

Ciudad de Buenos Aires, 9 de abril de 2019

Acuerdos básicos para una agenda democrática de seguridad

Equipos de investigación conformados por especialistas en materia de violencia, delitos, policías y políticas de seguridad de Argentina nos reunimos en las Segundas Jornadas de Estudios Sociales sobre Delito, Violencia y Policía. En el marco de esta actividad coincidimos en la necesidad de pronunciarnos sobre ciertos aspectos de las políticas de seguridad en el ámbito nacional.

- **Información sobre delitos, violencias y sistema penal.** Resulta indispensable mejorar la producción, el acceso, el análisis y los usos de datos de fuentes oficiales sobre el delito, las violencias y el sistema penal para el desarrollo de políticas basadas en diagnósticos certeros que puedan ser monitoreadas en su implementación y evaluadas en sus efectos. Las estadísticas de hechos delictuosos de base policial (SNIC) requieren ser mejoradas a partir de un mecanismo sistemático de monitoreo y confrontación con otras fuentes (judiciales, de salud) que ratifique la veracidad de la información. Además, se deben desagregar los datos de cada artículo de la ley 23.737 (estupefacientes). Falta publicar los informes SAT (Sistema de Alerta Temprano) con información detallada de los hechos, las víctimas y los imputados. La encuesta nacional de victimización del 2017 usa un formato anacrónico, que impide su comparación internacional. Por otro lado, es casi nula la producción de datos para monitorear la violencia de las fuerzas de seguridad y penitenciarias. No se producen estadísticas sobre detenciones con o sin orden judicial, letalidad y lesividad policial, cantidad de policías procesados o condenados por delitos, entre otras, y en los pocos casos en que existen son fragmentarias y de muy difícil acceso. En cuanto al funcionamiento del sistema penal, faltan datos básicos sobre cantidad de personas detenidas por las policías, número de imputados con prisión preventiva o con sentencia condenatoria y por qué tipo de delitos. Luego, falta un mecanismo de monitoreo que asegure la confiabilidad de los datos en materia de ejecución penal (SNEEP), por ejemplo, sobre el número de personas privadas de su libertad. Esto revela déficits extraordinarios de transparencia de las instituciones policiales, judiciales y penitenciarias federales y provinciales, escondiendo aspectos claves de su funcionamiento para el debate público y el diseño e implementación de políticas en la materia.

- **Uso de armas de fuego.** El control de las armas de fuego debe ser uno de los pilares de una política de seguridad tendiente a reducir los niveles de violencia en la sociedad. Al contrario, preocupan las declaraciones realizadas por funcionarios/as que reivindican su uso por parte de particulares, ya que nuestros estudios dan cuenta que la proliferación de armas de fuego tiene la capacidad de incrementar la letalidad de los conflictos siendo justamente contraproducentes como mecanismo de protección. Por lo tanto, se debe desalentar la demanda y reducir su proliferación mediante: el plan de entrega voluntaria de armas y municiones (actualmente abandonado); la exigencia de los requisitos para el otorgamiento de las licencias, incluyendo el control por violencia de género; el requerimiento de la renovación de las licencias; los mayores controles de los arsenales de las fuerzas de seguridad; el registro y la pronta destrucción de las armas decomisadas; el rastreo de las armas robadas; la eliminación del estado policial y de la tenencia del arma reglamentaria fuera de servicio que incrementa las chances de homicidios, femicidios y suicidios de y por policías; y el fortalecimiento de la supervisión de las fábricas, armerías, exportadores e importadores de armas de fuego y municiones. Todo esto sería posible si se avanzara en la implementación de la Ley 27.192/15 que creó la Agencia Nacional de Materiales Controlados (ANMAC, ex RENAR) mediante la asignación de un presupuesto propio y personal idóneo, junto con la participación de la sociedad civil y de otras agencias estatales, tal como lo prevé la citada ley.

- **Fuerzas de seguridad.** Subrayamos la gravedad de las declaraciones y acciones por parte del gobierno nacional que legitiman usos de la fuerza que contradicen los marcos normativos y trastocan las prioridades que deben orientar las prácticas policiales, que son la defensa de la vida, los derechos y la integridad física de todas las personas. La narrativa gubernamental incentiva el hostigamiento, el abuso de la fuerza y la ejecución sumaria al tiempo que la define engañosamente como una modalidad de cuidado al policía que lejos de protegerlos pone en riesgo su vida, su trabajo y su libertad. Frente a esta forma de conducción de las fuerzas de seguridad el mejoramiento de las condiciones del trabajo policial, la formación y adiestramiento, la aplicación de protocolos de actuación adecuados a los estándares internacionales de derechos humanos, la creación de mecanismos de control externo y un uso racional y mínimo de la fuerza son requisitos indispensables para avanzar en la calidad de las intervenciones de las fuerzas policiales. También lo es el enjuiciamiento y castigo de los funcionarios que delinquen. Resulta necesario sensibilizar a los funcionarios/as en cuestiones vinculadas a la perspectiva de género, ya que las violencias no sólo se ejercen desde la institución hacia otros ciudadanos sino también intra-institucionalmente. Por último, destacamos la importancia de darle lugar al debate público sobre los mecanismos de protección de derechos sociales y laborales de los funcionarios/as, tales como su derecho a la libre agremiación y negociación colectiva.

