

### Seguridad democrática. Estrategias de prevención situacional multiagenciales y multisectoriales



**Alejandra Otamendi**

Doctora en Ciencias Sociales. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Especialista en criminología y seguridad.

Buenas tardes, muchas gracias por la invitación. Es un momento muy propicio para darnos el tiempo de repensar lo que tiene que ver con *políticas de seguridad*. Me voy a detener, en primer lugar, sobre un par de conceptos centrales para ir luego a la agenda de seguridad: seguridad democrática, seguridad humana, teorías del conflicto con enfoque preventivo.

Empecemos por la noción de seguridad democrática. Para ello tomo la necesaria concepción de la Convención Interamericana de Derechos Humanos en el informe 2009, que dice que la seguridad es un derecho y que el Estado tiene el deber indelegable de garantizar este derecho. Esto es, que no podemos decir que cada uno se arme para garantizar su seguridad. No, el Estado tiene el deber de proporcionar este derecho y debe hacerlo de forma equitativa, garantizando al mismo tiempo la libertad y los derechos humanos. Seguridad y libertad no son, en efecto, esferas contrapuestas, sino complementarias.

Por eso las fuerzas de seguridad estarán bajo la conducción civil y expuestas al control democrático. Por lo tanto, si las personas eligieron democráticamente una conducción política, esa va a ser la orientación que se le va a dar a la política de seguridad y sus máximos responsables. Se trata de que las fuerzas de seguridad se mantengan profesionalizadas y acordes a los derechos.

Es a partir de los criterios que perfila la seguridad democrática el modo en que deben atenderse fenómenos como la delincuencia y la violencia; fenómenos muy complejos y multicausales, que responden a variables sociales, económicas, culturales e institucionales. Por lo tanto, pensar una única solución para toda esa complejidad es absolutamente limitado.

Se hace necesario que el Estado sea complejizado, que no se piense como único actor, como puede pensarse el actor policial. Se requiere un Estado sofisticado, inteligente, que maneje distintas complejidades, donde una cosa sea el delito de cuello blanco, otra cosa la violencia de género, otra los mercados ilegales, otra el delito callejero, todos fenómenos muy complejos y totalmente diferentes.

En esa línea, se necesita una estrategia multiagencial coordinada por distintos actores estatales, en la que, sin lugar a dudas, deberán estar las carteras de Seguridad, también las de Justicia, Educación, Desarrollo Social, Salud y otros actores que puedan pensar la seguridad democrática de manera integral. Además, es necesario comprender la coordinación entre los niveles municipales, provinciales y nacionales, para que cada uno tenga su grado de responsabilidad y coordinación. Lo cual no es fácil, aunque sí necesario.

También hay que tener presente la estrategia multi-sectorialidad. Es decir, una perspectiva integral con participación de los distintos actores de la sociedad civil, los máximos que se pueda para los tipos de situaciones. Esa representación es necesaria, aunque muchas veces se concentra en sectores que tienen gran capacidad de incidencia, pero se descuidan otros actores sociales que deberían tener más palabra en temas de seguridad.

Creo que uno de los grandes puntos –recuerdo que

León Arslanián siempre lo planteaba– es la necesidad de consensos sociales y políticos que trasciendan la tan frecuente politización de la seguridad. Me parece que la idea de hacer un Consejo de Seguridad Federal que involucre a distintos actores es muy acertada, porque a través de él se busca salir de la cuestión coyuntural de la seguridad. Una práctica muy común es mediatizar dos o tres casos a partir de los cuales se recuerda que existe un problema de seguridad, por ejemplo

*...me parece central recuperar el concepto de seguridad humana, puesto que es posible solo si existe un sujeto libre de miseria y con igualdad de oportunidades. No hay real seguridad si no hay primero condiciones básicas de vida, de derechos humanos garantizados para todas y todos.*

de adultos mayores, y un tipo de modalidad delictiva. Claramente, ir atrás no da resultados, se requieren estrategias de planificación, de acuerdos mínimos y básicos entre los actores sociales, políticos y económicos.

