

Seminario Internacional Política Pública de Seguridad Ciudadana
Quito, Guayaquil y Cuenca
24, 25 y 26 de marzo de 2004

**Estructura del Sistema y Políticas a nivel Nacional para la
gestión administrativa de la seguridad y convivencia ciudadana**

Beatriz Otero

Objetivo: Delinear la estructura y funcionamiento de un sistema de seguridad ciudadana a nivel nacional, sus políticas y directrices.

Introducción

La primer interrogante que se plantea a quien analiza temas relacionados con la seguridad, es la de definir el concepto en sí mismo. Podemos comenzar diciendo que la seguridad es una condición necesaria para permitir la supervivencia y convivencia del hombre, que se satisface en cada cultura de conformidad con los mecanismos que la misma establece para instaurarla y protegerla.

El análisis político de las sociedades, nos muestra la diferenciación que se efectúa entre tres conceptos tradicionales de seguridad: la seguridad externa, la interna y un concepto innovador denominado seguridad ciudadana.

La seguridad externa es la que se adjudica en forma general a las Fuerzas Armadas de un país, cuya competencia es la defensa de la soberanía nacional y la defensa territorial de las amenazas externas.

En cambio, la seguridad interna es competencia de las fuerzas policiales que deben mantener el orden público y hacer respetar el cumplimiento de las leyes.

La noción de seguridad ciudadana es en cierta forma mas reciente y se vincula con el concepto de ciudadanía. Este concepto es dinámico en sí mismo, refiriéndose a la capacidad de los ciudadanos como agentes activos, capaces de generar condiciones de mayor seguridad para la sociedad y no actuar únicamente como demandantes pasivos de la misma.

La mayoría de las definiciones de seguridad ciudadana la vinculan con la seguridad pública, diferenciándose en que los agentes involucrados para la búsqueda y logro de la seguridad ciudadana requieren no solo de la responsabilidad del Estado y de sus diversos organismos, sino también de la ciudadanía en general (sean estas personas individuales u organizaciones: partidos políticos, corporaciones, organizaciones no gubernamentales, centros vecinales, etc).

Cada una de estas formas de organizarse de la sociedad civil interviene en los procesos de prevención aportando sus valores y su accionar, en un paradigma en que la prevención suplanta a la represión. Por ello, es necesario pasar de las estrategias represivas a estrategias preventivas comunitarias.

Continuando con el análisis de la seguridad ciudadana, la podemos delimitar conceptualmente en dos aspectos:

- a) las amenazas a las personas y los bienes de las mismas, derivadas de la actividad delictiva.
- b) los peligros relacionados con la ocurrencia de catástrofes y desastres naturales (terremotos, inundaciones, crisis ecológicas, etc).

De ambas dimensiones, la referida al delito ha pasado a constituir el contenido más frecuente respecto a la discusión sobre seguridad e inseguridad ciudadana.

Del aspecto delictivo, diferenciamos un aspecto que se vincula con lo objetivo y se manifiesta en estadísticas y cifras oficiales a partir de delitos denunciados por los ciudadanos; y un aspecto subjetivo, que tiene que ver con la percepción de seguridad de las personas.

Es para el legislador, un desafío el diseñar sistemas de administración de seguridad así como elaborar políticas vinculadas al mismo, que tomen en consideración los diversos aspectos conceptuales de la seguridad a los cuales nos hemos referido.

Asimismo, se plantea al definir políticas la cuestión de los límites al concepto de la seguridad, especialmente cuando se utiliza una lógica a través de la cual la graduación de la magnitud del hecho delictivo estaría dada por sus efectos sobre la seguridad interna.

Este punto de vista, amplía el espectro de análisis de los delitos, ya que utiliza la concepción globalizante de la seguridad.

Es en búsqueda de ese equilibrio que nos evite caer en concepciones totalizadoras, que debemos considerar a nuestro criterio, la aparición de ciertas interrogantes a ser evaluadas al momento de definir políticas de gobierno. Cuales son los efectos sobre la percepción ciudadana? Cuales son los efectos sobre la percepción externa del país, tanto regional como mundial? Cual es la naturaleza jurídica del bien afectado? Que hipótesis de conflicto social se plantean o pueden llegar a plantearse en la evolución de la situación? Que debilidades y fortalezas del sistema deben ser evaluados para evitar en el futuro la ocurrencia de situaciones similares o aún de características peores?

