejecutiva, que rota cada dos años, el Instituto estará formado por cuatro departamentos permanentes, encargados de ejecutar los proyectos y llevar adelante las actividades.

Según la planificación estratégica hasta 2013, cuatro son los temas prioritarios de atención del IPPDH. Por un lado, el seguimiento de una de las cuestiones que lamentablemente identifica a nuestra región en el área de derechos humanos, y que tiene que ver con las respuestas a los crímenes de lesa humanidad cometidos en décadas pasadas. Pero, por otro lado, se incluyeron temáticas de la agenda de derechos humanos que siguen siendo un desafío para nuestras democracias. Se trata del trabajo en proyectos y actividades sobre políticas de igualdad y sobre políticas de prevención de la violencia y de seguridad ciudadana, y sobre el fortalecimiento de la infraestructura institucional en derechos humanos. En este sentido, a pesar de los avances significativos en materia de acceso a derechos civiles y mejora de los indicadores sociales y de desarrollo económico, aún persisten niveles de desigualdad estructurales. Del mismo modo, y a pesar de no tratarse el Cono Sur de una región particularmente violenta, y de haberse abandonado regímenes de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, se mantienen en nuestros países altos niveles de violencia social y de violencia estatal que nos obligan a redoblar los esfuerzos para su prevención. Asimismo, resulta imprescindible apoyar los esfuerzos para mejorar las capacidades públicas en materia de gestión y planificación de políticas en derechos humanos.

En cuanto al trabajo sobre políticas de seguridad y de prevención de diversas formas de violencia social e institucional, el IPPDH promueve mecanismos institucionales y acciones estratégicas para apoyar políticas de seguridad ciudadanas que garanticen el ejercicio de los derechos humanos, haciendo énfasis en acciones que prevengan la violencia institucional sobre los grupos en situación de vulnerabilidad, así como la crueldad en las condiciones de detención, la tortura, los malos tratos o cualquier uso ilegítimo de la fuerza por parte de las instituciones de los Estados; y en acciones que fortalezcan las capacidades políticas en el diseño e implementación de políticas ciudadanas democráticas.

## **2. Un acercamiento a las políticas de seguridad ciudadana desde una perspectiva de derechos humanos**

En el Informe sobre *Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, elaborado en 2009, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sostiene que la concepción que debe guiar a las políticas de seguridad es aquella que incorpora a los derechos humanos como su materia específica y que, en consecuencia, apunta a la protección de las personas y de los derechos fundamentales. En tal sentido, desde una perspectiva democrática de la seguridad ciudadana los derechos humanos no operan como obstáculo o límite de las políticas públicas de seguridad, sino como parte integral de esas políticas, y como objetivo al que deben tender, en tanto *seguridad es básicamente garantía de derechos* de las personas que componen una sociedad.

Siguiendo esta línea, la idea de la seguridad ciudadana aparece contrapuesta a la de seguridad pública, pues esta última pone el eje, la prioridad, en la preservación del orden público y define a la seguridad desde los propios intereses del Estado, y no de las personas.

Otra característica central de un abordaje democrático de la seguridad ciudadana es el énfasis que deben tener *las estrategias coordinadas e integrales de prevención de las distintas formas de violencia*: la

institucional, o sea la violencia generada desde los propios aparatos del Estado; y la social, en particular aquellas situaciones de conflicto que están atravesadas por problemas de desigualdad, de discriminación, y que en muchos de nuestros países, presentan todavía características de problemas de naturaleza estructural.

Por eso sostenemos que el enfoque de las políticas de prevención de la violencia debe ser integral. Por el contrario, todavía hay muchos que creen, o declaran, erradamente, que el aumento de la violencia estatal puede contrarrestar la violencia criminal. Desde esta postura, se plantea la seguridad en términos de “guerra contra el delito”, como si hubiera dos instancias de poder de fuego contrapuestas, y que, por lo tanto, la violencia social debe ser respondida con mayor violencia desde las instituciones judiciales y policiales. No obstante, los circuitos de violencia se retroalimentan: las respuestas violentas de las fuerzas públicas suelen generar mayor violencia social, y además no han demostrado ser eficaces en la reducción de los índices de delitos. En síntesis, creemos que para reducir la violencia social es necesario reducir simultáneamente la violencia que las propias instituciones estatales promueven, y que desde espacios regionales e internacionales como ésta se puede contribuir con la discusión de estrategias y la elaboración de principios de proporcionalidad que sean aplicables a situaciones particulares. En el próximo apartado me detendré a identificar algunos desafíos que se presentan en general en nuestros países de la región en materia de políticas de reducción de la violencia, procurando hacer mención a ciertos debates actuales en Perú.