- **Políticas de control de las drogas ilegalizadas.** Existe un creciente consenso a nivel internacional en el entendimiento de que las políticas y estrategias implementadas en el marco de la denominada “guerra contra las drogas” no sólo no han mostrado resultados positivos, sino que, por el contrario, han generado nuevos problemas o lo que se denomina “consecuencias no intencionadas”. La criminalización de los usuarios, el crecimiento de la violencia y el desborde de los sistemas policiales, judiciales y carcelarios son tan sólo algunas de esas consecuencias. En el caso argentino, la información disponible muestra un notable incremento en las detenciones, procesamientos y condenas año tras año, con un énfasis excesivo en los consumidores y en los eslabones más débiles de la cadena de comercialización ilícita de estupefacientes, algo que la política de desfederalización de la persecución de delitos menores no ha logrado modificar. Particularmente grave es el impacto de esta política en el crecimiento de la población de mujeres y mujeres trans/travestis detenidas. En tanto se prioriza un enfoque punitivo centrado en la seguridad se abandona la debida atención que el problema de las drogas debería tener desde la salud pública. Frente a las consecuencias negativas de este enfoque las políticas que se vienen implementando no han tenido impacto en la disponibilidad de drogas en el mercado local. Los fracasos de la estrategia vigente, así como los costos asociados a ella, demandan la urgente evaluación de alternativas regulatorias superadoras de las ineficaces políticas que hoy se privilegian.

- **Políticas comunicacionales.** El discurso gubernamental que hace uso de la amenaza y el miedo se transformó en política de Estado; justifica el uso de la fuerza e instituye la violencia institucional y es fuente privilegiada de agendas sociales y mediáticas. En tal sentido, algunos medios de comunicación construyen noticias que amplifican el impacto del delito y difunden discursos de la seguridad acríticamente, contribuyendo a generar climas de alarma social. Ante este diagnóstico, enfatizamos la importancia en un régimen democrático del respeto por las víctimas, la prudencia en la categorización de los victimarios y recomendamos el uso de protocolos de generación de noticias que: apelen a fuentes y contenidos múltiples; protejan a las víctimas; y cuiden el uso de las causas judiciales para evitar estereotipaciones y definiciones de escenarios de miedo que sólo profundizan la violencia social e institucional.

- **Violencia de género.** La violencia de género como problemática ha logrado un lugar privilegiado en la agenda pública de nuestro país en los últimos años, en enorme medida gracias a la consolidación del movimiento de mujeres. La generación de estadísticas sobre femicidios, iniciativa

de la sociedad civil, fue el primer paso en la producción de información criminal sobre violencias letales. La tarea, luego asumida en paralelo por diversos organismos, da cuenta de la gravedad y extensión de la máxima manifestación de la violencia de género. Esta concentración de la atención en la producción de información criminal sobre femicidios y, en alguna medida, sobre violencia doméstica, resulta fundada pero no exime al Estado de la responsabilidad de construir información sobre otras múltiples formas de violencia de género. Es necesario mejorar la calidad de los datos, crear registros únicos, establecer parámetros y mecanismos de recolección consensuados que contemplen los distintos canales de gestión de este tipo de conflictividad (fuero penal, civil, familia, líneas de atención telefónica, programas de atención locales) y promover la rendición de cuentas sobre el tratamiento judicial de los casos. Por otra parte, la sanción de leyes y creación de programas para atender este tema son necesarias, pero no son suficientes, en especial cuando no son acompañadas del necesario presupuesto para una debida implementación. Las falencias en la articulación entre el poder ejecutivo y el judicial en la efectivización de las medidas de protección de las víctimas es una prioridad para garantizar intervenciones que cumplan con su cometido. Resulta también necesario incorporar la perspectiva de género en las diversas agencias, especialmente judiciales y policiales. Finalmente, debería avanzarse en forma urgente en el desarrollo de políticas de prevención de las agresiones sexuales entre las que deben incluirse políticas de prevención situacionales y políticas integrales como la Educación Sexual Integral (ESI).

