

Noviembre 2022

Los Derechos Humanos y la consolidación de la paz como dimensiones para el fortalecimiento de la democracia en América Latina y el Caribe



La Violencia policial en los márgenes del Estado

Conflictos y violación a los Derechos Humanos
en el barrio Marconi de Montevideo

Rafael Paternain

Luciana Scaraffuni (Uruguay)

La Violencia policial en los márgenes del Estado: conflictos y violación a los Derechos Humanos en el barrio Marconi de Montevideo

Con base en los principales hallazgos de nuestra investigación, sugerimos la construcción de un sistema nacional de seguridad ciudadana, lo cual requiere de políticas multisectoriales, diversificadas e integrales. Ello supone el rediseño de las instancias gubernamentales en la materia, la despolicialización de la agenda, la modernización de las instituciones del sistema penal, la promoción de la participación ciudadana en distintos ámbitos, la regulación y el control estatales sobre los mercados de la seguridad, la preservación del principio de legalidad y la intervención coordinada sobre los principales factores de riesgo. Esta nueva estrategia debería poder asentarse en algunos principios esenciales, a saber:

Política de Derechos Humanos. La introducción del concepto de Derechos Humanos en los asuntos de la seguridad, ha sido un cambio relevante para el sustento de las políticas. La profundización y ampliación de esta perspectiva sirve para conjugar la justicia social con las libertades ciudadanas. El reconocimiento de derechos es el mejor expediente para mitigar las reacciones antipolíticas, para mejorar la calidad de la democracia y para estimular horizontes posibles de vida dentro de fronteras.

Revisión de principios. Para una sociedad que no ha terminado de batallar contra lo sucedido durante la última dictadura civil-militar (1973-1985), que ha consagrado la impunidad y que en ocasiones ha hecho uso abusivo de la coacción. Se vuelven imprescindibles, nuevas formas doctrinarias sobre el uso de la fuerza. Ante una policía y una Justicia empobrecidas, y desacreditadas frente a la opinión pública, el país tendrá que proyectar una discusión de principios en términos de autoridad, legitimidad y legalidad.

Desarraigo de la ley. Al amparo de los procesos mencionados, una de las consecuencias más importantes –y menos estudiadas– es el desdibujamiento normativo de la ley en amplios sectores de la sociedad. Esa laxitud sociológica es una de las causas del fracaso de las políticas disuasivas que incrementan las penas y los controles, pues de nada vale la amenaza del peso de la ley, cuando ésta pierde gravedad subjetiva o se afina en juicios morales locales. A contrapelo de la autopercepción legalista y ciudadana, el Uruguay tiene un

La Violencia policial en los márgenes del Estado: conflictos y violación a los Derechos Humanos en el barrio Marconi de Montevideo

desafío cultural de enorme significación si no quiere dilapidar sus reservas de legitimidad.

Vínculos de convivencia. La crisis estructural del país ha erosionado los vínculos de cooperación y confianza en el tejido social. La violencia y la criminalidad se transforman en fuerzas destructoras de las mismas, como hemos podido observar a lo largo de esta investigación. Pero quizá el dato más evidente provenga de la desconfianza ciudadana hacia las instituciones del control social formal (sin excluir aquí a los actores propiamente políticos). La policía y la Justicia son los representantes por excelencia del poder estatal a nivel micro-social, razón por la cual una reingeniería de relaciones tendrá que estar en el centro de la agenda democrática.

Espacio e identidad. El despliegue de políticas de seguridad ciudadana deberá pensar el territorio bajo la perspectiva de la complejidad y heterogeneidad en torno a las identidades políticas y sociales. Los problemas, las soluciones, las iniciativas institucionales, las formas de mediación, etc., tienen que implementarse de forma colaborativa con los propios actores de cada territorio y respetar la diversidad cultural de los espacios, apoyándose en estos factores para potenciar la eficacia de las intervenciones.