Además, las políticas de seguridad ciudadana basadas en un enfoque democrático *requieren como condición de posibilidad construir una determinada institucionalidad pública*. A esto me refería ayer. Estamos convencidos de que es importante fortalecer el gobierno político de la seguridad, como eje contrario a la autonomía de las fuerzas policiales, y también contrario al modelo que se apoya en el uso de las fuerzas militares para enfrentar problemas de criminalidad y violencia, como ocurre aún en algunos países de la región. El concepto *de gobierno político de la seguridad* necesita una estrategia desde el propio Estado, para construir capacidades estatales que sepan gestionar esas políticas públicas. Como verán, no me refiero a buscar que nos gobiernen tecnócratas o elites académicas. Por ello, más adelante desarrollaré tres elementos que hacen al fortalecimiento de estas capacidades estatales: los mecanismos de formación del personal policial y sobre todo de los tomadores de políticas; la importancia de las instancias de control sobre el desempeño de las fuerzas de seguridad y policiales; y los procesos de producción y gestión de la información y del conocimiento en materia de violencia y criminalidad.

### **3. La seguridad democrática en la agenda de derechos humanos del MERCOSUR: algunos desafíos para reducir la violencia**

La realidad de la violencia en nuestra subregión es particular. En consecuencia, requiere diagnósticos particulares, que muchas veces escasean, y quedan absorbidos en análisis globales que incluyen realidades diferentes<sup>2</sup>; también enfrenta desafíos específicos; y sobre todo cuenta con oportunidades propias de

---

<sup>2</sup> La situación sobre criminalidad en el Cono Sur es bien diferente a la de Centroamérica o Norteamérica. No hay dudas de que nuestra realidad es distinta a la de El Salvador, donde la tasa de homicidios de 2011 fue casi de 70 por cada 100 mil habitantes, siete veces más de lo que la Organización Mundial de la Salud (OMS) considera epidemia, y mayor incluso a la de Afganistán e Irak, que viven graves conflictos armados (ver Informe de la Oficina de Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen (UNODC) de 2011, disponible en [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa\\_study\\_on\\_homicide\\_2011\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf)). También es distinta a lo que ocurre en México, donde hablan de casi 50.000 supuestos narcos asesinados en los últimos años. Al respecto, la Procuraduría General de la República, a través del Centro Nacional de Planeación, análisis e información para el Combate a la Delincuencia Organizada (CENAPI), informó

nuestro contexto. Yo quiero poner en duda que nuestra región sea la más violenta. Las cifras son diferentes si no incluimos a América del Norte o a América Central. ¿Si las realidades son bien diferentes en América del Sur, tiene algún sentido un enfoque hemisférico?

El nivel y el tipo de violencia en nuestros países es diferente y, en consecuencia, las políticas para su reducción requieren abordajes más específicos, subregionales por lo menos, que tengan en cuenta, sobre todo, las dificultades de nuestros Estados de avanzar y sostener en el tiempo reformas estructurales en materia de seguridad, muchas veces por no lograr los consensos políticos necesarios. Esta falta de diagnósticos más precisos provoca que las sociedades terminen creyendo que nuestros países encabezan el *ranking* de los más violentos del mundo, y que nuestros gobiernos estén tentados a aplicar recetas de “guerra contra el delito” —que incluyen desde el uso de las fuerzas armadas para enfrentar la criminalidad, hasta la inflación penal— que acaban fracasando.

Otra especificidad de la violencia en nuestra región —o subregión— es que si bien hemos dejado atrás procesos de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, y en muchos de nuestros países se están juzgando los crímenes de lesa humanidad cometidos desde el Estado, aún convivimos con niveles importantes de violencia institucional, como la violencia policial o la violencia carcelaria. Como dijimos, la violencia estatal alimenta los circuitos de violencia social y por ello, no sólo desde el campo de los derechos humanos, sino desde una perspectiva democrática de la seguridad es imprescindible que elaboremos estrategias para su reducción. Apenas mencionaré dos debates que están presentes en nuestra región para reducir la violencia de las fuerzas de seguridad en las manifestaciones públicas y para prevenir la tortura en los lugares de encierro de personas.

Antes de continuar preciso realizar un par de aclaraciones previas. En primer lugar, por razones de tiempo he debido dejar afuera dos temas muy importantes que deben ser incluidos entre las estrategias de reducción de la violencia. Me refiero al desarrollo de políticas de desarme civil, sobre las que desde el MERCOSUR se están compartiendo experiencias muy interesantes; y a la necesidad de regular y controlar mejor las fuerzas de seguridad privadas.

En segundo lugar, el abordaje de las políticas de prevención de la violencia aparece como superador del tradicional enfoque progresista de la seguridad ciudadana, que reduce el debate a las causas sociales de la violencia. Desde el campo de los derechos humanos debemos ser capaces de asumir posturas más complejas que puedan dar cuenta también, por ejemplo, de los fenómenos de la criminalidad organizada que no se explican en la exclusión social, y que en consecuencia no se pueden prevenir a partir únicamente de políticas sociales.

