

política de seguridad y gestión de la conflictividad



5

>> *Alberto M. Binder* / Director del Centro de Políticas Públicas para el Socialismo (CEPPAS) [www.ceppas.org]. Miembro de la comisión directiva del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED) [www.ilsed.org]

1

Las políticas de seguridad y la política criminal han desbordado la atención de nuestros sistemas políticos en los últimos años. Esta irrupción casi brutal de los temas de seguridad en la agenda pública tiene elementos novedosos, y otros que ya son parte de nuestra historia social e institucional. Si atendemos a nuestro pasado podemos observar que hemos tenido “mucho política de seguridad”, mucha política de “orden”, aunque no estuviera tan claramente definida en la consideración pública como en los últimos años. De todos modos, no debemos repudiar esta mayor visibilidad de las políticas de seguridad, ya que las mismas han sido un talón de Aquiles del pensamiento progresista, convencido de que se trata solamente de generar las condiciones de justicia de la vida social, y que ello solo puede producir una desaparición automática del abuso de poder y la violencia.

2

Con una fórmula simplista podríamos decir que antes se hacía más política criminal de lo que se decía, así como ahora se hace menos política criminal y de seguridad de la que se dice hacer. Esa formulación necesita aclaraciones. Lo que quiere señalar es que en el pasado las políticas de orden no eran tan explícitas porque formaban parte de una tradición autoritaria que daba por supuesto que la tarea esencial del Estado era mantener el “orden”. A ese modelo le corresponde la configuración histórica de nuestros sistemas policiales y de todo el conjunto de las instituciones vinculadas al problema de seguridad y el sistema penal. No era necesario hablar de ellas porque el modelo estaba muy consolidado y ajeno al debate político, por lo menos de las élites gobernantes.

3

Es todo ese sistema tradicional, con sus organizaciones policiales verticalizadas, con su justicia penal secreta, sus prácticas arbitra-

rias, su dependencia política y su falta de profesionalismo, el que comienza a desmoronarse con el proceso de democratización de nuestro sistema político a partir de 1983. Desde entonces, paulatinamente se comienza a hablar más de los problemas de seguridad (porque ingresan gradualmente al debate democrático), pero se hace menos (pese a la retórica) porque nuestra dirigencia política no sabía -y va aprendiendo muy lentamente- a gestionar políticas de seguridad bajo parámetros democráticos.

4

En un primer momento muchos pensaron que para desarrollar una política criminal democrática sólo hacía falta ser demócrata, es decir, si se ponían los viejos instrumentos al servicio de nuevos valores, estaba resuelto el problema. Con mucho costo social hemos aprendido que ello no es así. Que, por el contrario, esos instrumentos, provenientes de otros modelos y de otras concepciones, distorsionan necesariamente los valores democráticos, por lo que se trata de desarrollar nuevas políticas bajo nuevos parámetros. En el camino muchos políticos demócratas desnudaron -y lo seguirán haciendo- su escasa vocación democrática y su nulo aprecio por el Estado de Derecho, pero eso ya es harina de otro costal. Lo cierto es que pensar nuevas políticas criminales y de seguridad para las tensiones (no tan nuevas) de la sociedad democrática nos obliga a pensar nuevas aproximaciones a estos temas. Mucho más aún si pretendemos pensarlo desde el punto de vista de una sociedad cuidada de la dignidad de cada ser humano, lo que no sólo implica acabar con todas las formas de explotación, sino lograr que el Estado tenga un trato respetuoso de esa dignidad en todas sus políticas.

5

Cuando nos enfrentamos a este tema, debemos destacar que toda política criminal no es nada más que una de las sub-especies de algo mayor que es la *política de gestión de la conflictividad*, que constituye algo así como la política madre, de la cual aquella depende. ¿Por qué destacamos esta relación con la gestión de la conflictividad? Por una primera diferenciación importante que hay que hacer en este campo, que es la diferencia entre el paradigma del orden o la ilusión del orden, y la gestión de la conflictividad, que actúa como un paradigma alternativo.

6

Cuando uno se introduce en las políticas de seguridad, la política criminal o la judicial, es bastante común que rápidamente se caiga en la ilusión de orden. Es decir, que la sociedad puede estar organizada como una biblioteca, que a cada uno le toca un lugar. Es una vieja idea que reaparece permanentemente, aún en los sectores progresistas, ya que en la medida en que creen que el orden corresponde a valores positivos, a valores a los que uno tiene adhesión, suponen que habrá un orden bueno frente a un orden malo.