- **Régimen Penal Juvenil.** Consideramos necesario avanzar en la sanción de un régimen de responsabilidad penal juvenil que garantice los derechos de las y los jóvenes acusados de cometer delitos y que reemplace al decreto ley 22.278, actualmente vigente. Sin embargo, la reforma solo será útil si se acompaña de mejoras y fortalecimiento (presupuestario y de diseño) de la institucionalidad especializada existente, así como del sistema de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes creado por la ley 26.061. También si se privilegia el uso de medidas alternativas al proceso penal y al encierro. Rechazamos categóricamente la baja en la edad de punibilidad a los 15 años. Esta propuesta es regresiva en materia de derechos humanos y contraria a las recomendaciones internacionales. Pero además no hay evidencia de que el aumento de la punitividad disminuya la participación de jóvenes en el delito. Por su parte, sí hay evidencias de que el tránsito por el complejo penal (policial, judicial, instituciones de encierro) incide negativamente en las trayectorias biográficas de las y los jóvenes. Preocupa también la distorsión en el diagnóstico sobre la participación delictiva de los jóvenes, cuando las cifras oficiales expresan una baja incidencia del delito juvenil.

- **Criminalización de la población migrante.** Existen reformas legales, iniciativas gubernamentales y discursos de funcionarios que culpabilizan a los/as inmigrantes del crecimiento de ciertos delitos y otros problemas. Las propias estadísticas oficiales desmienten estas afirmaciones: según el Sistema Nacional de Estadísticas de Ejecución de la Pena, solo el 5,8% de la población penitenciaria argentina procede de otros países. Preocupa el Decreto que reglamentó la expulsión de extranjeros que, si bien se encuentra en revisión por parte de la Corte Suprema de Justicia, ha generado ya efectos alarmantes: desde 2016 se han incrementado las órdenes de expulsión que pasaron de 1.704 en 2014/2015 a 3.976 entre el año 2016 y abril de 2018.

- **Sistema de Inteligencia.** Hechos de transcendencia pública pusieron en evidencia recientemente la necesidad de evaluar el sistema de inteligencia en su funcionamiento y repensarlo desde los pilares de la democracia y el Estado de derecho. Resulta preocupante tanto el proceso mediante el cual fueron designadas las autoridades de la Agencia Federal de Inteligencia (AFI), los retrocesos que la derogación de gran parte de la doctrina de este organismo supuso en términos de transparencia y publicidad de la información, así como el traspaso por vía de decreto a la Corte de las escuchas telefónicas, tarea que el Congreso le atribuyó al Ministerio Público Fiscal. A la luz de la experiencia, es necesario eliminar las excepciones que permiten a los integrantes de la AFI la

realización de tareas policiales, de asistencia judicial y de investigación criminal, así como el alcance del secreto en la regulación interna, el que de ninguna manera debería impedir el debido control externo de sus actividades. La AFI no es una policía ni debe serlo. Es necesario rediscutir sus funciones, circunscribirlas y establecer cómo se vincula con otras funciones del estado, como la seguridad y la defensa.

- **Criminalización de la protesta social.** En el marco de la ya nombrada legitimación gubernamental al uso de la fuerza se observa una fatal combinación entre: mayor habilitación al uso de la fuerza, descoordinación y falta de preparación del personal. La presentación del “protocolo anti-piquete” del ministerio de Seguridad, impracticable en un contexto de extendida conflictividad social, constituye un claro mensaje político en esta dirección. La intervención en protestas sin armas de fuego, y donde predomine el criterio de intervenciones orientadas a la gestión política de los conflictos deben ser los horizontes de la relación de las fuerzas de seguridad con las distintas formas de acción colectiva.

- **Desdibujamiento de la distinción entre seguridad interior y defensa.** Preocupan los decretos y resoluciones (decreto 228/16, 683/18, 703/18 y Resolución del Ministerio de Defensa de la Nación 860/18), que evidencian una tendencia progresiva a diluir la distinción entre el ámbito de la seguridad interior y el de la defensa, logro convertido en política de Estado desde el retorno de la democracia. Este intento de fusionar ambas agendas apelando la necesidad de enfrentar las “nuevas amenazas”, no se sustenta en la realidad de nuestro país y además reconoce pésimos antecedentes en términos de eficacia, incremento de la violencia y graves vulneraciones a los derechos humanos en otras experiencias (como Brasil, México y Colombia). También preocupa la focalización de buena parte de las políticas nacionales de seguridad en los pasos fronterizos, así como modificaciones por vía de decreto a normativas de seguridad en las áreas limítrofes (especialmente, el decreto 253/18). De continuar alimentándose la idea de que el principal problema de seguridad nacional es externo e ingresa por los límites políticos del país, solo se contribuirá a abonar a la estigmatización de estos territorios.