### ***I. Uso de las fuerzas armadas para asuntos de orden interno***

En muchos de nuestros países aún se sigue discutiendo el papel que deben desempeñar las fuerzas armadas en democracia y su legitimidad o no como instrumento para hacer frente a conflictos no militares, sobre todo cuando éstos se presentan como “extraordinarios”. Así, no obstante en algunos países se han consolidado avances muy significativos y se han limitado las funciones de las fuerzas armadas al ámbito de la defensa, en otros se percibe todavía una tendencia a militarizar la agenda de desarrollo, en particular a partir de catástrofes naturales o sociales, y a militarizar la agenda de seguridad ciudadana. La falta de una

---

que entre diciembre de 2006 (fecha en que se ha lanzado el Operativo Michoacán) y septiembre de 2011, se produjeron 47.515 muertos por la violencia del crimen organizado. Sólo entre enero y septiembre de 2011 se produjeron más de 12.000 homicidios (<http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/estadistica/estadisticas.asp#>).

división tajante entre tareas de seguridad y defensa, la existencia de enfoques interagenciales y del paradigma de las “nuevas amenazas”, no sólo está demorando procesos de democratización de las fuerzas armadas sino que no da cuenta del fracaso de este método para responder incluso frente a la complejidad del crimen organizado y termina provocando más violaciones de derechos humanos.

En el caso de Perú el debate gira en torno a los parámetros que regulan los supuestos donde se puede recurrir a las fuerzas armadas para controlar o restablecer el orden interno, en especial en el contexto de conflictos sociales, bajo el paraguas justificativo de la declaración de estado de excepción. La discusión está centrada en el Decreto Legislativo 1095 —y sus complementarios, el 1094, que establece el Código de Justicia Militar, y el 1096, que reforma la Ley Orgánica de la Justicia Militar y Policial—, promulgado por el Gobierno de Alan García en septiembre del 2010, y los cuestionamientos sobre su constitucionalidad y compatibilidad con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en estudio ante el Tribunal Constitucional. En mi opinión, este debate no puede ser soslayado al momento de diseñar una política de seguridad o de una política criminal, pues cualquier plan puede acabar siendo erosionado si no se logran consistencias en todos sus frentes.

## ***II. Punitivismo demagógico o fetichismo de la ley***

En varias de las exposiciones anteriores quedó más que claro que uno de los debates más fuertes de América Latina tiene que ver con la tentación a utilizar el sistema penal como la principal política de seguridad ciudadana. Es común en nuestros países que, en el marco de campañas electorales o ante demandas de seguridad de la población, se recurra a propuestas de endurecimiento de sistemas procesales —en particular, para restringir las excarcelaciones durante la investigación, o limitar las salidas anticipadas al cumplimiento completo de la pena—, el aumento de penas, la tipificación de nuevas conductas, etc. Estas promesas, que muchas veces se combinan con otros “lugares comunes”, tales como los discursos políticos dirigidos a cuestionar a los tribunales de justicia por ser demasiado “permisivos” en el tratamiento con los delincuentes, carecen de estudios de impacto. Ayer conversábamos sobre si en algún lugar del mundo las políticas de mano dura habían sido exitosas. En el Cono Sur, al menos, han fracasado, y además demuestran la falta de programas o estrategias de mediano y largo plazo. Este fetichismo de la ley pasa por alto las deficiencias existentes en la justicia y la policía, y se desentiende de los efectos concretos que sí tiene en el agravamiento de las situaciones carcelarias. En todo caso, la ley, la justicia y la policía son apenas algunas de las herramientas o instrumentos que debe planificar y gestionar el Estado para reducir la violencia, pero no puede ser nunca la única o más importante.

Hace algunas semanas en Perú se discutió en el Parlamento, por ejemplo, un proyecto para declarar a la seguridad ciudadana en “emergencia”, entre cuyas propuestas se planteaban reformas penales y procesales. En nuestra opinión, los contextos de “emergencia” no suelen ser los adecuados para realizar estudios profundos sobre el impacto concreto que pueden tener este tipo de iniciativas legislativas.

## ***III. Uso desproporcionado de la fuerza en manifestaciones públicas***

En la mayoría de nuestros países se advierten desde hace ya varios años diversas situaciones de conflictividad social provocadas por reclamos de campesinos e indígenas en torno a la propiedad de la tierra, los efectos de industrias extractivas o agrarias, o el acceso al trabajo, la vivienda, la educación, entre otros. Las distintas autoridades públicas han respondido en varias oportunidades a estos reclamos —presionadas a su vez por sectores de inversión privados afectados— recurriendo a la dispersión y represión de las protestas con el uso de las fuerzas de seguridad —episodios que han culminado en homicidios y lesiones de manifestantes y policías—, o a la persecución penal de sus líderes apelando a figuras de terrorismo, sabotaje, obstrucción de carreteras, interrupción de servicios públicos, entre otras.

