

Uruguay+25

DOCUMENTO DE TRABAJO Nº 15

Agenda de convivencia, seguridad
ciudadana y democracia

Juan Faroppa

Coordinación Proyecto Uruguay + 25: Leo Harari y Cecilia Alemany

Edición: Mario Mazzeo y Natalia Uval

Compilación: Yálani Zamora y Carolina Quintana.

Diseño: Diego García.

La Red Sudamericana de Economía Aplicada (Red Sur/Red Mercosur) es una red de investigación formada por universidades públicas y privadas, y centros de producción de conocimiento de la región, sus proyectos son regionales e involucran permanentemente a investigadores/as de varios países de América del Sur.

La misión de la Red es contribuir al análisis y el debate socio-económico regional identificando respuestas a los desafíos del desarrollo, Promueve, coordina y desarrolla estudios conjuntos desde una perspectiva independiente y rigurosa sobre la base de metodologías comunes desde una visión regional. Integra las dinámicas globales y analiza las lecciones aprendidas de otras experiencias y regiones, para atender las prioridades para el crecimiento inclusivo y sustentable en América del Sur.

Desde sus inicios, la Red ha tenido el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID-IDRC, Canadá) y para la realización del Proyecto Uruguay + 25 contó también con el apoyo de otras instituciones tales como el BID, la CAF, el Banco Mundial y la ANII.



www.redmercosur.org

Edificio Mercosur,

Luis Piera 1992, 3.er piso

Tel: (+598) 2410 1494

coordinación@redmercosur.org

11200, Montevideo – Uruguay

La Fundación Astur fue creada a mediados de 2009. Su nombre resume de cierta manera las dos patrias, Asturias y Uruguay, de quien la ha constituido y es su presidente, Enrique V. Iglesias. La Fundación tiene dos ejes de acción:

La divulgación de conocimiento en ciencias económicas, sociales y políticas y otros temas claves del debate contemporáneo. Para cumplir con ese objetivo ha organizado el ciclo de conferencias Pensando el Futuro, la publicación Cuadernos de Astur, y diversos talleres y encuentros, promoviendo el diálogo social. La presente obra se inscribe en este eje. El desarrollo de actividades dedicadas a atender a sectores vulnerables de la población. Para cumplir ese objetivo trabaja en la mejora de las condiciones de vida y de cuidados de los adultos mayores.

La fundación participa en la elaboración de proyectos y gestiona recursos para financiarlos, privilegiando la asociación con otras organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas nacionales y locales.

Iturriaga 3379

11300 Montevideo

Tel: (+598) 2622 30 96

info@fundacionastur.org

www.fundacionastur.org

La serie de documentos de trabajo Uruguay + 25 compila los diferentes trabajos realizados en el marco del proyecto, liderado por Enrique V. Iglesias, desde la Fundación Astur y con la colaboración de la Red Sur. Esta es una iniciativa que recoge el espíritu de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) que tuvo lugar hace 50 años, sentando las bases de la planificación para el desarrollo en el estado moderno uruguayo, y de una cultura de colaboración con técnicos de la región para analizar los desafíos nacionales con una perspectiva de largo plazo.

El objetivo de este proyecto fue llevar adelante un proceso de análisis, debate e identificación de propuestas de políticas para la agenda de futuro de Uruguay, en su dimensión nacional, considerando la dimensión regional e internacional de cara al desafío del desarrollo inclusivo y sostenible. Esta propuesta se basa en el entendimiento de que la sociedad uruguaya tendrá más oportunidades a futuro en la medida de que las políticas y estrategias de desarrollo tengan un enfoque de mediano y largo plazo, y reflejen consensos nacionales reconociendo lecciones aprendidas en Uruguay, la región y el mundo.

El libro “Uruguay + 25. Documentos de investigación” es la obra colectiva producida en el marco del proyecto que compila las versiones resumidas de los aportes de treinta y nueve especialistas. A través de estos documentos de trabajo se dan a conocer las investigaciones de base de esos trabajos y otros estudios que se comisionaron en el marco del proyecto, así como notas de opinión.

Esta iniciativa fue posible gracias al apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Mundial (BM), el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Juan Faroppa

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad de la República. Integrante del Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay (INDDHH). Profesor Asistente de la Cátedra de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República.

Agenda de convivencia, seguridad ciudadana y democracia

1. Antecedentes. La convivencia democrática y la seguridad ciudadana en Uruguay: “Espejito, espejito...”

Según los datos que surgen de las más recientes encuestas de opinión pública, para el 55 % de la población de Uruguay, la inseguridad ciudadana constituye el principal problema del país. Para el 20 % de esa misma población, el problema de la violencia y el delito se ubica como el segundo mayor problema que enfrenta actualmente nuestra sociedad¹.

Otros estudios señalan esa tendencia: “(...) la mayor tasa de victimización por delincuencia se da en Quito (Ecuador), donde el 36,9% de los encuestados manifestaron haber sido víctimas de la delincuencia (...) En Montevideo, casi un tercio (30,9%) reportó haber sido víctima de la delincuencia en el último año. Esta cifra ubica a la capital como la séptima con mayor incidencia de la delincuencia. Si se amplía el foco y se mira a la incidencia de la delincuencia a nivel del país, Uruguay ocupa el quinto lugar en el ranking de países: el 22,8% de los encuestados manifestó haber sido víctima de algún acto de delincuencia en el último año. Estos valores, tanto para Montevideo exclusivamente como para el conjunto del país, no han variado significativamente desde 2007. Con independencia de la experiencia directa con el crimen, la inseguridad es un problema que aqueja a los pobladores del continente en general y a los uruguayos en particular. Si se ordenan las capitales comenzando por aquellas con los niveles más altos de inseguridad percibida, con 47,4 puntos en una escala de 0 a 100 (en la que 100 es la mayor inseguridad percibida), Montevideo ocupa el séptimo lugar en el ranking de las 24 capitales. La sensación de inseguridad en nuestra capital es mayor a la del resto de las capitales del Cono Sur”².

Finalmente, según cifras oficiales, “Uruguay padece un agravamiento de sus problemas de inseguridad, verificado tanto a nivel de estadísticas, como de percepción de temor y victimización. En el período 2005-2010 la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes pasó en el país de 5,7 a 6,1 (en Montevideo creció del 6,4 al 8,0); el robo con violencia (rapiñas) creció en un 120% (de un 25,3 a 55,6 por cada 10.000 habitantes); la tasa de violencia doméstica por cada 100.000 habitantes aumentó un 223% (de 207 a 462); y la población carcelaria creció un 22% en igual lapso. A nivel de percepción, el

1. Encuesta realizada por la empresa CIFRA, publicada en semanario Búsqueda, Montevideo, Uruguay. No. 1.716, 6 al 12 de junio de 2013.

2. Queirolo, Rosario et al. “Cultura política de la democracia en Uruguay y en las Américas. Hacia la igualdad de oportunidades”. USAID. Montevideo, Uruguay. 2013.

69% de la población de Montevideo considera que el delito aumentó en el último año en el país; el 64% de sus habitantes considera probable o muy probable ser víctima de un delito en los próximos meses; el 52% siente que su barrio es inseguro o muy inseguro; y el 71% cree probable o muy probable ser asaltado en la vía pública”³.

1.1 La violencia como eventual fenómeno emergente en la sociedad uruguaya: mentiras verdaderas.

¿Todo tiempo pasado fue mejor? Una hipótesis inicial para este trabajo puede dirigirse a hacer foco en las pautas culturales que marcaron las relaciones interpersonales en la sociedad uruguaya desde el inicio del Siglo XX hasta entrados los años 60. No obstante, no parece posible fijar en forma irreversible este marco temporal, por lo que el análisis lleva, indefectiblemente, a los mismos orígenes de esta comunidad que, luego de un lento y azaroso proceso interno e internacional, fue convirtiéndose en un Estado independiente.

A veces resulta difícil ingresar en ese terreno, debido a resistencias culturales, políticas, e incluso vinculadas a la auto-percepción que los uruguayos y uruguayas tenemos sobre nosotros mismos/as. Pero la historia no puede desconocerse y se proyecta hasta el entorno actual, recordándonos que somos una sociedad asordinemente violenta. En general, y sin desconocer a la violencia como una de las más oscuras condiciones del ser humano en el plano universal, el nacimiento de los estados nacionales en nuestra región, como se insinuó en el párrafo anterior, es una larga secuencia de hechos sangrientos, donde el respeto por la dignidad de la persona humana nunca se ubicó en los primeros lugares de preocupación de los protagonistas de esos años.