7

Ese enfoque del paradigma del orden funda una determinada política de seguridad, una determinada política criminal, a la que nosotros no adherimos. Nosotros adherimos a otra corriente y esto es algo que hay que entender en este campo. Así como en la economía hay escuelas liberales, monetaristas, etc., también las hay en este campo. Las escuelas de mano dura se corresponden claramente al paradigma del orden, y nosotros respondemos a otra escuela, que tiene una visión distinta del problema, que como vamos a explicar, tiene mucho que ver con la eficacia del sistema y no solamente con las libertades públicas -si bien tiene un alto componente de preservación de las mismas.

8

Por eso no es del todo adecuado denominar como “garantismo” a esa visión, ya que no sólo se preocupa de las garantías, sino de construir una nueva visión sobre la eficiencia del sistema, de base democrática y alejada de la cosmovisión propia de la mano dura y su base autoritaria. Entonces, el primer punto es esta división, que es conceptual, pero que va a dar elementos claros para el análisis. De lo que se trata es de gestionar la conflictividad; esto parte también de otra consideración que, para los que tengan más preparación sociológica, aparece muy clara en la sociología de las últimas décadas. La idea de conflicto no es una idea negativa. En general hay una visión instalada en el sentido común de que la conflictividad, que existan conflictos en la sociedad, es algo negativo, esa es la visión del paradigma de orden. Por lo tanto, conflicto va a ser desviación, va a ser alteración, va a ser desorden, etc. Está claro que el conflicto, la conflictividad, no sólo es un elemento inescindible

de la sociedad -por eso el orden es una ilusión-, sino que el conflicto es el motor de muchos de los mejores momentos de la sociedad y, al mismo tiempo, de avances en términos valorativos muy claros y muy notorios.

9

Ahora bien, si admitimos que la conflictividad es un elemento insoslayable y con muchos componentes positivos de la sociedad, eso quiere decir, que un sistema político, llamémosle Estado, no puede quedarse sin hacer nada frente a la conflictividad. Uno casi podría decir que un sistema político se define por lo que hace respecto de la conflictividad. Es decir, el Estado -y estoy usando la palabra Estado en un sentido muy genérico para aligerar la exposición- no puede quedarse absorto frente a la conflictividad, tiene que hacer algo con ella, porque si deja a la conflictividad librada a su propia dinámica, lo que posiblemente ocurra es que se imponga la lógica interna del conflicto, y en ese conflicto va a ganar el más fuerte, va a ganar el que tenga más poder. Si el conflicto es una contradicción de intereses, y uno lo deja librado a su propia dinámica, ese conflicto va a ir generando que gane el más fuerte y se instalen dos manifestaciones que conocemos muy claramente: *el abuso de poder y la violencia*.

10

En la gestión de la conflictividad, a diferencia del paradigma del orden que tiene una idea preestablecida de qué lugar le toca a cada uno, el objetivo es evitar que esa resolución de conflictos se haga en términos de abuso de poder y de violencia. La demanda de seguridad de la población tiene que ver con esto. Yo no creo que ésta sea una emanación autoritaria de nuestro pueblo.

11

Nuestra dirigencia tiene la virtud de trasladar a nuestro pueblo sus propios vicios. Considero que es una de las grandes interpelaciones del sistema institucional de nuestro país, y lo que la gente está diciendo es “no queremos vivir en una sociedad con tantos conflictos, no queremos que haya abuso de poder, no queremos que haya violencia”, y me parece que estas son demandas no sólo legítimas, sino que son demandas fundamentales en la constitución de la sociedad democrática. Esto suena extraño, pero creo que la demanda de seguridad tiene componentes profundamente democráticos. Es importante

que esto se entienda porque tradicionalmente los sectores progresistas no han tomado este tipo de demandas, o si las han tomado no le han dado importancia, o no han sabido construir sistemas de gestión de la conflictividad, quedando atrapados en el paradigma del orden.

12

La política de gestión de la conflictividad, es el componente macro, es la política macro, y posiblemente sea una de las cuatro grandes políticas de estado: la política económica, la política educativa, la política de salud y la política de gestión de la conflictividad. Evidentemente existen relaciones entre ellas. La relación que hay entre todas estas políticas, sobre todo la relación que hay entre las otras tres políticas y la política de gestión de la conflictividad, hay que analizarla muy bien, porque existe la idea de que si no tenemos un políticas económicas, educativas, de salud, totalmente distintas, nada se puede hacer en términos de la política de gestión de la conflictividad, y esto en mi opinión, no es acertado como enfoque. Obviamente que existe un nexo muy profundo entre las otras políticas y la política de la gestión de la conflictividad: una sociedad que produce suficientes riquezas y las distribuye con igualdad y equidad, va a tener menos conflictos.