Dicho esto sobre la seguridad democrática, me parece central recuperar el concepto de seguridad humana, puesto que es posible solo si existe un sujeto libre de miseria y con igualdad de oportunidades. No

hay real seguridad si no hay primero condiciones básicas de vida, de derechos humanos garantizados para todas y todos.

A la vez, creo que son centrales las teorías del conflicto para interpretar tal complejidad desde la prevención. Estamos en sociedades democráticas, tenemos distintos intereses, hay distintos grupos y sectores sociales, es decir, mucha diversidad, por lo tanto hay, obviamente, distintos tipos de conflictos y distintos puntos de vista sobre qué hacer con esos conflictos. Desde el enfoque de la seguridad democrática, ello implica necesariamente gestionar los conflictos, es decir, emple-

## Jornada: “Desafíos para una nueva agenda en políticas de seguridad”

ar la mediación, apostar a estrategias que no tengan que ver estrictamente con la penalidad, porque suelen ser más generadoras de problemas, muchas veces, con niveles de violencia; y eso es precisamente lo que hay que tratar de evitar y prevenir (la violencia, la escalada de los conflictos). El Estado tiene que tener mucha capacidad para evitar que sucedan los distintos hechos traumáticos de violencias y delitos; si suceden, después se verá qué pasa, pero inicialmente lo mejor es que no sucedan. Por lo tanto, el énfasis debería estar siempre puesto en la prevención de delitos.

Para cerrar esta parte conceptual, es importante decir que no hay una mirada inocente al etiquetar ciertos fenómenos como delictivos o no delictivos; siempre hay sensibilidades sociales y respuestas estatales ante estos fenómenos, interacciones y conductas. Por lo tanto, también hay procesos de criminalización y descriminalización, y son procesos históricos, que responden a distintas relaciones de fuerzas.

Estamos en un momento en el que se está atendiendo la demanda social para descriminalizar el aborto o el consumo de marihuana. Entender esa complejidad y su historicidad, los procesos de criminalización –por ejemplo los que tienen que ver con la violencia de género– y descriminalización de otras conductas, es tener en cuenta que ahí existe un campo en disputa, donde el Estado reacciona ante las distintas demandas sociales.

Ahora vayamos un poco a los datos que, en algún momento se hacen inevitables. Podría hablar de los indicadores: qué indicadores elegir y cómo construir los

datos. De hecho me dedico bastante a ese tema, que daría para una charla en sí misma. Pero vamos a focalizarnos en los centrales, en los que abren las puertas para otros temas, en violencia y delincuencia, para los cuales es necesario tener una mirada específica en Argentina.

El indicador de homicidios dolosos, con todas las dificultades, es el que internacionalmente se toma para medir violencias, y se supone que da la cifra más blanca en términos de registros, aunque también tiene sus limitaciones.

En una caracterización rápida de Argentina y el contexto regional, este indicador tiene una situación de baja a moderada. Pero esa medida encierra mucha divergencia a causa de la dispersión en el interior. Hay provincias argentinas que están por encima de ese promedio y otras que están por debajo. A su vez, hay divergencias dentro de cada provincia, dentro de cada ciudad, dentro de cada barrio, y esto remite a lo que hablábamos al principio sobre la igualdad.

El derecho a la seguridad está desigualmente distribuido. Hay una desigualdad que hay que buscar reducir. En ese sentido, por ejemplo, en la ciudad de Buenos Aires –como lo mostró el mapa de Zaffaroni en su momento– hay áreas con una tasa casi de 13 homicidas cada 100 mil habitantes, y en el resto de la ciudad con 2 homicidios. Vale decir que una tiene la tasa de Brasil y la otra la de Noruega. Es una ciudad con dos países, ¿se entiende?

Es obligación del Estado reducir esa desigualdad en las

*...el énfasis debería estar siempre puesto en la prevención de delitos.*

provincias, en los barrios, y a nivel nacional. Hay algunos análisis recientes que indican que estos últimos años se redujo, pero hay que aclarar esto: ya en el 2015 se había reducido significativamente la tasa de homicidios. Les podría dar toda la serie histórica, pero sería mejor graficarla. Efectivamente, en el 2016 y 2017 hubo cierta reducción –aunque los datos tienen sus limitaciones, como les decía–, pero en el 2018 se estancó la reducción, y en 2019 hay indicios –aunque hay provincias que no han pasado información– de que los homicidios se incrementaron otra vez. Entonces es muy relativo, es relativa la evaluación que se pueda llegar a hacer y hay que tener en cuenta también el contexto en el que estamos habitando.