Fue violenta nuestra independencia de la metrópoli; fue violento el período de construcción “nacional” (solamente basta pensar en el Uruguay del Siglo XIX: la “Tierra Purpúrea”⁴) y fue violento nuestro ingreso a un esbozo de Estado de Bienestar entre finales del siglo XIX y el primer lustro del siglo XX. La violencia continuó manifestándose en las relaciones interfamiliares; en el aparato de control policial-penal estatal; en la forma en que se resolvían las “cuestiones de honor” (con duelos legales o ilegales, según la alcurnia de los involucrados, o el reconocimiento del “infanticidio honoris causa”). Los años treinta nos recibieron con otra dictadura y la institucionalidad democrática debió esperar hasta entrados los años 40. Luego del fin de la 2da. Guerra Mundial y del soplo esperanzador de la creación de las Naciones Unidas, comenzaron las largas décadas de la Guerra Fría, donde nuestro país no estuvo ajeno, por supuesto, a esta nueva realidad internacional.

3. Datos extraídos del Documento de proyecto del Programa de Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana (Ministerio del Interior-Banco Interamericano de Desarrollo) el cual está actualmente en ejecución.

4. Ver: Hudson, Guillermo Enrique, Disponible en <http://bit.ly/WNgEVK>

Desde los sectores de poder se persiguió todo disenso político y social. Por su parte, el proyecto revolucionario para construir una nueva sociedad soñada como más justa y fraterna, pasaba también por el tamiz de la violencia. Los años 60 y principios de los 70 marcaron el inicio de uno de los momentos más terribles de la convivencia entre los uruguayos. Luego, con el golpe de Estado que comienza en febrero de 1973 y se establece claramente en junio del mismo año, el país vive una experiencia desgarradora de terrorismo de estado con acciones tan bárbaras que superaron la violencia del siglo XIX por lejos, y que aún hoy marcan a fuego a importantes sectores de nuestra comunidad, al sistema judicial y a los actores políticos.

Por lo tanto: ¿la sociedad uruguaya se torna más violenta con la construcción de un nuevo sistema democrático en 1985?. Según el discurso más conservador de la “inseguridad ciudadana” eso sería así. Pero, como hemos relevado a vuelo de pájaro en los párrafos anteriores, todo parece hacer suponer que esta posición es intencionalmente tendenciosa en lo político o al menos, académicamente equivocada.

Como en otras dimensiones de nuestra cultura, vivimos añorando un país ideal, soñado, que, quizás, nunca existió más allá de un imaginario que generación tras generación fuimos construyendo y alimentando. Somos un país solapadamente violento. De acuerdo a determinadas coyunturas, esa violencia se contiene o emerge explosivamente.

1.2 Logros y fallas a partir del inicio de la construcción democrática de 1985 en la búsqueda de un modelo sobre seguridad ciudadana.

a- La situación a mediados de los años 80

Luego de apariciones puntuales en la agenda nacional (como la que se produce en la década de los años cincuenta debido a casos muy puntuales de participación de menores de edad en infracciones penales), en 1987 apenas dos años después de iniciado el proceso de construcción de una nueva institucionalidad democrática, el tema de la inseguridad ciudadana enfocado fundamentalmente en la “minoridad infractora” (que incluye el debate sobre los lugares donde se haría efectiva la privación de libertad) vuelve a ponerse sobre el tapete. En ese momento, en el Parlamento se presentan varios proyectos de ley, algunos de los cuáles plantean directamente la baja de la edad de imputabilidad: “Las diversas autoridades que concurrieron al Senado dijeron que los delitos eran cometidos casi siempre por los mismos menores, cuyo número no sobrepasa los doscientos. Si logramos que esos doscientos o buena parte de ellos, queden fuera de circulación, habremos ahorrado para la población de Montevideo parte importante de sus riesgos inmediatos”⁵.

5. Artículo de prensa elaborado por el Senador Dardo Ortiz, autor de uno de los proyectos de ley que proponen la baja de la edad de imputabilidad (Citado por De Martino y Gabin, op cit. pág. 65).

Por su parte, la Dra. Adela Reta (Ministra de Educación y Cultura del gobierno de la época) sostenía que: “Plantearlo así -se refiere a la baja de la edad de imputabilidad- es minimizar el tema, que incluye la posibilidad de disponer de dependencias especiales para la atención de menores a quienes se les debe brindar un tratamiento razonable (...) se procurará dar seguridad al menor y a la sociedad, evitando fugas en los establecimientos de seguridad que se habrán de disponer en breve (...) hacer descender el límite de imputabilidad agudizará el problema, acarreado un comienzo más precoz de la delincuencia”⁶.

En 1988, el Parlamento siguió tratando en profundidad esta temática. En esa oportunidad, el entonces Senador Gonzalo Aguirre Ramírez sostuvo en Cámara que: “no es modificando la legislación penal que se combate la delincuencia, sino atacando sus causas sociales y económicas. A menos que lo que se busque no sea eliminar la delincuencia, sino a los delincuentes”⁷.

En definitiva, más de dos décadas atrás, en el Poder Legislativo uruguayo ya se debatió sobre la baja de la edad de imputabilidad penal, y se decidió mantenerla en los dieciocho años. Esto implicaba que las personas menores de esa edad (con la legislación aún vigente: Código del Niño y Código Penal) que cometieran infracciones penales debían seguir siendo internadas, por orden judicial, en establecimientos separados de los internos adultos. No obstante, como sabemos, esto no cerró la discusión: como es ampliamente conocido, el discurso de la inseguridad creciente, vinculado en especial a infracciones cometidas por menores de edad, se expande hasta nuestros días.

b-Un primer intento de política pública: el Programa de Seguridad Ciudadana

En 1996 comienzan a esbozarse los primeros intentos de construir una política integral para enfrentar las demandas sociales en relación con el crecimiento del delito y la violencia. En ese momento, el Ministerio del Interior tomó la decisión de acordar con el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) un préstamo para implementar el Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito y la Violencia, que ya había obtenido resultados alentadores en otros países de Sudamérica.

El Programa de Seguridad Ciudadana (PSC) incluía diferentes componentes, pero, en especial debe destacarse que: (a) por primera vez en el país se identificaba la violencia doméstica como uno de las amenazas más serias a los derechos a la vida y a la integridad personal históricamente invisibilizada en Uruguay, a pesar que ya había sido tipificada como delito en 1995 a través del Art. 18 de la Ley 16.707 (llamada “de Seguridad Ciudadana”)⁸; (b) se diseñan e implementan medidas específicas de prevención de la

6. Ídem Nota No. 4 , pág. 66

7. Íbidem, pág. 67.

8. Esta nueva figura delictiva se incorporó al Código Penal como Art. 321 bis, bajo el capítulo “Delitos contra la Personalidad Física y Moral del Hombre”.

violencia y el delito, abriendo un campo hasta ahora inexplorado a la participación de organizaciones no gubernamentales; sociales; comunitarias y vecinales; (c) se asume la necesidad de revisar el modelo de formación y especialización policial, con actividades concretas para fortalecer la Escuela Nacional de Policía, a la vez que se realiza el primer intento de cambios sustantivos en el ejercicio de la función policial, con el inicio de una experiencia piloto de Policía Comunitaria; y (d) por primera vez en muchos años se intenta también experimentar con un nuevo modelo para la gestión penitenciaria, con la puesta en funcionamiento del Centro Nacional de Rehabilitación (CNR)⁹.

Por otra parte, a partir de estos años y también como una de las actividades ejecutadas por el Programa de Seguridad Ciudadana, comienza a desarrollarse una inédita actividad sistemática de recopilación y análisis de información sobre hechos de violencia y delitos, en principio en los departamentos de Montevideo y Canelones. Esta experiencia fue, desde sus orígenes, un área de trabajo compleja, de difícil asimilación por algunos integrantes de la corporación policial. Más allá de los obstáculos que debieron sortearse, fue el inicio de un proceso que ponía a Uruguay en la línea de aquellos países que intentaban la construcción de políticas sobre seguridad ciudadana sobre bases objetivas, con la utilización y difusión de información técnicamente respaldada y confiable. Como se ha señalado ya en este trabajo, el proceso siguió enfrentando resistencias y dificultades en los últimos tres lustros, al punto que, en la actualidad, se adoptaron decisiones que ponen en tela de juicio la posibilidad de que la experiencia uruguaya sobre registro, análisis y aplicación operativa de la información sobre delito y violencia siga recorriendo el camino de aquellas experiencias internacionales más exitosas en la materia:

Sin embargo, a la vez que comenzaba a insinuarse en el país un intento de atender las dimensiones operativo-institucional y preventiva de una política pública sobre seguridad ciudadana¹⁰, la dimensión normativa mostraba claras contradicciones, lo que ponía en evidencia que en Uruguay todavía no se había asumido plenamente la necesidad de cambiar el viejo modelo “de orden público” que orientaba las medidas de seguridad interior. Es así que el inicio del diseño del PSC coincidió con la vigencia de un nuevo marco normativo penal, creado, en especial, a partir de las llamadas “Leyes de Seguridad Ciudadana”¹¹. Estas normas contribuyeron a desmantelar el débil equilibrio del Código Penal en cuanto a la ponderación de conductas perseguibles y a la severidad de las sanciones aplicables.