13

Todas las políticas tienen una incidencia muy grande en la producción de conflictos, pero aquí es donde se filtra tal vez la idea negativa de conflicto. Imagínense que uno quisiera hacer un cambio muy fuerte en las políticas de distribución, o en los modos de producción de riquezas de nuestro país: esto sería generador de conflictos. No sería simple, no sería algo sencillo. Si hiciéramos la mejor de las políticas educativas y reformáramos todo el sistema de educación pública, esto sería altamente conflictivo. Si hiciéramos lo propio con las políticas de salud ocurriría lo mismo. En Latinoamérica, nos movamos para un lado o nos movamos para el otro, sólo tenemos un horizonte de conflictividad por la gran cantidad de demandas básicas insatisfechas, con lo cual la política de gestión de la conflictividad hay que hacerla igualmente como una respuesta insoslayable para niveles de conflictividad que siempre existen, que podrán cumplir funciones positivas o negativas, pero que siempre necesitan algún tipo de intervención y gestión.

14

Uno aquí podría plantearse el problema de si a mayor programa de transformación, mayor nivel de conflictividad, por lo tanto, mayor nivel de violencia y por lo tanto mayor nivel de respuesta violenta. La historia está llena de casos donde así ha ocurrido, hasta el punto de que ello se convirtió en uno de los atributos de los procesos “revolucionarios”. De allí que luego se convirtiera en doctrina sobre el necesario carácter violento de los procesos de transformación. No creo en tal doctrina. Sin duda la historia muestra una tendencia y esa tendencia debe ser tomada en cuenta, pero descreo de una ley de la violencia necesaria en los procesos de transformación. Por un lado, se encuentran las condiciones democráticas de esos cambios: aceptarlas es una decisión política que influye no sólo en los contenidos sino en las formas. Por otro lado, por más que se deban aceptar hechos no queridos en cada proceso en particular, la violencia no es una herramienta que deba ser estimulada. De hecho, *creo que el nivel y las modalidades de gestión de los conflictos que necesita un proyecto de transformación igualitario, por ejemplo, es algo que aún no se ha terminado de estudiar y queda atrapado siempre en una reflexión sobre la violencia, como si fuera el único modo de enfrentarse a la conflictividad en esos procesos. Me parece que es un tema que todavía está necesitando una reflexión y un diseño adaptado a las condiciones actuales del mundo, de la tecnología, de las propias expectativas sociales y, en particular, de las condiciones de sustentabilidad de todo cambio profundo.*

15

Demos un paso más, analicemos la política de gestión de la conflictividad en nuestra sociedad, y nos vamos a encontrar con una situación de gran debilidad. Normalmente las políticas de gestión de la conflictividad tienen tres modos: modos preventivos, modos disuasivos, modos reactivos, y tienen distintos niveles de intervención. Normalmente encontramos cinco niveles de intervención que son los más notorios, los más visibles, que es importante tenerlos en cuenta. El primero es el que tiene que ver con el fomento de la gestión “social” de la conflictividad. Las comunidades, la propia sociedad, tienen muchos elementos, porque esto es propio de la cultura, para gestionar la conflictividad con mayor intensidad o no, a veces de un

modo positivo, a veces de un modo negativo, según las visiones que tengamos e, incluso, según razones de filosofía política.

16

De un modo u otro, la comunidad siempre tiene métodos de gestión de la conflictividad. Las políticas de gestión de la conflictividad en general, y las políticas que forman parte de ella (criminal, de seguridad), comienzan en este primer nivel, reconociendo aquello en lo cual no tienen que meterse o aquello que tienen que fomentar. Fíjense la discusión que se instaló en relación a la ley de aborto: en última instancia, la discusión acerca de si el Estado debe gestionar un determinado nivel, o si debe dejar que la sociedad -en sus propios sistemas de moralidad, de familia-, se preocupe de esto, o si tiene que recurrir al sistema reactivo más fuerte que tiene, que es la violencia, es una discusión sobre gestión de la conflictividad. Más allá de las posiciones que tengamos, es una discusión acerca de una estrategia de gestión de la conflictividad. Para algunos, se debe intervenir a través de los mecanismos más fuertes, y según otros no. Algunos entienden que el uso de mecanismos reactivos más fuertes -la cárcel y la violencia- no producen ningún resultado en este campo específico. La discusión que hay ahí es la del paradigma del orden, digamos, eso es lo que se ha filtrado. Si uno lo lleva a términos de gestión de la conflictividad, podríamos demostrar que los únicos sistemas que existen para eso son los niveles de gestión social, digamos, no estatal. Este es un simple ejemplo de cómo nos enfrentamos, de un modo u otro, según paradigmas distintos al mismo fenómeno. Hay un primer nivel que tiene que ver con esto que hemos señalado: fomento o desaliento de la gestión social de la conflictividad, ya que, dependiendo del caso, la misma puede ser positiva o negativa. Ahora, si observamos la situación de nuestro país vamos a encontrar un fuerte debilitamiento de estos mecanismos de gestión social, la destrucción de la vida comunitaria, un tipo de cultura individualista, la cultura del naufragio, es decir, el “sálvese quien pueda”; la destrucción de organizaciones, la destrucción de ámbitos que realizan funciones de gestión local de la conflictividad en clubes, etc. Es decir, todo lo que llamamos la destrucción de la trama social, debilita este primer nivel de gestión de la conflictividad: los procesos acelerados de migración interna, el espacio urbano mal concentrado, una cantidad de factores, hacen que hoy día en Argentina tengamos

en el primer nivel, una debilidad en la gestión de la conflictividad.