Un plan de acción en materia de políticas de seguridad y convivencia implica medidas y programas tanto para la órbita de los gobiernos nacionales como locales.

Dadas las características de la sociedad uruguaya, y dadas también las principales conclusiones que hemos obtenido en esta investigación, tal vez esta propuesta de lineamientos tenga un énfasis exclusivamente estatalista. Admitido el sesgo, creemos en ese sentido que hay cuatro dimensiones básicas para la acción: a) anticipación y prevención de la violencia y el delito, b) control y conjuración del delito, c) sanción del delito y d) políticas penitenciarias y de reinserción social. En función del alcance de esta investigación, una etnografía sobre las relaciones entre los habitantes del barrio Marconi y la policía, creemos necesario priorizar algunas medidas en torno a las dos primeras dimensiones (políticas de prevención y políticas de policía).

PROPUESTAS SOBRE ANTICIPACIÓN Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA Y EL DELITO

Debería existir un órgano de conducción política responsable de sostener el trabajo de relacionamiento interinstitucional para el diseño, monitoreo y evaluación de programas preventivos que involucren las áreas sociales, municipales y de seguridad y justicia (por ejemplo, una secretaría para la prevención de la violencia y el delito). Sería deseable la conformación de un gabinete social que ejecute un plan nacional de prevención de la violencia y el delito. Del mismo modo, sería relevante la articulación constante de estas iniciativas con el funcionamiento de las áreas destinadas al control y la sanción del delito.

A modo de ejemplo, la llamada prevención comunitaria es otro de los componentes de una estrategia preventiva. Aquí el rol de los gobiernos locales se torna decisivo, y el mecanismo de la participación ciudadana es la clave para la sostenibilidad de las iniciativas. Las amenazas y riesgos presentes en un determinado territorio sólo pueden ser diagnosticados con la participación de la comunidad. Son las personas que habitan allí, sus organizaciones y líderes los que mejor conocen dichos riesgos y la forma de resolverlos desde una perspectiva preventiva. Una agenda comunitaria debe promover una integración de la ciudadanía en los procesos de planificación local de las políticas de seguridad, una evaluación social de los servicios policiales, un impulso para la constitución de “mesas barriales” y una voluntad decidida de construir “mapas de prevención comunitaria”.

A la luz de las necesidades de líneas de acción para los territorios con mayores niveles de violencia, este nuevo espacio de gobierno de la seguridad puede incluir, al menos, 5 proyectos estratégicos:

- *Mesas Locales para la Seguridad y la Convivencia.* Si la participación y el territorio juegan un papel decisivo en cuestiones de convivencia y seguridad, si la clave para muchos está en tener un discurso estratégico sobre la ciudad y los espacios, los gobiernos locales deberían tener mayores competencias en seguridad, tanto a través de una agenda propia como de su papel en los gabinetes territoriales de gestión integrada.

La Violencia policial en los márgenes del Estado:
conflictos y violación a los Derechos Humanos
en el barrio Marconi de Montevideo

- *Política de desarme civil.* Los datos sobre la prevalencia de las armas de fuego en los episodios más graves de violencia y criminalidad son elocuentes. También son materia de estudio el porcentaje de armas de fuego en manos de la población civil, sobre todo la circulación incontrolable de armas legales e ilegales en los entornos sociales más vulnerables. Es imprescindible evaluar y regular bajo criterios más estrictos las armas de fuego, y promover acciones decididas para el desarme civil en el Uruguay.
- *Proyectos focalizados para la reducción de homicidios y lesiones graves intencionales.* Desde el 2012 hasta la fecha, los homicidios han tenido crecimiento relevante en el país. Es necesario crear programas que alienten la convivencia en los espacios más afectados, promuevan el control y el desarme civil y aumenten las capacidades institucionales en materia de investigación criminal y sanción de esas formas de violencias extremas.
- *Programas de prevención de la violencia de género.* Es imprescindible el desarrollo de programas de prevención de la violencia de género, concentrando recursos e iniciativas en aquellos espacios en donde su incidencia es mayor, fomentando acciones de prevención para disminuir la violencia directa e indirecta en la infancia y creando programas dirigidos a varones para reducir la incidencia de la violencia directa.
- *Programas de prevención de la violencia hacia niños/as y adolescentes.* El derecho a vivir libre de violencia implica que el Estado debe actuar activamente en materia de prevención, detección, atención, sanción y reparación ante las situaciones de violencia que viven a diario los niños, niñas y adolescentes. Se deberá fortalecer también el derecho al acceso a la justicia. Las decisiones presupuestales para que todos los organismos del Estado puedan implementar políticas sobre la prevención, atención y reparación de la violencia sufrida en las primeras etapas de la vida, resultan estratégicas.