9. Lamentablemente y como un nuevo ejemplo más de la falta de aspiración a la sustentabilidad de estas políticas, en la actualidad este proyecto de intervención con personas privadas de libertad con un perfil determinado, se convirtió en la Cárcel de Mujeres.

10. En su informe sobre “Seguridad ciudadana y derechos humanos” la Comisión Interamericana de Derechos Humanos entiende por política pública “(...) los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o a transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad. Una política pública es, por tanto, un instrumento de planificación, que permite la racionalización de los recursos disponibles, en un marco de permanente participación de los actores sociales involucrados”. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. Washington DC 2009, párrafo. 52).

11. Leyes 16.707, de 19 de julio de 1995, y 16.928, de 22 de abril de 1998.

Esta falta de coherencia del marco jurídico con una estrategia sostenible e integral para enfrentar el delito y la violencia, tuvo como consecuencia el crecimiento descontrolado de la población carcelaria; el hacinamiento de los reclusos en centros penales concebidos para enfrentar otras demandas locativas; y la imposibilidad de intentar con ciertas expectativas programas de trabajo o estudio destinados a la habilitación de los internos una vez cumplida la pena y recuperada la libertad.

Esta primera experiencia debe señalarse como un logro relevante en el Uruguay post-dictadura: marcó, para muchos operadores políticos y profesionales policiales, la visión de que una forma de hacer las cosas era posible. El gobierno que asumió en marzo de 2005 intentó continuar las principales líneas del Programa de Seguridad Ciudadana, en especial, la nueva política penitenciaria, el registro y análisis de información técnicamente confiable y la participación activa de organizaciones sociales en programas de prevención del delito.

Este marco doctrinario y operativo también ha tenido y tiene experiencias exitosas en materia de prevención del delito y la violencia en el plano regional, todas implementadas con apoyo del BID. En esta dirección puede citarse, entre varios ejemplos, el Programa “Barrio Adentro” desarrollado en la República Argentina por la Secretaría de Niñez y Adolescencia del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires; el Programa “Aulas de Paz”, implementado en Santa fe de Botánico, Colombia por la Organización no gubernamental “Convivencia Productiva” y la Universidad de los Andes; y el Programa “Reinserción social de adolescentes y jóvenes en alto riesgo” en el Municipio de Mateare, Managua, Nicaragua, ejecutado por la organización no gubernamental “Fundación Nicaragua Nuestra”.¹²

Con el paso del tiempo, el esbozo de política pública sobre seguridad ciudadana que se intentó en el marco referido fue debilitándose en la medida que las demandas ciudadanas de mayor eficiencia en la fase represiva del control del delito, se fueron incorporando con mayor contundencia en la agenda político-electoral. Sin embargo, como se verá más adelante, Uruguay actualmente y en relación de continuidad con lo que se ha intentado plasmar en la última década, viene trabajando en la consolidación de líneas de trabajo para una política pública sobre seguridad ciudadana con orientación eminentemente preventiva. Entre otras acciones, oportunamente se hará referencia al Programa “Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana” que se ejecuta también con la cooperación del BID.

1.3 ¿Volver al futuro?

Lo analizado en los párrafos anteriores debería ser un punto nodal para la construcción de las posibles políticas públicas a diseñar e implementar en los próximos años, en el corto, mediano y largo plazo. Debe tenerse en cuenta que el país cuenta, todavía,

12. Ver detalles de estos programas en: http://buenaspracticasenprevencion.org/bbp_pais_origen.html

con un capital cultural invaluable: aún quedan algunos resquicios de formas de pensar más tolerantes y liberales en temas de violencia, inseguridad y convivencia. No obstante: ¿hasta cuándo va a durar esa inercia de los “viejos tiempos humanistas”? ¿Se mantendrán en el próximo cuarto de siglo, algunas de las mejores tradiciones nacionales sobre el uso del poder penal mínimo y la apuesta a la tolerancia?. Las ideas de Adela Reta sobre la delincuencia juvenil, los postulados de Perico Pérez Aguirre sobre el respeto a las diferencias; la lucha de Daniel Díaz Maynard o de José Díaz por la humanización carcelaria. Esas ideas del minoritario pero fuerte Uruguay tolerante, respetuoso y solidario...¿sobrevivirán el paso del tiempo y las generaciones?.

Algunos sectores de nuestra sociedad mantienen, hasta ahora y con crecientes dificultades, ese talante humanista. Pero, ¿podemos afirmar que eso seguirá vigente en los próximos veinticinco años?. No se ha relevado información sustantiva al respecto. La afirmación precedente es solamente una línea conceptual que busca abrir caminos para consolidar, objetivamente, algunas de esas afirmaciones.

En esta dirección, Garland sostiene que, en Estados Unidos y en Gran Bretaña, los cambios en el control del delito de los últimos veinte años fueron activados no sólo por consideraciones criminológicas, sino también por fuerzas históricas que transformaron la vida social y económica en la segunda mitad del siglo XX. Así, identifica lo que llama “dos conjuntos de fuerzas transformadoras”: la primera constituida por los cambios sociales, económicos y culturales característicos de lo que él prefiere denominar la “modernidad tardía”; la segunda tiene que ver con los realineamientos y las iniciativas políticas que se desarrollaron en respuesta a estos cambios y en reacción a la crisis del Estado de bienestar. No tengo dudas que este relato puede perfectamente trasladarse a nuestro país.

Continúa planteando que este nuevo escenario incorpora transformaciones radicales en la política social y económica, que implican una combinación entre neoliberalismo y conservadurismo social. Estas transformaciones, llegadas con la modernidad tardía, impactaron algunas de las condiciones sociales y políticas de las que dependía el campo del control de la violencia y el delito de la modernidad, cuestionando seriamente la propia eficacia de las instituciones que el Estado de bienestar había venido construyendo para enfrentarlos. “(...) Clases sociales que en un tiempo apoyaron las políticas del Estado de bienestar (por auto-interés tanto como por una solidaridad entre clases) pasaron a pensar y sentir respecto de estas cuestiones de modo bastante diferente. Los cambios demográficos, en la estratificación social y en las tendencias políticas, llevaron a que importantes sectores de las clases trabajadora y media cambiaran su actitud respecto de muchas de estas políticas, comenzando a considerarlas como opuestas a sus intereses colectivos y a favor de grupos que no merecían y que eran cada vez más peligrosos”¹³.

13. Garland David: La cultura del control: crimen y orden social en la sociedad contemporánea. Ed. GEDISA, Barcelona, 2005, Pág.

Pero no solamente podemos encontrar algunos elementos para la reflexión en el análisis criminológico en los países centrales. El colombiano Perea Restrepo, que ha realizado un profundo trabajo de investigación de la violencia y el delito en adolescentes y jóvenes en Colombia, México y los países de Centroamérica, destaca que la filosofía que sostuvo las políticas neoliberales disparó procesos de profundos cambios culturales, primordialmente a partir de la primacía de los valores que difundía, relacionados con una nueva forma de organización de las relaciones sociales y personales, cuyo único ente regulador eran las reglas impuestas por el mercado. De este modo, los vínculos interpersonales se fueron debilitando progresivamente: las instancias de socialización tradicionales (la familia, la escuela, el trabajo o las organizaciones sociales, sindicales o comunitarias) perdieron progresivamente incidencia en los hábitos y las conductas de las personas que pasaron a ser consideradas exclusivamente como individuos aislados, que únicamente respondían a los estímulos de un modelo de consumo que prometía dar rápida satisfacción a sus intereses. A la vez, este proceso de cambio cultural impactó sobre las instituciones públicas, las que se fueron deteriorando paulatinamente. En ese marco el Estado se debilitaba y perdía su capacidad histórica de articular los diferentes conflictos que, naturalmente, se desarrollan en la sociedad. En consecuencia, las políticas neoliberales o “de ajuste estructural”, golpearon efectivamente sobre la economía, la sociedad, las pautas culturales y hasta en el orden político, favorecieron un el actual crecimiento de la violencia y la criminalidad¹⁴.

137 y sgtes.

14. Perea Restrepo, Carlos Mario: “Con el diablo adentro: pandillas, tiempo paralelo y poder”. Ed. Siglo XXI, México 2007, pág. 19 y sgtes.