Siguiendo con homicidios, es importante nombrar el Sistema de Alerta Temprana. Hay mucha limitación para obtener datos de la víctima, del victimario, del hecho, de la situación, de las características, del uso de armas de fuego; de todo eso, lamentable, sabemos todavía muy poco. Si bien se supone que se están recabando datos, no se difunden como se requiere. Pero, los informes de algunas provincias indican que hay homicidios –no los que muestran los medios en ocasión de robos– provenientes de conflictos interpersonales que guardan una cantidad de situaciones muy diferentes entre sí. En general, son homicidios entre personas que se conocen, entre personas que viven relativamente cerca una de la otra que, por distintos conflictos –además del fácil acceso a las armas de fuego y la legitimidad de la violencia armada–, terminan escalando a niveles letales. En ese sentido, hay que remitirse a lo dicho al principio: las estrategias multigenciales y multisectoriales, y una prevención que haga que estos conflictos no escalen y no generen

violencias, venganzas, disputas, etc.

Pero hay homicidios vinculados con disputas por los mercados ilegales que requieren otro tipo de estrategias. Los mercados ilegales requieren inteligencia criminal, otro tipo de análisis, entender los circuitos, las demandas, la oferta, los actores de cada parte que a veces están conectados y otras veces no, hay que entender el mercado ilegal de armas, sino es como si nos estuviéramos perdiendo de lo central. En este sentido, hay que comprender el rol de las fuerzas de seguridad, de la justicia e incluso del área política en los mercados ilegales. Hay que saber que muchas veces es el mismo Estado el involucrado en estos mercados, por lo tanto hay que ser críticos y hacer análisis que nos lleven a desestructurar y no quedarnos siempre con los eslabones más débiles, que son fácilmente reemplazables.

Existe la violencia vinculada a dinámicas sociales identitarias, para las que hay que trabajar con programas para empoderar y adquirir identidades vinculadas a la no-violencia y la cultura de la paz. Todos estos años, la verdad es que se redujeron los niveles de homicidios, pero no hubo tal reducción en violencia de género, en los femicidios. Depende el año, porque va fluctuando, alrededor de más del 60% de los homicidios de mujeres son femicidio; y ocurren, en general, dentro de los hogares, y por parejas, ex parejas o familiares. La estrategia privilegiada de muchos gobiernos es el policiamiento tradicional aleatorio en las calles, que de nada sirve para esta problemática. De hecho, las mujeres no fuimos beneficiadas por la reducción de homicidios.

Voy a hacer un paneo de los homicidios. La Argentina tiene un lugar bajo-moderado en robos y este prome-

## Jornada: “Desafíos para una nueva agenda en políticas de seguridad”

dio esconde muchas desigualdades. Asimismo, si bien el registro es bajo, se registra más que en otros países, e incluso por tasa. Si uno hace encuestas de optimización obtiene un nivel bastante alto: por tasa promedio un triple del promedio regional. Los delitos por robo también exigen una mirada estratégica y un enfoque preciso, porque suceden con bastante frecuencia y afectan la vida cotidiana. Lamentablemente –como decía Gabriel Kessler–, muchas veces uno los vincula con los homicidios que constantemente muestran los medios de comunicación, que son más improbables. Pero cuando experimentamos el robo con las representaciones de los medios, nos hace temer el peor desenlace y genera que todos actuemos como víctimas todo el tiempo.