En los últimos tiempos, sin embargo, algunos países han intentado otras estrategias menos violentas para abordar estos conflictos sociales. Estas experiencias han entendido que la conflictividad es parte de la vida política y no un objeto de persecución penal y policial. En consecuencia, por un lado procuran intervenciones más adecuadas sobre los problemas de fondo; y, por otro, disponen marcos regulatorios que aseguran un uso de la fuerza policial más racional, proporcional y subsidiario, y que privilegian la negociación política, en pos de proteger los derechos de todos, incluyendo los de quienes protestan. En algunos países del MERCOSUR se han dictado *Protocolos de actuación policial* para estos casos que establecen pautas concretas sobre la prohibición de los efectivos policiales de usar armas de fuego, el deber de estar identificados, de intervenir sólo en casos de violencia contra las personas o los bienes y no para evitar o limitar la protesta en sí, entre otras regulaciones<sup>3</sup>. Estas experiencias han reducido notablemente la violencia, pero además han redundado en una menor conflictividad social y en definitiva en un robustecimiento de la gobernabilidad democrática.

#### **IV. Políticas de prevención de la tortura y la violencia carcelaria**

A diferencia de décadas pasadas, la tortura ya no es en nuestros países una práctica deliberada y sistemática, debidamente planificada desde las altas esferas de autoridad. Sin embargo, lamentablemente, tampoco se trata de una práctica aislada, pues en la mayoría de los lugares de encierro de personas existe un patrón de violencia intramuros, en el que la tortura suele ser utilizada como mecanismo disciplinario y de castigo por infracción de normas o reglamentos internos<sup>4</sup>. A mayor hacinamiento, mayor violencia como mecanismo disciplinario. A mayor violencia intramuros, menor capacidad de alcanzar la meta resocializadora de la pena. De aquí se deduce la importancia de implementar políticas de prevención de la violencia carcelaria, en el marco de la agenda de las políticas de seguridad ciudadana.

En ese orden de ideas, y a fin de colaborar con los Estados, el IPPDH ha realizado un seguimiento de la implementación de los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura<sup>5</sup>, ideados por el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas crueles, inhumanos o degradantes de las Naciones Unidas<sup>6</sup>. Como sabrán, el Protocolo Facultativo diseña un sistema de prevención de la tortura que consiste fundamentalmente en la realización de visitas periódicas y sorpresivas —que pueden estar combinadas con visitas planificadas—, a los lugares de encierro por parte de expertos independientes, y la elaboración y seguimiento de recomendaciones posteriores. Este sistema está compuesto por dos herramientas: un Subcomité para la Prevención de la Tortura<sup>7</sup> y el establecimiento de Mecanismos Nacionales. Se trata, sin lugar a dudas, de un instrumento internacional innovador, pues enfatiza la prevención y la cooperación con los Estados parte, y prevé un sistema en el cual se integran los esfuerzos

---

<sup>3</sup> Estos Protocolos suelen citar como fuente tanto el *Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, del año 1979, como los *Principios Básicos sobre empleo de la fuerza y de armas de fuego para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* de 1990 de Naciones Unidas. Es importante señalar que ambos documentos internacionales están mencionados en la Ley Orgánica de la Policía Nacional de Perú (ley 27.238), así como en el Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial (R.M. N°1452-2006-IN).

<sup>4</sup> Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha remarcado que aún sin ser crímenes de lesa humanidad, pues no forman parte de un contexto de ataque generalizado o sistemático contra la población civil, las torturas pueden darse en “contextos de violencia institucional”, o dentro de un “patrón generalizado”, que debe tenerse en cuenta para definir el alcance de las obligaciones estatales de prevenir, investigar y eventualmente sancionar estas violaciones de derechos humanos (Cf. Caso Bueno Alves vs. Argentina. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de 5 de julio de 2011, párrs.31, 39 y 40).

<sup>5</sup> En adelante, Mecanismo Nacional.

<sup>6</sup> En adelante, Protocolo Facultativo.

<sup>7</sup> El Subcomité inició su labor en febrero de 2007 con diez miembros. A principios del 2011, cuando el Protocolo logró 50 ratificaciones, el número de miembros del SPT aumentó a 25, convirtiéndose en el órgano de tratados sobre derechos humanos más grande de las Naciones Unidas.

nacionales e internacionales. Se parte de la idea de que los Mecanismos Nacionales, al estar situados en el propio país, pueden complementar al Subcomité —y al resto de los organismos internacionales de protección de derechos humanos— al realizar visitas más frecuentes, y que pueden mantener un diálogo más fluido y continuo con las autoridades encargadas de cuidar y proteger los derechos de las privadas de libertad.