II. La convivencia y la seguridad ciudadana desde una mirada de derechos humanos.

2.1 Los estándares del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos

Como se señaló a lo largo de este trabajo, sería absolutamente irresponsable presentar soluciones milagrosamente exitosas para problemas tan complejos. Sin embargo, hay algunos puntos de apoyo que no deberíamos desconocer en este difícil camino de ir encontrando un libro de bitácora. Uno de ellos debería ser no cometer el error de volver a implementar las mismas políticas en materia de seguridad ciudadana que ya fracasaron en el pasado. Y en ese marco, es importante recordar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe temático de diciembre de 2009, presenta recomendaciones a los Estados que integran el Sistema Interamericano para orientar sus políticas de seguridad ciudadana¹⁵. Entre otras cosas, la Comisión recuerda que “En la práctica, la seguridad ciudadana, desde un enfoque de los derechos humanos, es una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales o no estatales.”

La Comisión también destaca la complejidad de los factores que inciden sobre la generación y reproducción del delito y la violencia, señalando que “Contrariamente a lo que se entendió durante mucho tiempo, la seguridad ciudadana no sólo depende de la policía (...) Sin embargo, la policía es un engranaje insustituible para las garantías de los derechos humanos comprometidos ante la violencia y el delito” (...) La seguridad ciudadana está relacionada a la presencia interrelacionada de múltiples actores, condiciones y factores, entre ellos: la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales; y el escenario regional e internacional (...). Si bien no debe confundirse la política de seguridad ciudadana con las políticas sociales a cargo del Estado, es preciso tener en cuenta que aquellos países caracterizados por altos niveles de desigualdad y discriminación son más vulnerables a la delincuencia, la violencia y, con ellas, a las violaciones de los derechos humanos. La reducción de la desigualdad y la discriminación pueden desempeñar un papel crucial en las condiciones de seguridad ciudadana en el hemisferio”.

También la Comisión Interamericana, en este caso en su informe sobre “Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas”, establece una serie de recomendaciones, generales y específicas, dirigidas a los Estados Miembros del Sistema Interamericano, en relación a la gestión del sistema de responsabilidad penal adolescente¹⁶.

¹⁵ Ídem Nota No. 10

¹⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. Washington

En el ya citado informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, la Comisión Interamericana concluye que “La herramienta con la que cuenta el Estado para hacer efectivo el cumplimiento de estas obligaciones es el diseño, implementación y evaluación permanente de políticas públicas sobre seguridad ciudadana, integrales, sustentables y con foco en la vigencia de los derechos humanos de todas las personas bajo su jurisdicción. El respeto de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos, es también una herramienta esencial para atender adecuadamente las demandas sobre seguridad ciudadana recurrentemente planteadas por las sociedades de la región¹⁷”.

2.2. El vino nuevo en odres viejos

Sin embargo, las respuestas a los fenómenos de la violencia y la criminalidad en América Latina han recorrido, y recorren, en general, los caminos orientados por dos grandes paradigmas a los que podemos llamar: el paradigma represivo y el paradigma negacionista. Aparentemente en las antípodas (conforme al aparato ideológico que los sostiene; a sus objetivos finalísticos y a los métodos que proclaman para el logro de los mismos), estos paradigmas, sin embargo, muestran varios puntos en común. Tal vez la más significativa coincidencia es que ambos han fracasado rotundamente. Y la prueba más contundente de ese fracaso es que hoy seguimos tratando este tema, ya que, de haber sido exitosas las respuestas ensayadas históricamente en nuestros países, nos estaríamos ocupando de otros de los tantos problemas que nos afectan. Pero otro punto en común que nos muestran el paradigma represivo y el paradigma garantista radical es que ambos parten de su total convencimiento de que es imposible la gestión de la seguridad ciudadana desde un enfoque de derechos humanos.

Así, quienes promueven el paradigma negacionista, afirman que cualquier intento de regular el ejercicio de los derechos individuales para mejorar la calidad de la convivencia en nuestra sociedad es un retroceso de los estándares de protección de los derechos humanos ya alcanzados, mientras que en filas del paradigma represivo se sigue con fidelidad la proclama de que es imposible disminuir los niveles de violencia y criminalidad en un marco de protección y promoción de los derechos humanos.

2.3 La compleja construcción de un paradigma alternativo

Frente a este estado de cosas, se va abriendo paso, dificultosamente, la necesidad de construir un paradigma realmente alternativo, que no puede ser otro que aquél que parta de la base de que, no solo es posible, sino que es absolutamente imprescindible construir políticas públicas para enfrentar los problemas de violencia, convivencia y criminalidad con un enfoque de derechos humanos.

DC, 13 de julio de 2011.

17. Ídem Nota No. 10, Párrafos 221

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en sus elaboraciones más recientes, sostiene que “como resultado del encuadre de la seguridad ciudadana en el marco de la seguridad humana, las políticas de seguridad que tradicionalmente se centraban casi con exclusividad en la estabilidad estatal y la conservación del régimen, corren y amplían su foco de atención hacia el bienestar de las personas y los derechos humanos. De este modo, es la ciudadanía el principal objeto de la protección estatal. En suma, la seguridad ciudadana deviene una condición necesaria –aunque no suficiente– de la seguridad humana que, finalmente, es la última garantía del desarrollo humano. Por consiguiente, las intervenciones institucionales destinadas a prevenir y controlar el fenómeno del delito y la violencia (políticas de seguridad ciudadana) pueden considerarse una oportunidad indirecta pero significativa para, por un lado, apuntalar el desarrollo económico sostenible y, por otro, fortalecer la gobernabilidad democrática y la vigencia de los derechos humanos”¹⁸.

La implementación de una política pública sobre seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos debe enfrentar y superar el desafío de resolver las demandas sociales sobre la violencia y la criminalidad sin reiterar las viejas recetas. Esto es evidentemente complejo, ya que se trata de comenzar a aplicar una nueva política con instituciones que no son adecuadas a tal fin. Por ello no hay otra alternativa que ir procesando los cambios en el andamiaje institucional mientras, simultáneamente, se gestiona un nuevo modelo de política sobre seguridad ciudadana.

2.4 Las políticas públicas sobre seguridad ciudadana: tiempos de asumir los riesgos del cambio.

Este proceso requiere un plan estratégico con metas a mediano y largo plazo. Para ello, se necesita de la generosidad del sistema político, en el sentido de no echar mano a los problemas de violencia y criminalidad con fines electorales (dicho esto sin caer en imperdonables ingenuidades). Una vez definidas, sobre la base de un firme consenso político y social, las grandes líneas estratégicas de la política de seguridad ciudadana, deberá comenzar un proceso de cambios apoyado por un plan sometido a permanente evaluación para que su ejecución pueda ser objeto de ajustes o correctivos. Se habrá avanzado sustancialmente en esta materia si no se abandona un plan de trabajo ante la primera dificultad que se presente, algo lamentablemente muy común en nuestro país y en la región.

En sus lineamientos centrales, la política pública sobre seguridad ciudadana deberá procesar una de las grandes transformaciones sobre el actual sistema de control policial-judicial: reducir al máximo los niveles de discrecionalidad de los diferentes ope-

18. “Guía de Evaluación de la Seguridad Ciudadana en América Latina y El Caribe”. Centro Regional de conocimientos y servicios para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006.

radores. Esto pasa por el estricto respeto del principio de legalidad, estableciéndose reglas de procedimiento claras y efectivos mecanismos de control sobre su cumplimiento.

Del mismo modo, en un contexto donde el crecimiento de la vulnerabilidad de amplios sectores de la población a ser víctima de delitos o hechos violentos es un dato inobjetable de la realidad, es imprescindible que la política sobre seguridad ciudadana transmita un claro mensaje respecto a que es un instrumento eficaz y eficiente para combatir cualquier forma de impunidad. El nuevo paradigma, que reconoce la seguridad como un derecho humano, implica que es necesario hacer efectiva la responsabilización (que no se reduce exclusivamente a la sanción de tipo penal) por las acciones individuales o colectivas que causan daños injustificados a los derechos de otros.

Complementariamente debemos tener siempre presente que durante las últimas décadas del siglo XX en Uruguay, al igual que en América Latina, se consolidó el mensaje, directo o indirecto, de una cultura claramente individualista: cada uno se salva como puede; los que quedan atrás son perdedores y “material de deshecho”. En ese marco, se proclamó que el Estado debía reducirse a su más mínima expresión. Una política pública sobre seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos parte de la base de que el ejercicio de esos derechos no es ilimitado, sino que éstos se realizan en un espacio colectivo, donde el interés común prima sobre los intereses individuales.