PROPUESTAS SOBRE CONTROL DEL DELITO (POLÍTICAS DE POLICÍA)

La policía también juega un papel importante en las estrategias de prevención, pero el suyo lejos está de ser el único y el más relevante. El control del delito –lo que en la jerga se conoce como disuasión y represión– sí es una tarea privativa de la policía, cuyos ejes principales son la conjuración policial y la investigación criminal. Hemos visto a lo largo de esta investigación el papel ambiguo y complejo que la policía desempeña en los territorios más vulnerables. Eso plantea la necesidad de una reforma estructural de la policía. Sobre la base de una crítica al “policiamiento reactivo”, la construcción de un modelo eficiente de gestión policial se erige en uno de los mayores desafíos para la consolidación de una política democrática y garantista.

Muchas veces se piensan los procesos de reforma desde las necesidades normativas (leyes orgánicas, por ejemplo), formativas, tecnológicas y presupuestales.

Pero, debemos tener en cuenta que no habrá reformas profundas sin una orientación clara hacia un nuevo paradigma en materia de políticas de seguridad: el cambio se debe producir desde un modelo de acción-coordinación, es decir, la policía actúa y luego se coordinan las demás agencias, a otro en el que se formulan las estrategias de acción y coordinación. La sociedad uruguaya necesita una reforma de su policía que abarque tres dimensiones decisivas. En primer lugar, una reestructura de sus modelos de prevención, los cuales incluyen desde los criterios de despliegue de la fuerza en el territorio, pasando por la priorización de la función operacional en dicha distribución, hasta el reordenamiento de las pautas de patrullaje y el diseño de programas focalizados de corte situacional.

En segundo término, se impone una transformación profunda en materia de inteligencia policial. Esta tarea supone una modernización orgánica, una actualización doctrinaria, una implementación de sistemas de información criminal (estratégicos, tácticos y operacionales) y, fundamentalmente, una redefinición de las pautas tradicionales de conducción política de la inteligencia policial.

La Violencia policial en los márgenes del Estado: conflictos y violación a los Derechos Humanos en el barrio Marconi de Montevideo

Por último, una policía de nuevo cuño no puede proyectarse sin criterios alternativos en el terreno de la investigación criminal, tanto aquella que se involucra en tareas preventivas como la investigación asociada estrictamente al proceso judicial. En el contexto actual del país, y sin desconocer los avances registrados en los últimos años, hay que enfatizar en las respuestas integrales sobre el crimen organizado, y ello demanda fortalecimiento institucional, nuevas tecnologías, unidades especializadas, doctrinas y protocolos, e instancias de coordinación interinstitucional.