Desde el IPPDH hemos advertido que, aunque el nivel de avance varía, la mayoría de los países que integran el MERCOSUR no ha puesto aún en funciones a sus Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura. Es el caso de Perú, que si bien ratificó el Protocolo en el 2006, todavía no creó el Mecanismo. Según nuestro relevamiento existe una iniciativa del Consejo Nacional de Derechos Humanos<sup>8</sup> que recomendaba designar a la Defensoría del Pueblo como entidad encargada de asumir la implementación del Mecanismo Nacional de Prevención en el Perú, pero esta propuesta requiere reformulaciones presupuestarias y de diseño de la Defensoría del Pueblo, y aún no logró estado parlamentario<sup>9</sup>.

#### **4. Algunos componentes básicos del gobierno político de la seguridad: formación, control e información**

Como decía, uno de los elementos centrales de un modelo de seguridad ciudadana democrática es afianzar la idea del gobierno político de seguridad, y para ello es condición ineludible construir cierta institucionalidad pública, que permita superar el modelo de la autonomía de las fuerzas policiales, que es aquél que descarga sobre las instituciones policiales, la ejecución y el diseño de la política de seguridad. Algunos especialistas, como Alberto Binder, remarcan que lo que se advierte en muchos de nuestros países es que el tránsito de un modelo a otro no es sencillo ni armónico, pues está determinado por la crisis del modelo de autonomía policial —en muchos casos con fuertes resistencias— y por las dificultades para construir un nuevo modelo de gobierno de la seguridad. Como decía Bertolt Brecht, “la crisis se produce cuando lo viejo no acaba de morir, y lo nuevo no acaba de nacer”.

El modelo de gobierno político de la seguridad necesita consolidar la capacidad de los gobiernos democráticamente elegidos por el pueblo para conducir, controlar, dirigir las distintas instancias de seguridad ciudadana. En este sentido, al menos tres temas son claves. Veamos.

Por un lado, es preciso replantear *los procesos de formación* de las fuerzas de seguridad, pero también de los propios actores con responsabilidad política de gestión; me refiero a la formación de los cuadros políticos. Hace ya algunos años nuestros gobiernos reconocieron este importante déficit, y el MERCOSUR apareció como un ámbito propicio para intercambiar experiencias y nutrir regionalmente los procesos que se buscaban impulsar en los distintos países. Así, desde el foro de la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR se promueve la construcción de una red de instituciones de educación superior, cátedras, investigadores, docentes, que se involucren con la consolidación de la seguridad como un campo de producción del conocimiento, formación y política pública. Se plantea acercar a la gestión pública con la academia. Ello implica replantear los contenidos de las universidades, para que el campo del conocimiento esté orientado también a la gestión. Por su parte, los debates sobre la formación de funcionarios policiales giran en torno a cuáles deben ser los contenidos a impartir, cómo ir incorporando las nuevas competencias requeridas para los profesionales de la seguridad, pero además cuál debe ser la forma de gobierno de los

---

<sup>8</sup> Cf. Sesión Extraordinaria N° 03 -2010 de fecha 1 de junio de 2010.

<sup>9</sup> Cf. Sexto Informe Periódico del Estado peruano ante el CAT, septiembre de 2011, disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/455/64/PDF/G1145564.pdf?OpenElement>

institutos de formación de las fuerzas policiales y de seguridad.

Por otro lado, la institucionalidad pública en seguridad requiere repensar los *mecanismos de control sobre las fuerzas de seguridad*. Por razones de tiempo no puedo extenderme en este punto. Sólo quiero resaltar la importancia de contar y reflexionar sobre dos tipos de instancias de control: la disciplinaria y la política. En cuanto a la primera, hay distintos modelos en nuestros países, que van desde sistemas administrativos de “asuntos internos” hasta modelos de justicia militar y policial exclusiva. Muchas veces los códigos disciplinarios, de faltas, y sobre todo los de justicia militar y policial, suelen considerar a la disciplina como el único bien tutelado, como un fin en si mismo, y no como una herramienta para el funcionamiento de las fuerzas de seguridad. Además suelen tener serios cuestionamientos por no garantizar el debido proceso a los agentes policiales o de seguridad en las actuaciones disciplinarias o de faltas y por no investigar seriamente los abusos de autoridad o la corrupción, o incluso la participación de miembros de las fuerzas de seguridad en redes de ilegalidad.

Hay, sin embargo, algunas buenas experiencias en algunos países que han creado instancias de control políticas, externas e independientes de las fuerzas policiales y de seguridad, que complementan los sistemas de asuntos internos o de justicia militar, orientadas a monitorear las prácticas de las fuerzas policiales, la transparencia y el debido proceso de los procesos disciplinarios y facilitar los reclamos de los ciudadanos<sup>10</sup>. También resulta interesante la experiencia de la Defensoría del Policía de Perú, que ya cumplió 10 años, dependiente del Ministerio del Interior, destinada a defender los derechos del personal policial en actividad, disponibilidad o retiro; formular recomendaciones sobre las condiciones del servicio; capacitar a los agentes para fortalecer la cultura de los derechos humanos; entre otras funciones<sup>11</sup>.