En esta concepción, la política pública de seguridad ciudadana deberá atender, simultáneamente, los aspectos operativos. La política pública sobre seguridad ciudadana debe superar el principal error de los modelos basados tanto en el paradigma represivo como en el paradigma garantista radical: no comprender que los fenómenos de la violencia y la criminalidad solamente pueden enfrentarse de manera integral, ejecutando acciones simultáneas en tres áreas estratégicas: la institucional; la normativa y la preventiva.

El área institucional tiene que ver con la capacidad del aparato estatal para responder a los requerimientos en materia de seguridad ciudadana (estructura policial y del sistema de administración de justicia; calidad y cantidad de los recursos humanos: mecanismos de selección, formación, especialización y carrera profesional; remuneración; equipamiento; comunicaciones; etc.);

El área normativa se refiere a la adecuación del marco jurídico tanto a las necesidades para la prevención o represión del delito, como para el procedimiento penal o la gestión penitenciaria. Y el área preventiva (tanto en lo social como en lo situacional) abarca responsabilidades que exceden las competencias del sistema de control policial-judicial, convocando a otras dependencias estatales (gobierno central y gobiernos locales) y a organizaciones de la sociedad civil.

En definitiva la construcción de este nuevo paradigma, que establece que el centro de atención de las políticas de seguridad ciudadana es la generación de las condiciones que permiten la realización de los derechos humanos de todas las personas que integran una determinada sociedad, es todavía una tarea inacabada. El proceso será arduo y deberá superar variados obstáculos. Pero avanzar en esa dirección es una forma alternativa, tal vez aún no explorada, de buscar soluciones a los problemas de violencia y criminalidad que aquejan a nuestra sociedad sin volver a experimentar planes y programas cuyo fracaso quedó en evidencia por la comprobada ineficacia de sus resultados.

III. Las propuestas para una nueva estrategia: un modelo en construcción

3.1 Los aportes de la nueva doctrina regional: búsquedas, aciertos, errores, incertidumbre.

La construcción de un nuevo paradigma sobre seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos requiere de la construcción, siempre compleja, de un nuevo marco teórico que genere el necesario nivel de confianza para que la sociedad lo adopte y lo avale.

A estos efectos, la posibilidad de poner frente a frente ese nuevo marco teórico con experiencias exitosas de la realidad cotidiana es un elemento determinante para legitimar un modelo realmente alternativo, en un campo que se caracteriza por sufrir intervenciones poco sustentables, basadas en el inmediatismo que impone la siempre presente demagogia represiva. Pero también es cierto que se trata de un campo de trabajo signado por demandas reales de los integrantes de nuestras comunidades, en especial aquellos permanentemente desfavorecidos y postergados, acerca de las condiciones en que se desarrollan sus actividades y transcurre su vida cotidiana.

3.2 Algunas líneas para explorar: experiencias en el plano nacional

En este escenario, se han venido consolidando en el plano teórico dos ideas fuerza: la primera es que los niveles de seguridad ciudadana están ligados a las garantías para el ejercicio de los derechos humanos, y, por ende, la propia gobernabilidad democrática depende de la capacidad del país para enfrentar y superar este desafío; la segunda idea pasa por reconocer que un fenómeno multicausal, como la inseguridad ciudadana, solamente puede enfrentarse a partir de un abordaje pluri institucional e interdisciplinario. En otras palabras: se trata de llevar a la práctica políticas integrales (esto es: las que incorporan diferentes aspectos de la vida institucional y social); multisectoriales (porque involucran a varios actores estatales y sociales); y complejas (porque suponen la gestión de problemáticas diversas).

Los resultados obtenidos en la ejecución de varios proyectos ejecutados (en especial en el departamento de Montevideo) constituyen insumos insustituibles para la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas sobre seguridad ciudadana eficaces, sostenibles e implementadas con enfoque de derechos humanos. Este tipo de política es aquella que se dirige concretamente a las causas de violencia y delito, encontrando soluciones a los fenómenos de exclusión, crecimiento urbano desordenado, normas de socialización violenta, entre otros factores posibilitadores de la violencia interpersonal y el delito¹⁹.

19. Intendencia de Montevideo. Programa URB-AL – Comisión Europea; "Aportes a las Políticas Locales de Inclusión Social en

Así, las experiencias recogidas por estas iniciativas, contribuyen a concebir la política pública de seguridad ciudadana y convivencia como un conjunto de acciones gubernamentales y de la sociedad civil que inciden o gravitan sobre el conjunto de factores y condiciones sociales, económicas, políticas y culturales que favorecen los conflictos, la violencia y el delito. Esta nueva concepción integral permite incidir sobre los problemas de inseguridad ciudadana que afectan actualmente a los vecinos, en especial de los centros urbanos de región metropolitana, aún sin pretender constituirse en una iniciativa que explícitamente tenga como campo de trabajo los fenómenos de violencia y criminalidad.

En el análisis final de los proyectos mencionados, las organizaciones sociales responsables de ejecutarlos coinciden en identificar una serie de factores que deberían tenerse especialmente en cuenta para el diseño, la implementación y la evaluación de intervenciones que tengan como objetivo mejorar la calidad de la convivencia y los indicadores en materia de seguridad ciudadana a partir de un enfoque de derechos humanos. Muchos de esos factores ya han sido señalados en reiteradas oportunidades, tanto desde el punto de vista teórico, como en relevamientos surgidos desde una práctica efectiva de trabajo. No obstante, y considerando que no siempre las buenas experiencias son tenidas en cuenta para ser replicadas, se considera importante, como parte de las “lecciones aprendidas” en este proceso, destacar lo siguiente:

3.2.1 Participación genuina de los beneficiarios

Contrariamente al modelo tradicional (basado en el centralismo y las actitudes “paternalistas”), los proyectos exitosos enfatizan en el valor específico de la participación de todas las personas involucradas en cada una de las iniciativas desarrolladas. En otros términos está la incidencia de procesos genuinamente participativos para la construcción de ciudadanía democrática: “La ciudadanía se ha ampliado desde la mera elección a través del voto u opción electoral a la participación diaria en las decisiones, al involucramiento en organizaciones sociales, a tener voz desde la infancia, a considerar a los niños y las niñas como sujetos de derecho, al igual que los demás sectores de la sociedad. La ciudadanía, tal como es entendida hoy, surge como una forma de combatir la exclusión y desarrollar estrategias de sobrevivencia ante las necesidades humanas no satisfechas”²⁰. En esta misma dirección, Kymlicka considera la ciudadanía no solamente como el estatus legal, entendido como el conjunto de derechos y responsabilidades, sino también como identidad, en cuanto a expresión de la pertenencia a una comunidad política. Desde este punto de vista, el concepto de ciudadanía “está íntimamente ligado, por un lado, a la idea de derechos individuales y por el otro, a la noción de vínculo con una comunidad particular”²¹.

América Latina y la Unión Europea” Montevideo, 10 y 11 de setiembre de 2007.

20. Anabel Cruz y Graciela Vázquez: “Prácticas ciudadanas en un nuevo contrato social: El caso de Uruguay” .Instituto de Comunicación y Desarrollo, Montevideo, Uruguay (Julio de 2000).

21. Will Kymlicka y Wayne Norman. “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la

3.2.2 Compromiso de las personas vinculadas a la ejecución del proyecto

Junto con la necesidad de contribuir a generar espacios genuinos de participación de los beneficiarios, la experiencia recogida por estos proyectos presenta a la actitud de responsabilidad y compromiso de aquellas personas vinculadas a la ejecución de los mismos, como un factor esencial para la obtención de los resultados previstos. La presencia permanente, la capacidad de cumplir con los compromisos asumidos, la franqueza y la lealtad son elementos subjetivos que marcan una diferencia notoria. Esto adquiere aún más relevancia si se considera que el espacio geográfico en el que se desarrollaron los proyectos es el que ocupan comunidades históricamente postergadas, sometidas a programas de corte asistencialista y acostumbradas a “no confiar en nada ni creer en nadie”.

3.2.3 Construcción de capital social

Lo anterior está íntimamente ligado a la necesidad de contribuir a la generación de capital social a partir de la creación o recuperación de la confianza entre todas aquellas personas que comparten el mismo espacio de vida cotidiano. Como sostiene Sanín, “el capital social se refiere tanto a la confianza en otras personas como en las instituciones políticas (...) es más probable que se produzca un desarrollo exitoso en aquellas comunidades que tienen un capital social mayor. Esto se explica porque allí donde existen experiencias de participación en asociaciones voluntarias y organizaciones sociales, por ejemplo, se favorece la confianza y la creación de normas de reciprocidad. Asimismo es más sencillo resolver dilemas que tienen que ver con actividades colectivas ya que se crea más fácilmente un sentido del nosotros. En la perspectiva de los derechos humanos, entonces, se trata de la construcción de ciudadanías plurales en contextos de participación más democráticos y el desarrollo de las capacidades humanas²²”.