Sin embargo, la transformación de la matriz policial en Uruguay enfrenta un desafío programático mayor: el ensayo para madurar y combinar distintos modelos de gestión tiene que realizarse en paralelo con la modificación de los patrones tradicionales de funcionamiento. Mientras muchos discursos hablan de una nueva policía, las prácticas cotidianas reafirman lo contrario. No habrá una realidad distinta hasta tanto no se reforme la anterior. Y para eso hay que impactar sobre la cultura institucional, los niveles de profesionalización y los mecanismos reales de apertura que garanticen el control y la rendición de cuentas. En este sentido, también identificamos 5 proyectos estratégicos:

- *Policiamiento comunitario.* Fortalecer y expandir la lógica del modelo comunitario de policiamiento, bajo criterios flexibles y adaptables a cada lógica territorial. Sobre esa base general, la policía puede superponer otros modelos de gestión que se ajusten a la configuración de los problemas.
- *Gestionar la policía en base a la lógica de los procedimientos.* Debe haber una transición del viejo modelo de control territorial o de búsqueda de la eficacia (no importan los medios sino los resultados), hacia un nuevo marcado por abordajes más cercanos a la “justicia de procedimientos” (calidad del trato, trama de decisiones, respeto a los derechos individuales, etc.). El objetivo de una reforma de esta entidad tiene que ser disminuir los niveles de violencia institucional y aumentar la legitimidad de las interacciones.
- *Reestructura de las capacidades institucionales para la investigación criminal.* En el marco de la entrada en vigencia del nuevo Código del Proceso Penal se abren oportunidades nuevas para dar un salto cualitativo en materia de investigación criminal. También aquí es necesario priorizar y concentrarse

La Violencia policial en los márgenes del Estado: conflictos y violación a los Derechos Humanos en el barrio Marconi de Montevideo

en las dinámicas más complejas y lesivas que impidan que se retroalimente el círculo vicioso de la impunidad.

- *Protección y control para la violencia de género.* Se debe garantizar el derecho de las mujeres, niñas y adolescentes víctimas de violencia basada en género en todo el territorio a recibir protección y atención integral oportuna para ellas, sus hijos e hijas u otras personas a su cargo, a través de servicios adecuados y eficaces.
- *Creación de un Comisionado Parlamentario para el seguimiento del trabajo policial.* La complejidad del trabajo policial, las exigencias que requiere un proceso de reforma y las dificultades que surgen para prevenir y sancionar situaciones de violencia institucional, ameritan la creación de un órgano especializado capaz que hacer un seguimiento riguroso del funcionamiento institucional de la policía.

SOBRE EL AUTOR Y LA AUTORA

Rafael
Paternain

Doctor en Sociología por la Universidad del País Vasco (España). Magíster en Ciencias Humanas (opción Estudios Latinoamericanos) y Licenciado en Sociología por la Universidad de la República (Uruguay). Profesor e investigador del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Uruguay). Responsable del Grupo de Estudios sobre Violencias y Víctimas (Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales).

Luciana
Scaraffuni

Doctora en Antropología Social por la Universidad de los Andes (Colombia). Magíster en Antropología Social por la Universidad de los Andes (Colombia). Licenciada en Sociología por la Universidad de la República (Uruguay). Profesora e investigadora del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Uruguay). Co-responsable del Grupo de Estudios sobre Violencias y Víctimas (Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales)



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

CLACSO Secretaría Ejecutiva	Karina Batthyány Directora Ejecutiva María Fernanda Pampín Directora Editorial Pablo Vommaro Director de Investigación
Equipo Editorial	Lucas Sablich Coordinador Editorial Solange Victory Marcela Alemandi Gestión Editorial
Equipo Programa de Becas y Convocatorias	Teresa Arteaga Ulises Rubinschik

Paternain, Rafael. Violencia policial en los márgenes del Estado : conflictos y violación a los Derechos Humanos en el barrio Marconi de Montevideo / Rafael Paternain ; Matilde Inés López Schwedt ; Luciana Scaraffuni. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2022.

Libro digital, PDF - (Becas de Investigación)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-346-1

1. Derechos Humanos. 2. Violencia. 3. Policía. I. López Schwedt, Matilde Inés. II. Scaraffuni, Luciana. III. Título.

CDD 303.6098

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875

<clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>



Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.