Por último, para el gobierno civil de la seguridad es necesario fortalecer los *procesos de producción y gestión de la información*, pero también los procesos de producción del conocimiento, que consiste en la puesta en valor, en contexto, de esa información, como una herramienta esencial para definir políticas a partir de diagnósticos precisos. Si bien de un tiempo a esta parte se advierten algunos avances en diversos países de nuestra región, la información disponible para el diseño, la ejecución y el monitoreo sobre la ejecución y la evaluación de las políticas de seguridad sigue siendo, como vimos en nuestras discusiones, en general, bastante deficiente.

## **5. Primeras observaciones sobre los sistemas de producción y gestión de la información en materia de violencia y seguridad en los países del MERCOSUR**

Teniendo en cuenta la importancia de contar con información adecuada, y partiendo del diagnóstico de que esta carencia en la producción de la información estadística, pero también en el análisis de la información

---

<sup>10</sup> Existen algunas experiencias interesantes en la región. En Argentina, por ejemplo, cuando se creó la Policía de Seguridad Aeroportuaria hace algunos años (la única fuerza de seguridad federal creada en democracia), se creó una Dirección de Control Policial de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, que funciona en el ámbito del Ministerio de Seguridad, y que está integrada por la Auditoría de Asuntos Internos, el Tribunal de Disciplina Policial y la Defensoría del Policía de Seguridad Aeroportuaria. Sus funciones, entre otras son: velar por el cumplimiento de leyes, reglamentos y disposiciones de la Policía de Seguridad Aeroportuaria; ordenar la instrucción de las actuaciones sumariales cuando le fueren requeridas; designarle un abogado de la Defensoría del Policía cuando el imputado no ejerza su defensa; designar por sorteo auditores sumariales e inspectores ad hoc cuando las circunstancias especiales y urgentes lo justifiquen; establecer o determinar los procedimientos de auditoría e inspecciones preventivas. La Dirección de Control Policial está dirigida por un funcionario civil (actualmente una mujer) sin estado policial e integrado por personal civil designado por el Ministerio (cf. ley 26.102, de mayo de 2006, y decreto 707 de 2008).

<sup>11</sup> Para más información, visitar <http://www.mininter.gob.pe/defensoria/index.html>.

disponible no se debe a falencias materiales sino técnicas y políticas, desde el IPPDH hemos llevado adelante una investigación —que contó con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)—, que se propuso mapear, identificar y describir los tipos de sistemas de información existentes en las áreas de Justicia, Interior y/o Seguridad en los Estados parte del MERCOSUR, en materia de violencia y criminalidad, a fin de procurar una eventual articulación regional de los datos que se produzcan a nivel nacional. Se buscaba conocer cómo funcionan los sistemas de producción y de gestión de la información estadística sobre violencia y seguridad en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Para ello contratamos a dos investigadoras, María Victoria Pita (Argentina, UBA-CONICET) y Ana Paula Mendes de Miranda (Brasil, Universidad Federal Fluminense), que durante varios meses analizaron bases de datos, documentos y realizaron entrevistas con funcionarios y especialistas de cada país. El documento final, que está en etapa de edición, será publicado y distribuido en los próximos meses, de modo que expondré algunos de los hallazgos de esa investigación.

La pesquisa indagó fundamentalmente sobre la información producida por las policías, por ser estas instituciones las que aparecen más próximas a los eventos que suponen el ejercicio de violencia o la violación de derechos, y porque de la calidad de sus registros, de su nivel de desagregación, por ejemplo, depende en definitiva el grado de conocimiento disponible respecto de esos hechos. También entendíamos que el estudio sobre la información producida por las policías nos permitía conocer la concepción de seguridad y violencia sobre la que ellas trabajan. Al respecto, uno de los objetivos del proyecto era explorar, hasta qué punto, ciertas conflictividades sociales son abordadas o no por la policía, y en consecuencia, son consideradas o no problemas de violencia y seguridad.

Una de las primeras conclusiones que podemos extraer de nuestra investigación es que *la producción y gestión de información sobre hechos y acontecimientos que implican violencia e inseguridad, y/o violación de derechos, aún no se realiza de manera acabada bajo el paradigma de la seguridad ciudadana*. A pesar de los avances que se advierten en la región respecto de la noción de seguridad ciudadana, ésta no está definitivamente consolidada en la práctica de las instituciones. En el ámbito de la producción y gestión de la información y del conocimiento de manera mayoritaria se continúa trabajando sobre la premisa la seguridad pública, ligada a la noción de orden público, que sigue siendo Estado céntrica. A partir de ciertos casos testigos<sup>12</sup> pudimos confirmar que hay ciertas conflictividades que no son consideradas delito, y que son “invisibilizadas” en estos registros policiales<sup>13</sup>.