3.2.4 Participación activa de las autoridades locales

Los trabajos de investigación que se están desarrollando actualmente, en especial en América Latina, coinciden en señalar la importancia de gestionar los problemas de convivencia y seguridad ciudadana desde el espacio local. Las experiencias relevadas en esta materia muestran, con claridad, el fracaso de las “macro-políticas” dirigidas a disminuir los niveles de violencia y criminalidad desde una perspectiva centralista y verticalista. Por el contrario, se destacan los resultados positivos de aquellas intervenciones generadas a partir de fuertes procesos participativos, con base local. Dammert rescata el papel central que han jugado los gobiernos locales en la última década en las políticas de seguridad ciudadana y convivencia. Señala que esto se

ciudadanía. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad, N°3, Barcelona, octubre de 1997, pág. 5.

22. Javier Sanín, SJ. En “Desafíos éticos del desarrollo económico y político, multiculturalismo, infancia y derechos humanos”. Encuentro Internacional “Ética y desarrollo: los nuevos desafíos”. Gobierno de Honduras-Gobierno de Noruega-Banco Interamericano de Desarrollo. Tegucigalpa, Honduras, setiembre 2001.

debe principalmente a tres procesos centrales: “En primer lugar, el regreso a la democracia en la mayoría de países de la región terminó con los alcaldes designados y generó procesos electorales locales que a su vez impusieron una nueva forma de relación con el gobierno nacional. Asimismo, el aumento de la criminalidad y el temor ha generado una creciente demanda pública por políticas que disminuyan su magnitud en especial en el plano local. En tercer término, esta situación generó un cambio en la perspectiva con la que la violencia y la delincuencia eran enfrentadas tradicionalmente, es decir mediante iniciativas de control desarrolladas por las instituciones policiales. Por el contrario, la seguridad ciudadana ratifica la necesidad de abordar estos problemas con la participación de la ciudadanía, la coordinación con diversas instituciones y con claro énfasis en lo local. Todos los procesos mencionados previamente han puesto énfasis en la prevención como mecanismo eficaz y eficiente en la disminución de la violencia y la delincuencia a nivel local. Este nuevo papel de la prevención local pone en relieve la necesidad de enfatizar en la importancia de los gobiernos locales en el diseño e implementación de este tipo de iniciativas. Así como en la búsqueda de una mejor definición sobre la comunidad y lo que implica su participación en estas actividades”²³.

3.2.5 Trabajo en red

Los informes finales de ejecución de los proyectos analizados señalan la incidencia favorable del trabajo en red para la obtención de los objetivos previstos. Se destaca especialmente la metodología que implica una actividad sistemática de colaboración y complementación entre los recursos locales de las áreas geográficas abarcadas por cada una de las iniciativas. El valor de esta metodología radica en que supera la mera coordinación o el intercambio de información, para constituirse en una verdadera forma de articulación en una determinada comunidad, que permite alcanzar formas de colaboración estable, evitando duplicidades y descoordinaciones y, por ende, logrando un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales.

3.2.6 Referencias a contenidos específicos

Dentro de las experiencias innovadoras recogidas por las organizaciones ejecutoras de los diferentes proyectos, se encuentran desarrollos vinculados a contenidos o temas específicos (metodologías, grupos de beneficiarios, espacios físicos de trabajo, entre otros). En esa dirección se destacan:

- a) Los resultados positivos de la aplicación de técnicas de mediación y resolución de conflictos para mejorar el clima de convivencia en los centros educativos.
- b) Se destacan también algunas particularidades del trabajo con jóvenes, señalando diferencias sustanciales respecto a las mismas actividades con actitudes desarrolladas por adultos:

23. Dammert, Lucía. “Ciudad y seguridad en América Latina” en FLACSO-Chile, Santiago. 2005.

- c) El acceso a los espacios públicos es también identificado como uno de los temas centrales de las iniciativas dirigidas a mejorar la calidad de la convivencia y la seguridad ciudadana. Debe recordarse que un entorno amigable, integrador, democrático y accesible es uno de los elementos que los especialistas integran dentro de las medidas de prevención situacional. La posibilidad de contar con espacios públicos de calidad favorece la construcción de relaciones horizontales entre los miembros de una misma comunidad, cooperando, en suma, a la generación de sociedades más integradas.
- d) Vinculado a lo señalado en el literal anterior, se han encontrado referencias positivas a la organización de actividades que favorezcan el diálogo entre generaciones. Esto favorece la consolidación de actitudes tolerantes, disminuye la estigmatización y los pre conceptos, facilitando el diálogo y el intercambio de saberes y percepciones dentro de una misma comunidad.
- e) Una preocupación que aparece recurrentemente se relaciona con la sostenibilidad de los procesos iniciados o fortalecidos mediante la ejecución de los proyectos. En algunos casos, las organizaciones responsables han trabajado con comunidades que han sufrido ya experiencias negativas en esta materia. Esto lleva a la necesidad de trabajar con atención en la planificación estratégica de todo tipo de iniciativa que promueva la participación de la comunidad en asuntos que ésta considera relevantes, como forma de evitar nuevas frustraciones.

3.3 Todavía soñamos...

Las iniciativas antes analizadas tuvieron como objetivo contribuir a generar un nuevo marco conceptual y una nueva práctica en una temática que se ha convertido, al menos desde las últimas dos décadas, en uno de los principales problemas que debe resolver nuestro país: cómo mejorar la convivencia, el respeto y la solidaridad entre las personas que integran nuestra sociedad, disminuyendo los niveles de violencia interpersonal, social e institucional.

Esta cuestión está en el centro del modelo de sociedad que se pretenda construir, ya que de la respuesta a encontrar dependerá que todas esas personas puedan alcanzar o no mejores niveles de vida, con dignidad y en el pleno reconocimiento, respeto y ejercicio de sus derechos humanos. La relevancia de las experiencias generadas por estas iniciativas se basa en que todas/os los involucrados directamente aportan elementos que permiten orientar políticas públicas en materia de convivencia y seguridad ciudadana a partir de un enfoque de derechos humanos. En este sentido y entre otros componentes de este concepto, estos proyectos avanzan en acciones concretas para recomponer un tejido social seriamente dañado, como parte de una estrategia básica para disminuir la violencia y mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana en cada uno de los espacios territoriales involucrados. Como bien se ha sostenido recientemente, cuando la frag-

mentación social se acrecienta, se generan “centros de inseguridad”, donde las clases bajas los sufren y las clases medias y altas los evitan. Esta separación genera círculos viciosos donde las clases sociales cada vez interactúan menos y las distancias se vuelven mayores. La construcción del “otro” se convierte cada vez más en un “otro peligroso” y, por tanto, hay que huir de él o combatirlo²⁴.

Es precisamente aquí, en el área preventiva, donde la participación ciudadana se hace imprescindible: en forma de generación de iniciativas concretas que contribuyan a disminuir la incidencia de algunos de los factores que inciden en la generación de la violencia y la inseguridad ciudadana (como es el caso concreto de la exclusión social), pero también a partir de la implementación de medidas concretas de contralor sobre la forma como las autoridades públicas (nacionales o locales) cumplen con sus responsabilidades en esta materia. La participación a la que se alude es aquella que se relaciona con la construcción permanente de más ciudadanía democrática, en los términos que lo entiende Held, esto es: “en sentido amplio, la ciudadanía se identifica con una cierta asociación recíproca de derechos y deberes referidos a la comunidad. La ciudadanía ha implicado pertenencia a la comunidad en la que se vive, y la pertenencia, diversos grados de participación en la comunidad.”²⁵

Ese potencial comunitario se ha dado, históricamente en nuestra sociedad, en forma de diferentes instancias o mecanismos naturales de participación, generados para alcanzar diversos objetivos de interés común. Así, centros educativos, comisiones de fomento, parroquias, clubes deportivos, gremios empresariales, sindicatos, etc., constituyen un valioso capital social y, tradicionalmente, han sido los canales adoptados por la ciudadanía para reunirse a los efectos de defender sus intereses o resolver sus problemas puntuales²⁶. Este punto ha sido abordado adecuadamente por las experiencias antes mencionadas, al trabajar con la comunidad sobre algunos de los factores que eventualmente pueden generar situaciones de violencia o inseguridad, fuera del “discurso de la seguridad”, pero partiendo de una perspectiva integral, que constituye un requisito esencial de una política pública sobre el tema.