- **Sistema de justicia penal y cuestión carcelaria.** La administración de justicia penal, tanto federal como nacional y provincial, juega un papel relevante en el agravamiento de los problemas estructurales que se vienen mencionados. Predomina la focalización en delitos callejeros y la ausencia de políticas judiciales orientadas a formas criminales más complejas. La judicialización de cuestiones políticas y la politización de cuestiones judiciales son rasgos configurados en el largo plazo que lejos de revertirse se ha profundizado. En cuestiones carcelarias, la sobrepoblación obedece tanto al abuso de la prisión preventiva como medida cautelar, como a la aplicación de penas impuestas mediante los regímenes de flagrancia y juicio abreviado. El sostenido aumento de las tasas de encarcelamiento profundiza la violación sistemática de los derechos sociales, civiles y políticos de las personas detenidas. La reforma regresiva de la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad de 2017, que restringe libertades anticipadas y avances en la progresividad, explica parte de esta situación; y ya ha generado consecuencias igualmente preocupantes en los hogares y familiares de los/as privados/as de su libertad. Frente a esta coyuntura preocupan las respuestas estatales de corte punitivo y el desentendimiento de las agencias judiciales de estas problemáticas. Consideramos necesario en este sentido la revitalización de las actividades de tratamiento al interior de las prisiones, la profesionalización de la tarea penitenciaria, la incorporación de la perspectiva de género y el reforzamiento de las políticas de inclusión social postpenitenciaria, a fin de afrontar la realidad descripta.

Adhesiones

Núcleo de Estudios sobre de Seguridad en la Provincia de Buenos Aires (FaHCE/UNLP).

Grupo de Estudios sobre Policías y Fuerzas de Seguridad (CAS/IDES-UNQ).

Laboratorio de Estudios Sociales y Culturales (UNQ).

Núcleo de Estudios sobre la Violencia y la Muerte (IDAES/UNSAM).

Observatorio de Políticas de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (FaHCE/UNLP).

Grupo de Estudios sobre el Gobierno de la Inseguridad (IIGG/UBA).

Equipo “Políticas de seguridad y policía en la provincia de Córdoba” (IAPCS/UNVM).

Grupo de Estudios sobre Comunicación, Política y Seguridad (IIGG/UBA).

Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia. (ILSED)

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales. (INECIP)

Centro de Estudios Legales y Sociales. (CELS)

Equipos de Investigación en Políticas de Seguridad Ciudadana (UNLa).

Laboratorio de Estudios en Cultura y Sociedad (FTS/UNLP).

Grupo de Investigación “Cambios en el castigo en la Argentina contemporánea” (UnPaz).

Centro Universitario de San Martín (UNSAM).

Núcleo de Estudios Socioculturales sobre el Derecho y sus Instituciones (UNSAM).

Programa Delito y Sociedad (UNL).

Núcleo de Antropología, Muerte y Política (IDACOR/UNC).

Equipo Seguridad y Derechos Humanos (FCS/UNC).

Programa “Estado, poderes y control social” (CIECS/CONICET/UNC).

Programa de Estudios sobre el Control Social (IIGG/UBA).

Observatorio de Seguridad (FSOC/UBA).

Proyecto UBACyT “Los usos sociopolíticos de la violencia” (UBA).

Proyecto UBACyT “Comunicación pública de las tensiones y conflictos entre territorios, fronteras, desplazamientos e identificaciones” (IIGG/FSOC/UBA).

Programas de Estudios Sociales en Género, Infancia y Juventud (CEDESI-LICH-CONICET/UNSAM).

Centro de Estudios en Política Criminal y Derechos Humanos.

Grupo de Estudios Delito y Sociedad (FaDeCS/UNCOMA).

Observatorio de Adolescentes y Jóvenes (IIGG/UBA).

Equipo de Estudios Sociojurídicos en Derechos Humanos (INDES-UNSE-CONICET).

Proyecto “Indagaciones interdisciplinarias sobre la producción de subjetividades y dispositivos de control social a través de la categoría seguridad-inseguridad (UNVM).

Proyecto UBACyT “Los usos sociopolíticos de la violencia: un abordaje cultural de la cuestión criminal en Argentina”.

Programa de Seguimiento de Políticas de Seguridad de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Área de Sociología de la Administración de la Justicia Penal (ICJ/ FCJS UNLP).

-