Todas estas interrogantes, son a nuestro criterio, variables que deberían ser de consideración, especialmente por parte del legislador al elaborar la normativa que sanciona la comisión de ciertos delitos como los descriptos.

Diseño de Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana: el Programa de Seguridad Ciudadana en Uruguay

El Banco Interamericano de Desarrollo, apoya crediticiamente un programa en la República Oriental del Uruguay, destinado a la prevención y reducción de la violencia y el delito.

El proyecto, intenta contribuir en el fortalecimiento de la capacidad de diseño e implementación de políticas y programas para encarar el problema de la violencia, mediante una estrategia multisectorial con intervención de la comunidad.

Los recursos colaboran a que el Ministerio del Interior, así como otros entes públicos, junto con la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad misma, a prevenir y tratar la violencia interpersonal y mejorar la percepción de seguridad ciudadana en el país.

Uno de los objetivos es el desarrollo de una cultura de prevención, poniendo énfasis en la juventud, financiando actividades preventivas dentro y fuera de las escuelas, al igual que la rehabilitación efectiva de jóvenes infractores de 18 a 29 años mediante la creación de un nuevo modelo de atención. A través de centros piloto comunitarios de prevención del delito y violencia, situados en las zonas de mayor riesgo social, se busca la promoción, desarrollo y ejecución de estrategias locales propuestas por las mismas comunidades a través de la coordinación pública y privada.

El objetivo inmediato del proyecto es fortalecer al Ministerio del Interior para:

1. Lograr la permanente revisión y análisis de la situación de violencia en el país y la consecuente

implementación de acciones coordinadas dentro de una estrategia multisectorial de prevención del delito y la violencia interpersonal, así como un mayor conocimiento de la situación real sobre la magnitud del delito y la violencia a nivel de la población.

2. Efectivizar la acción aumentada y mejorada de los servicios policiales en Montevideo en la prevención del delito y la violencia, fortaleciendo su papel de protección y servicio a la comunidad.

3. Ampliar y mejorar la cobertura y la calidad de la atención y rehabilitación a víctimas de la violencia familiar, alcanzando un aumento de un 30% en el número de denuncias atendidas y registradas.

4. Participación disminuida de jóvenes en actividades delictivas y violentas e implementación de nuevo modelo de atención para la rehabilitación de jóvenes infractores entre 18 y 29 años de edad.

5. Lograr la participación activa de la comunidad en materia de prevención y atención de la violencia y el delito, focalizando la acción en las zonas de mayor índice de conflictividad y riesgo social.

La ejecución del Programa de Seguridad Ciudadana y el apoyo brindado por el PNUD para su implementación, actúa previniendo y tratando la violencia interpersonal, particularmente en los Departamentos de Montevideo y Canelones, dada la mayor incidencia de comportamientos delictivos y violentos en estas ciudades que reúnen a un 55% de la población del país.

El Proyecto también actúa en relación con la percepción del problema de seguridad existente a nivel nacional. Para ello, se intenta fortalecer las capacidades institucionales de los sectores público y privado involucrados, incorporando modalidades de capacitación permanente del personal técnico responsable de la prevención y represión del delito y/o la violencia, y utilizando la rehabilitación preventiva como mecanismo para evitar la reincidencia en conductas delictivas y promoción de la participación activa de organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad, particularmente de los jóvenes, en el proceso.

En Agosto de 1999, el Ministerio del Interior, suscribió un acuerdo ministerial por el cual se crearon las Comisiones de Seguridad Barriales, con el objetivo de mejorar la interacción entre la ciudadanía y la policía. Los datos estadísticos tomados de la información brindada por el Ministerio del Interior del Uruguay, nos indican que existen en el Interior del país 129 CSB y en Montevideo 137, lo que da un total de 266. Tomando un promedio de quince personas trabajando por Comisión, nos da un total de 1935 personas en el Interior y en Montevideo 2055 (Total 3990).