De la misma manera, estas experiencias han evitado otro riesgo siempre presente cuando se trabaja en el campo de la prevención de la violencia y la inseguridad ciudadana: la confusión entre la ejecución de políticas sociales y la ejecución de políticas criminales, o, en otras palabras, el riesgo de la “criminalización de las políticas sociales”.

24. Verónica Filardo (2007) Citado por Víctor González: “Influencia del PANES sobre la violencia y la criminalidad (2005/2007) ¿Recomposición de la matriz social?” Trabajo de investigación inédito.

25. David Held. Ciudadanía y Autonomía. En *La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, N°3, Barcelona, octubre de 1997, p. 53

26. Juan Faroppa Fontana: “Seguridad ciudadana y derechos humanos”, *Fund.Vivián Trías*, Ed. De la Banda Oriental, 2005, pág. 19.

VI. La seguridad ciudadana en Uruguay y los cambios políticos, sociales y culturales de principios del siglo XXI.

En marzo de 2005 se produce la irrupción de una fuerza política de izquierda en el gobierno nacional, por primera vez en la historia del país. Si bien la nueva fuerza de gobierno venía trabajando en el plano programático el problema de la inseguridad ciudadana, no fue éste uno de los grandes temas de su propuesta para la campaña electoral de 2004. Los partidos que ahora pasaban a ser oposición, tampoco habían desarrollado, ni desde el punto de vista conceptual ni instrumental, planteos programáticos que pudieran sostener una política pública sobre esta temática. En este marco, y frente a una demanda social que se incrementaba paulatinamente, el gobierno instalado en marzo de 2005 evidenciaba también dificultades para definir y comunicar los grandes soportes de una estrategia sustentable sobre seguridad ciudadana, más allá que desde el inicio de su gestión se pudo comenzar a identificar los objetivos generales que se pretendía lograr en esta materia. A la vez, la oposición encontró en los problemas que generaban el delito y la violencia en gran parte de la sociedad uruguaya, uno de sus puntos de apoyo más fuertes para posicionarse frente al nuevo gobierno, que se mostraba sólido y propositivo en otras áreas de su gestión.

La gestión del gobierno en este período tuvo otros rasgos definitorios para el largo y escarpado camino de construcción de una política pública sobre seguridad ciudadana. En ese sentido, comenzó a implementarse un inédito programa de cambios institucionales, en especial en la vieja estructura del Ministerio del Interior. El propósito de este proceso de reformas, según lo señalaron las autoridades ministeriales de la época, era afirmar el “gobierno político de la seguridad ciudadana”, definido como uno de los elementos centrales del nuevo modelo de gestión que se intentaba poner en práctica.

Respecto a las medidas para prevenir y sancionar la violencia doméstica, en esta etapa comienzan a adoptarse decisiones que hicieron posible cumplir con el mandato de la Ley 17.514 sancionada en el año 2002, y que constituye un verdadero punto de inflexión sobre el tratamiento dado a esta problemática en el país. La ley, inspirada en la Convención de Belén Do Pará, situó a la violencia doméstica como un tema de derechos humanos y avanzó en su conceptualización y tipificación, así como en las medidas judiciales a tomar ante esta forma específica de violencia. A través de esta norma también se creó el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, encargado de elaborar el Primer Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica. Sin embargo, este plan recién comenzó a implementarse a partir de 2004 y continuó ejecutándose hasta 2010. El plan tuvo un enfoque integral de tratamiento del fenómeno, conteniendo acciones tendientes a la prevención, atención y rehabilitación

de las víctimas y de quienes ejercen este tipo de violencia. Por su parte, se elaboró el primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (para el período 2007 – 2011), que estableció una serie de acciones de política pública inspiradas en el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica. Los avances realizados por el Estado uruguayo en materia de políticas públicas hacia la violencia de género y a la violencia doméstica por razones de género, han sido significativos en relación a las obligaciones contraídas internacionalmente sobre todo desde el año 2005. En este sentido, con la creación del Departamento de Violencia Doméstica dentro de Instituto Nacional de las Mujeres²⁷ se impulsó la institucionalización del tema aumentando tanto las acciones de política pública diseñadas e implementadas desde el Instituto, como la coordinación de políticas entre diferentes organismos del Estado (a nivel nacional y departamental) y de éstos con organizaciones especializadas de la sociedad civil.

No obstante los cambios que se venían implementando, el país todavía estaba muy lejos de consolidar una política pública sobre seguridad ciudadana, en especial por las carencias evidenciadas para asegurar la sustentabilidad del programa de ajustes y reformas iniciado. Si bien, en líneas generales, se intentó mantener la sustancia de los procesos en marcha, no sucedió lo mismo con el ritmo de las decisiones políticas que pretendían conformar un nuevo modelo de gestión de la seguridad interna. En cierta forma, la constitución del Gabinete de Seguridad a mediados de 2008²⁸ pretendió iniciar una experiencia de abordaje interinstitucional e integral a las crecientes demandas de la población en materia de seguridad ciudadana.

En este período también se verificaron avances importantes en la adopción de medidas gubernamentales dirigidas a enfrentar los riesgos generados por el consumo problemático de algunas drogas, en especial alcohol y narcóticos. La Junta Nacional de Drogas (dependiente de la Pro-Secretaría de la Presidencia de la República) tuvo una activa participación en la implementación de actividades dirigidas especialmente a la prevención y el tratamiento de estas adicciones²⁹, a la vez que desde la misma titularidad del Poder Ejecutivo se impulsó el desarrollo de programas específicos sobre la misma materia³⁰, y el Ministerio del Interior (a través de la Dirección Nacional de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas) incrementaba su eficacia en sus operativos contra el narcotráfico.

Asimismo, durante este período de gobierno se comenzó a construir una nueva institucionalidad dirigida a enfrentar otras formas de violencia que afectan significativamente a la sociedad uruguayo. Es el caso de los altos índices de accidentalidad en

27. Organismo rector en políticas de género a nivel nacional, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

28. El Gabinete de Seguridad, por decisión del Presidente de la República, se integró por los Ministerios de Interior, Economía y Finanzas, Educación y Cultura, Salud Pública y Desarrollo Social, previéndose la posibilidad de coordinar acciones puntuales también con el Ministerio de Defensa Nacional.

29. Ej. "Portal Amarillo".

30. Ej. Programa "Knock Out a las Drogas".

el tránsito, situación que motivó la creación, por Ley 18.113, de la Unidad Nacional de Seguridad Vial (UNASEV). Este organismo comenzó a funcionar en octubre de 2007, con los cometidos de asesorar en su materia a todas las personas públicas o privadas; contribuir a la unificación de criterios en materia de seguridad vial y ordenamiento del tránsito; y estudiar, proyectar y promover programas de acción, asesorando al Poder Ejecutivo respecto a las medidas necesarias para combatir la siniestralidad.

Por otra parte, también surgieron iniciativas de políticas dirigidas a atender algunos de los factores de mayor incidencia en la gestación y reproducción de la violencia y el delito. Es el caso de Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA), que en 2009 trabajó, entre otros temas específicos, sobre la situación de los adolescentes en infracción a la ley penal. Concretamente, entre los definidos “Objetivos de impacto al 2015” se señala la reducción de “la cantidad de niños/as y adolescentes infractores de la ley penal y aquellos que incurrir en infracciones, son reeducados en un marco de responsabilización adolescente, con pleno respeto de sus derechos”. El Plan de Trabajo diseñado en el marco de la ENIA identifica también “problemas o carencias de los servicios”, entre los que menciona: “Protección especial insuficiente ante conductas de riesgo y situaciones de especial vulnerabilidad en la infancia. Insuficiente cobertura y articulación así como déficit de calidad de las políticas públicas y programas socio educativos dirigidos a atender: las conductas de riesgo de niños, niñas y adolescentes; las situaciones de crisis; las discapacidades; y las situaciones de maltrato y abuso, explotación sexual, calle, trabajo, consumo de sustancias psicoactivas y conflicto con la ley penal”³¹.

No obstante, y a pesar de los avances verificados, el nivel de articulación de estas diferentes iniciativas no llegó a solidificarse de forma tal que permitiera afirmar los componentes de una política pública para enfrentar el delito y la violencia. Los niveles de consenso político y social todavía seguían siendo débiles, a lo que contribuyó el inicio de los debates y el posicionamiento de los diferentes partidos en el camino a las elecciones nacionales de 2009.