De ello se deriva también otra conclusión, y es que *no existe articulación entre la información que se produce en materia de violencia social y criminalidad, y la que se produce en materia de violencia institucional*. Como dijimos, desde una concepción de seguridad ciudadana, se deben priorizar las estrategias coordinadas e integrales de prevención de las distintas formas de violencia: la social y la institucional, o sea la violencia generada desde los propios aparatos del Estado. Sin embargo, esta última también suele ser “invisibilizada” en los registros oficiales, que en su mayoría proviene de fuente policial; y no se contemplan espacios de articulación con las bases producidas por organizaciones de derechos humanos o sectores académicos, en instancias políticas por ejemplo.

La investigación analizó el tipo de la información producida por las policías, y se detuvo a identificar las

---

<sup>12</sup> La violencia doméstica, la intolerancia religiosa en Brasil, el hostigamiento a jóvenes pobres en Argentina, los desalojos forzados urbanos en Uruguay o rurales en Paraguay, por ejemplo.

<sup>13</sup> A veces porque la propia policía desestima la denuncia o desincentiva la denuncia. Así, hay estudios en Brasil que refieren a las “feijoadas”, que son aquellos conflictos considerados privados por la policía (peleas entre vecinos, entre parejas, en el trabajo), sobre los cuales la policía no interviene, y en consecuencia no registra.

*limitaciones y problemas de esos datos*, debido a su naturaleza y a las prácticas institucionales de registro, y las complicaciones que se derivan de la falta de registro o al registro deficiente de ciertos conflictos. Por *limitaciones que provienen de la naturaleza de estos datos* nos referimos a que son datos sesgados, que son estatales y que tienen un alto valor político. Son sesgados porque no son producidos para hacer diagnósticos de la situación, sino fundamentalmente como insumo de las propias agencias que los elaboran, para diseñar sus estrategias de intervención, y para rendir cuenta sobre su desempeño y funcionamiento. Que sean estatales implica —según los que se dedican a estudiar al Estado—, que cargan con determinado sentido, con determinado lenguaje “oficializado”, con categorías clasificatorias específicas, que muchas veces limita su alcance. Y decimos que tienen un alto valor político porque estos datos suelen funcionar como un barómetro de gestiones políticas, inciden en la generación de climas sociales, de lo cual se deriva muchas veces restricciones en el acceso y en la difusión de la información<sup>14</sup>.

Además, otro problema de estos datos es que tienen *escaso nivel descriptivo*. Muchas veces, y sobre determinados conflictos, no logran reflejar la realidad más micro, por ejemplo a nivel de cada localidad, o no permiten construir series a mediano y largo plazo. Cuando tienen la posibilidad de cuantificar con una expansión territorial importante, a veces no identifican sexo, edad o pertenencia étnica, nacionalidad o vínculo entre autores o victimarios, o su pertenencia a grupos especialmente vulnerables. Sin detalle descriptivo se sabe poco acerca del tipo de conflictividad, y en consecuencia se pueden equivocar las respuestas para intervenir sobre ella. La experiencia indica que para ser efectivas, las políticas de prevención de la violencia deben ser focalizadas.

Asimismo, el hecho de que sean producidos por una agencia con miras a rendir cuentas sobre su desempeño, complica la posibilidad de contrastar las series de datos entre sí, ya que cada base de datos (la de la policía, la del Poder Judicial, la del Ministerio Público, etc.) responde a lo que intra-institucionalmente se ha considerado significativo y relevante informar, y no a un plan que procure la articulación interagencial. Por lo demás, al no contar con sistemas categoriales y taxonómicos equivalentes se complica comparar los distintos grupos de datos.

Otra conclusión de nuestra investigación es que, en general, en nuestros países, sobre todo en materia de violencia y seguridad, *se produce y gestiona información, pero no conocimiento*. Existe una gran diferencia entre producir y gestionar información y producir y gestionar conocimiento. Lo primero implica estructurar ciertas formas de recopilación, difusión y acceso de aquello que fue registrado por las agencias y por instituciones en su propio desempeño. Producir conocimiento, en cambio, supone un plus de trabajo y de significación, porque requiere valorizar, contextualizar la información producida, reconocer las limitaciones de los datos, y en definitiva articular diferentes fuentes para conocer lo más acabadamente posible los procesos, las dinámicas y los sujetos involucrados sobre los cuales se va a buscar ulteriormente intervenir por la vía de políticas públicas. Producir conocimiento permitirá que, a partir de la generación de los datos, puedan trabajar los responsables políticos, junto a expertos y cuadros técnicos, articulándose distintas dependencias estatales, para definir prioridades y diseñar políticas e intervenciones adecuadas, asignándose para ello los recursos humanos, materiales y logísticos que sean necesarios.