Desde 2015, se venían reduciendo, y se redujeron entre 2016 y 2018 pero muy poco, de forma muy marginal, dato que está en dependencia de los niveles de denuncias por robos. Creo que hay mucho marketing, que los números se están maquillando. No sé si hubo una reducción significativa; por lo tanto, no podría decir algo demasiado elocuente. Me parece que hay que insistir en su abordaje a través de los mercados ilegales involucrados, entender las demandas de autos y autopartes –como en su momento lo hizo Arslanián en la provincia de Buenos Aires, un abordaje que redujo notoriamente los robos e incluso los homicidios–. Debe entenderse, por ejemplo, la demanda de armas de fuego para los robos armados, que son los más violentos. En fin, hay que contemplar lo que tiene que ver con los mercados ilegales, y para eso se requiere inteligencia criminal, otro tipo de Estado.

Ahora bien, ¿Qué podemos decir de políticas de seguridad y cómo hacer políticas de seguridad integrales?

En principio, y para ordenarlas un poco, hay que hacer énfasis en la prevención; y para eso es muy importante entender cómo y qué puede hacer cada política a modo de *prevención situacional* para evitar el encuentro entre la víctima y el victimario, para evitar el delito. Cuando la estrategia de prevención situacional es aleatoria o se lleva a cabo sin criterios no da los mismos resultados como cuando se hace a través de mapas del delito. Teniendo recursos escasos como sucede con los recursos policiales, los famosos “mapas de puntos calientes” –los *hotspot*– permiten focalizar estrategias y optimizar los recursos.

Hay delitos que ocurren en el espacio público, por ende debe tomarse en cuenta otro tipo de prevención situacional: la que tiene que ver con la cuestión ambiental, el diseño ambiental y la mejora de los espacios públicos. Sabemos que las grandes cadenas quedan intactas, y que no se debe hacer algo como lo que se hizo en Medellín. Creo que tendríamos que hacer mucho más énfasis en la prevención comunitaria y la prevención social, que son los otros dos grandes tipos de prevención. En prevención comunitaria hay que tener cierto cuidado, porque es muy importante que haya participación y control ciudadano. Los ciudadanos no solo pueden informar cuál es la situación delictiva en sus barrios, sino cómo ahí se están desempeñando las fuerzas de seguridad, o hacer mapas propios contrastables con las denuncias. Aparte, la participación suele ser adultocéntrica, sin la mirada de los jóvenes, quienes no son vistos como víctimas; de hecho, son vistos, en general, como victimarios. No hay estrategias pensadas para la seguridad de los jóvenes, es algo invisibilizado. Yo escribí sobre el “juenicidio armado” mostrando la cantidad de homicidios de jóvenes y que no

hay estrategias para su seguridad. A la vez, en las mesas barriales muchas veces participa el sector de comerciantes, que está muy bien, pero faltan más sectores, otras voces. Necesitamos recurrir a los actores de los barrios y los municipios para hacer planes locales de seguridad, creo que esa es la clave estratégica: trabajar con la diversidad de actores. Los municipios son actores con muchas posibilidades de prevención situacional, porque pueden trabajar estratégicamente con las escuelas, en desarrollo social, en cultura, en deporte.

A nivel multisectorial, hay que fortalecer los lazos sociales, la convivencia entre los distintos grupos, romper estigmas que hay contra algunos sectores, empoderar a jóvenes, a mujeres, a los más vulnerables, a los adultos y adultas mayores.

Hablamos de las estrategias de policiamiento en puntos calientes, pero también hay que mencionar que la policía de proximidad puede tener incidencia en la prevención de conflictos, para que no escalen. Para eso hay que darle herramientas, que haya mediación, acceso a la justicia local, algo más integrado. A la vez, también hay que contemplar los controles internos con un sistema de rendición de cuentas externo.

Por último, hay que controlar lo relativo al lavado de dinero. No hay que pecar de inocentes y controlar a abogados y contadores involucrados en estos grandes delitos, porque se mira siempre para otro lado y no se resuelve el problema.

En fin, habrán quedado muchas cosas por decir en el camino, pero seguramente tendremos oportunidad de volver cuando se abra el debate. Muchas gracias.

*Necesitamos recurrir a los actores de los barrios y los municipios para hacer planes locales de seguridad, creo que esa es la clave estratégica: trabajar con la diversidad de actores.*



Especialización en Criminología

<https://tinyurl.com/ydxlrkc3>

Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades

<https://tinyurl.com/y8zm659s>