A principios de la administración iniciada en marzo de 2010, el Presidente de la República dispuso la conformación de grupos de trabajo, integrados por representantes políticos y técnicos del oficialismo y de los partidos con representación parlamentaria con el objetivo de que gobierno y oposición procuraran alcanzar puntos de consenso respecto a cuatro temas que el titular del Poder Ejecutivo consideraba fundamentales para el diseño e implementación de “políticas de Estado”: educación; energía; medio ambiente; y seguridad ciudadana. En este último caso, una Comisión multipartidaria trabajó procurando generar un instrumento que recogiera los acuer-

31. Cfr.: “Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. Plan de acción 2010-2015. Documento de trabajo”. Comité de Coordinación Estratégica de infancia y adolescencia. (13 de octubre de 2009).

dos del sistema político en varios aspectos relativos a la violencia y el delito. Más allá de las dificultades para concretar algunos de los acuerdos, es posible aventurar que este “Documento de Consenso”³² puede sentar las bases de una política pública sobre seguridad ciudadana en Uruguay.

Entre otras herramientas para alcanzar las metas previstas en el Documento de Consenso, las autoridades comenzaron la ejecución del Programa de Gestión Integrada Local de la Seguridad Ciudadana. El objetivo general del programa consiste en “contribuir a la disminución del delito violento en la ciudad de Montevideo mediante acciones específicas de prevención en tres territorios y sus poblaciones vulnerables. Los objetivos específicos son: i) contribuir a incrementar la eficacia de la fuerza policial para la prevención y esclarecimiento de delitos en los territorios seleccionados; y ii) contribuir a incrementar la reinserción social de menores de edad con concentración de factores de riesgo asociados a violencia y delito en las áreas de influencia del programa”³³.

32. Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública: “Documento de Consenso”. 10 de agosto de 2010. Disponible en: http://www.minterior.gub.uy/images/stories/documento_de_consenso. En adelante se cita como “Documento de Consenso”.

33. Proyecto Banco Interamericano de Desarrollo UR-L1062.

V. ¿Conclusiones o balance todavía abierto?

Desde el inicio de la transición democrática hasta el presente, Uruguay viene intentando identificar las medidas que pueden ser más eficaces para enfrentar las amenazas constituidas por el delito y las diferentes formas de violencia. Se trata de un largo camino, todavía en construcción, que enfrentó y enfrenta dificultades de diferente entidad y naturaleza, las que deberán ser superadas para la consolidación de una política pública sobre seguridad ciudadana sustentable, integral e interinstitucional.

Existen en la región diferentes aportes que pueden integrar el tablero de instrumentos que el país parece estar buscando para diseñar e implementar medidas con resultados positivos para incrementar los niveles de seguridad ciudadana, que hoy, para la mayoría de la población, son insuficientes. Entre otros, en el marco de las reuniones de Ministros/as de Seguridad Ciudadana convocadas por la Secretaría General de la OEA se han producido materiales relevantes para orientar esa búsqueda. Del mismo modo, la reciente Asamblea General de este organismos internacional (realizada en San Salvador, El Salvador en junio de 2011) elaboró y aprobó un Compromiso sobre Seguridad en las Américas, que recoge el consenso regional sobre la necesidad de implementar políticas de seguridad ciudadana sustentadas en conceptos definidos y con perspectivas de desarrollo en el corto y el mediano plazo. Sin dudas, el Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos elaborado por la CIDH en diciembre de 2009 incorpora recomendaciones específicas y concretas para los Estados Miembros sobre esta materia. Estos instrumentos, más otros también producidos en el plano internacional y en el plano local, pueden resultar una fuente de alto valor para la generación de una política pública sobre seguridad ciudadana en Uruguay.

Como se ha sostenido anteriormente, el Documento de Consenso elaborado por los partidos políticos con representación parlamentaria, constituye un paso muy importante en la construcción de una política pública sobre seguridad ciudadana. Sin embargo, se trata de una primera experiencia, todavía embrionaria, que no logra definir con claridad cuáles son los puntos de acuerdo en temas esenciales. Por otra parte, el documento no presenta una estructura equilibrada entre las medidas propuestas para las tres áreas ya referidas (operativa-institucional, normativa, preventiva) sino que, en algunos casos, parece focalizarse en determinado tipo de acciones que, en anteriores oportunidades, no lograron producir los efectos deseados en cuanto a la generación de mayores niveles de seguridad ciudadana. El área preventiva todavía aparece poco definida, y muchas de las medidas propuestas tienen que ver con acciones de política social, que universalmente el Estado está obligado a ejecutar en cualquier circunstancia y para todas las personas que habitan su territorio.

En dirección de continuar avanzando en este proceso, puede quedar planteada la

necesidad de ampliar el espectro de actores convocados a la identificación de grandes lineamientos estratégicos que favorezcan acuerdos sólidos y sustentables, como es el caso de otros Ministerios involucrados en la prevención de la violencia y el delito; del Poder Judicial y el Ministerio Público y Fiscal; de los gobiernos municipales y locales; así como de las diferentes organizaciones de la sociedad civil y del sector académico.

La capacidad que tenga el sistema político uruguayo para concretar medidas que puedan ser evaluadas en forma permanente a partir de indicadores objetivos y confiables, sigue poniendo sobre la mesa el riesgo de la falta de sustentabilidad de los procesos iniciados. Esta idea se refuerza aún más si se comparte que la seguridad ciudadana continuará siendo un asunto que genera preocupación en la sociedad uruguayo todavía por un largo tiempo más. Esta circunstancia hace que cada uno de los diferentes sectores que componen el sistema político busque marcar un perfil propio y definido en esta temática, como parte de sus estrategias electorales.

Respecto a otras formas de violencia, la violencia doméstica ejercida sobre las mujeres (y las niñas) tiene consecuencias que van mucho más allá del resultado inmediato de una agresión puntual: problemas de salud física, sexual, reproductiva y psíquica, obstáculos a la participación en la vida social (actividades físicas, esparcimiento, estudios, trabajo, participación política), restricciones a la movilidad, entre otros. Tanto en el plano físico y psicológico, como en el conductual, se aprende a vivir con violencia y a integrarla como parte de los roles que hacen a la identidad masculina y femenina. El Estado uruguayo tiene el deber de cumplir con obligaciones específicas en esta materia, como lo recuerda la jurisprudencia permanente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.³⁴

Sin embargo, casi ya al final del actual período de gobierno, queda la impresión que el intento de consensuar una política pública para prevenir la violencia y el delito ha sido demasiado golpeado por los intereses político-electorales en juego, que afectan la capacidad de cumplir los compromisos enunciados por todos los actores comprometidos.

34. A título de ejemplo, la Corte ha dispuesto que “en los casos en los que se incumple con la obligación de investigar también destaca en su jurisprudencia que “en los casos en los que se incumple con la obligación de investigar conductas delictivas que involucran a la violencia contra la mujer, la impunidad de los delitos cometidos envía el mensaje de que la violencia contra la mujer es tolerada. Esto favorece la perpetuación y la aceptación social del fenómeno, la inseguridad y la desconfianza en la administración de justicia. La Corte también ha señalado que la creación y uso de estereotipos se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia de género en contra de la mujer. En ese sentido, ha encontrado que en casos que involucran violencia contra la mujer e impunidad, influenciados por una cultura de discriminación contra la mujer, los Estados son responsables por incumplir con el deber de no discriminación contenido en el artículo 1.1 de la Convención, en relación con el deber de garantía de los derechos violados en perjuicio de las víctimas y sus familiares conductas delictivas que involucran a la violencia contra la mujer, la impunidad de los delitos cometidos envía el mensaje de que la violencia contra la mujer es tolerada. Esto favorece la perpetuación y la aceptación social del fenómeno, la inseguridad y la desconfianza en la administración de justicia. La Corte también ha señalado que la creación y uso de estereotipos se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia de género en contra de la mujer. En ese sentido, ha encontrado que en casos que involucran violencia contra la mujer e impunidad, influenciados por una cultura de discriminación contra la mujer, los Estados son responsables por incumplir con el deber de no discriminación contenido en el artículo 1.1 de la Convención, en relación con el deber de garantía de los derechos violados en perjuicio de las víctimas y sus familiares” (Corte I.D.H., Caso González y otras Vs. México -“Campo Algodonero”-. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafos 400 y 402).

Lo más preocupante, de acuerdo a lo que puede surgir de lo señalado en este documento, parece ser la falta de capacidad en Uruguay para sostener iniciativas, que puedan trascender las diferentes administraciones. La falta de voluntad política quita sustentabilidad a procesos que, necesariamente, implican aliarse con el tiempo para alcanzar efectos positivos sobre la realidad que pretende transformarse. El futuro cercano parece seguir minado por esta interrogante. Despejar la incógnita parece ser un requisito *sine qua non* para aventurar una opinión sobre la viabilidad de una política pública sobre seguridad ciudadana y convivencia en nuestro país.

El Proyecto Uruguay+25
contó con el apoyo de:



OIM Organización Internacional para las Migraciones