Como se advierte, la investigación realizada por el IPPDH se focalizó en los procesos de producción y gestión de la información y conocimiento sobre violencia y seguridad, con miras a identificar sus

---

<sup>14</sup> En Uruguay se pudo observar cómo el impacto político que tenía la difusión de la información sistematizada por el Observatorio Nacional de la Violencia y la Criminalidad creado durante la gestión del Presidente Tabaré Vazquez puede explicar, tal vez, la debilidad institucional que tiene actualmente esa importante herramienta.

limitaciones y contribuir a su desarrollo. Por razones de tiempo, no puedo explayarme sobre la cuestión del acceso y la difusión de esta información, aspecto central para permitir el control de la sociedad sobre las políticas de seguridad y para garantizar una real participación ciudadana. Justamente por tener un alto valor político es un área que siempre se caracterizó por la falta de transparencia en el manejo de la información. Sabemos que hay algunos esfuerzos en distintos países para superar los obstáculos tradicionales que han puesto muchas veces a las políticas de seguridad en el mismo nivel de reserva que las de defensa, justificando la falta de acceso en razones de “seguridad nacional”<sup>15</sup>.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe “Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”, se ha dedicado a este aspecto y ha resaltado la importancia del acceso a la información en las políticas de seguridad, no sólo para garantizar la participación ciudadana real, sino además por la íntima relación que existe entre la falta de información confiable, la manipulación de la opinión pública y el impulso de políticas de seguridad represivas. Sólo citaré un párrafo de ese informe que resulta más que elocuente. Dice la CIDH que “sin un adecuado acceso a la información por parte de las personas, las organizaciones sociales, la academia y los medios de comunicación, es imposible sentar las bases para la construcción de un nuevo modelo de política de seguridad ciudadana, básicamente democrático y desarrollado fundamentalmente con el objetivo de proteger y garantizar los derechos humanos de toda la población. La ausencia de indicadores confiables, contruidos a partir de elementos técnicos, ampliamente difundidos y de fácil comprensión para los diferentes sectores de la sociedad, genera las condiciones para la manipulación de la opinión pública. Esto puede verificarse tanto por parte de sectores de gobierno, que ocultan o distorsionan información esencial sobre aspectos relevantes relacionados con la seguridad ciudadana, como por parte de grupos de interés político o corrientes de opinión, que aprovechan los vacíos de información objetiva para incrementar la sensación de inseguridad de la población, y así promueven modelos represivos que solamente favorecen la intolerancia, la estigmatización y, con ellas, el aumento de la exclusión y la desintegración de las sociedades de la región. La producción y difusión de información confiable sobre asuntos relativos a la política de seguridad ciudadana constituye una obligación positiva del Estado para la protección y garantía de los derechos humanos comprometidos”<sup>16</sup>.

## 6. Palabras de cierre

No quisiera terminar sin reconocer nuevamente la importancia de encuentros como éstos, que reflejan la voluntad de este Ministerio de impulsar instancias de reflexión profunda, de discusión sincera y de planificación seria en materia de políticas criminales y de seguridad. Alcanzar el modelo de la seguridad ciudadana democrática requiere debates teóricos pero sobre todo eminentemente políticos, pues implica asumir riesgos, enfrentar sectores poderosos (como redes de ilegalidad complejas), superar diferencias y contradicciones muchas veces ancladas en el interior de las propias filas, en pos de alcanzar acuerdos políticos sustentables, y estar dispuestos incluso a intentar disuadir a la sociedad (es decir, a sus propios electores) sobre este tipo de abordajes, menos simplistas o mágicos, pero definitivamente más eficaces.

Desde el IPPDH entendemos que, en función de estas particularidades, el MERCOSUR y el UNASUR son espacios que pueden permitir el intercambio de experiencias y de información, sobre realidades parecidas, y además funcionar como ámbitos propicios para desarrollar estrategias y políticas regionales en esta

---

<sup>15</sup> Por ejemplo, en el caso de Chile, el Consejo para la Transparencia ha dictado resoluciones en las que determina que no basta con invocar motivos de seguridad pública o nacional para denegar el pedido de la información. Sostuvo este organismo que “se debe acreditar que su publicidad daña o afecta de manera cierta, probable y específica la seguridad nacional” (cf. Consejo para la Transparencia, Resolución C1163-11, del 1 de febrero de 2012).

<sup>16</sup> CIDH, *Seguridad y Derechos Humanos*, 2009, párrafo 183.

materia, que contribuyan a alcanzar acuerdos políticos más consolidados. Sólo así podrán sostenerse en el tiempo, y como políticas de Estado, las políticas de reducción de la violencia y se garantizará a todos nuestros ciudadanos y ciudadanas mayores niveles en el goce de los derechos humanos.