En Agosto del 2003, se llevó a cabo un Congreso sobre Seguridad Ciudadana en Piriápolis – Uruguay, con diversos talleres que elaboraron una serie de conclusiones que puede ser interesante compartir en esta instancia como modelo de experiencias.

El Taller de Policía y Comunidad llegó a diversas conclusiones, entre las que cabe destacar: - la importancia de reacionalizar el sistema administrativo policial; - llevar a cabo un acercamiento a la comunidad por parte de los Comisarios; - definir estándares de calidad para los procesos administrativos y operativos; - llevar a cabo una acción mayor de la Policía de Proximidad en el tema de la minoridad, alcoholismo y drogadicción; - proteger a los integrantes de las Comisiones de Seguridad Barriales en determinadas zonas; - definir un instrumento de control ciudadano sobre el accionar de la Policía; - descender la edad de inimputabilidad; - promover el acercamiento de la comunidad a la Policía y a los programas de vecinos como el Alerta o Vecinos Solidarios; - acceso al 911 sin costo de cualquier teléfono público; - participación de Policías en las Escuelas como docentes extracurriculares para fomentar e informar sobre las relaciones entre la comunidad y la policía.

El taller sobre Seguridad Rural, concluyó sobre los siguientes puntos: - continuar con la política de relación y coordinación entre autoridades, productores y participantes del sistema de transacciones agropecuarias

incluyendo reuniones con jueces, Ministerio Público y Fiscal; - informar a los productores de los aspectos de seguridad al dejar el establecimiento sin protección.

El taller referente a la situación de los menores, concluyó en la necesidad de penar al padre o tutor de un menor que por su acción u omisión no se responsabilice de los actos ilícitos cometidos por éste; - crear un manual de procedimiento general y legal que ampare a la Policía en su accionar especialmente frente al menor; - facultar a las autoridades para retirar de la calle a los menores que deambulan y derivarlos a las ONG's o fundaciones similares con notificación a sus responsables; - obligar a los padres de menores drogadictos y alcohólicos a participar con ellos en programas educativos; - acciones para el tratamiento del menor que se prostituye con severas penalizaciones para los padres; - actualizar las leyes vigentes en un marco legal acorde a la evolución social; - actualización de las normas referentes a la adopción; - fomentar la creación de espacios educativos, deportivos y recreativos en lugares carenciados; - implementación de una educación sexual y reproductiva responsable y realista en Educación Primaria; - trabajo en red con las comisiones de seguridad barrial; - cambio radical en la educación desde Primaria a Secundaria haciendo que esta última sea obligatoria hasta ciclo básico y se mejore la oferta para evitar la deserción de los estudiantes; - Control de la exhibición de pornografía y violencia en los medios masivos de comunicación y rescatar a través de los mismos los valores sociales y culturales nacionales.

Con referencia a la problemática del alcohol y las drogas, el taller que trabajó en ello llegó a las siguientes conclusiones: - la necesidad de profundizar la red social, comenzando por la familia, promoviendo la educación, la información y la prevención; - mantener la coordinación entre los organismos del Estado con competencia en la materia y la sociedad civil; - promover la difusión masiva de los efectos de la droga en la salud; - Promover la creación de espacios y centros de acogida para niños, niñas, adolescentes y jóvenes con el objetivo de actuar en forma preventiva proporcionando una formación alternativa que favorezca la inclusión social; - promover el trabajo en red.

Consideraciones en la definición de políticas de seguridad ciudadana

Al evaluar la definición de políticas en ésta área, se deberían considerar algunos aspectos que inciden en la mejora de la seguridad ciudadana.

Ellos son los siguientes:

- educación para la no violencia
- prevenir la deserción escolar
- sistema judicial accesible y eficaz
- mejorar la justicia penal de menores
- sanciones alternativas a la reclusión
- integración de la policía a la comunidad
- mejorar el problema del déficit carcelario
- especialización y jerarquización de las funciones policiales
- programa de desarme