17

El segundo es el nivel de los modelos de referencia. Ahora el sistema político trata de dar modelos que tengan alguna ejemplaridad. Es en este nivel donde la ley cumple un papel para gestionar la conflictividad. Por ejemplo: se tratan de regular las reglas de convivencia, del matrimonio o de la buena fe de los negocios, “usted me vendió algo que estaba podrido, me tiene que devolver la plata”, es decir cosas muy elementales, que nos suenan extrañas o baladíes, porque la función primaria de la ley -dar estos modelos de referencia a la sociedad acerca de cómo convivimos, cómo nos tratamos, qué se puede hacer con una persona o la otra- se ha perdido.

18

Si analizamos esto en la Argentina vamos a ver que dichos modelos de referencia están absolutamente quebrados. La ley ha perdido todo significado cultural; inclusive a los abogados uno les pregunta: “¿Ustedes creen en la ley? ¿Ustedes, con la mano en el corazón, le dirían a una persona pobre, vulnerable, humilde, ‘confía siempre en la ley y en la justicia que te va a ir bien en la vida?’” Y nadie dice que sí. Que la ley haya perdido significado cultural como instrumento de racionalización de la vida social, provoca un fuerte quiebre en la gestión de la conflictividad. ¿Por qué existe inflación legislativa? Inflación legislativa se llama al hecho de que ya hay leyes por cualquier cosa. El proyecto de la “cultura de la legalidad” como el de la Revolución Francesa entiende que la ley se presente como un instrumento racional frente a la arbitrariedad del monarca, pero Rousseau, Montesquieu, todos los pensadores ilustrados, hablan de pocas leyes, de leyes claras, simples, sin retórica forense. Es otra concepción. Nosotros tenemos 25.000 leyes, le llamamos ley a cualquier cosa, tanto a la norma constitucional como al menor reglamento. Entonces, se ha creado una confusión tal, en el cual la ley no tiene significado. Ahora, si esto se piensa en términos de conflictividad, significa que este segundo nivel tampoco funciona con eficacia. Esto es lo que llamamos crisis de legalidad, crisis de la razón jurídica. Fenómenos como la impunidad estructural, el incumplimiento permanente de la Constitución, el hecho de que el mecanismo general es que las leyes se sancionan para que no se cumplan.

19

Tercer nivel de gestión de la conflictividad: la generación de ámbitos de conciliación. Ya aquí los ciudadanos tienen mayores problemas porque, o no les han funcionado sus modelos, o no les han funcionado sus mecanismos de gestión comunitaria; entonces el Estado debe fomentar la generación de ámbitos de conciliación. Esto era función de los jueces de paz, de las justicias municipales. Hoy en día esto, lo poco que existía, se destruyó, los ámbitos de conciliación informales, como los hospitales, las escuelas o los clubes, se han ido destruyendo, es decir, la sociedad no tiene ámbitos naturales de conciliación. Ante el menor incumplimiento de un simple contrato doméstico hemos sentido no tener un lugar donde ir a decirlo, a recuperar el dinero, o que se nos compense por el tiempo que perdimos o la preocupación. Los ámbitos de conciliación -los jueces de equidad, digamos-, son centrales, y en nuestro país carecemos de los mismos, o se han debilitado.

20

Llegamos así al cuarto nivel, donde el Estado, además de los ámbitos de conciliación, va generando una justicia, unos funcionarios que van a resolver el caso, le van a dar la razón a uno u otro. Es lo que llamamos justicia reparadora. Aquí está la justicia civil, la justicia laboral, la justicia que soluciona el caso, que trata de solucionar el caso, pero todos sabemos que en nuestro país entrar en esa justicia es estar años y años, y esto está atrapado en el formalismo más extremo. Generalmente nos quejamos de la lentitud de la justicia civil, de la falta de acceso a la justicia, de su costo, etc. pero no miramos este problema desde el punto de vista de la conflictividad irresuelta que deja atrás y que muchas veces se convierte en violencia.

21

Y, finalmente, tenemos el último nivel reactivo que es la violencia. Cuando el Estado interviene con violencia, interviene con un mecanismo que gira, centralmente, en el encierro carcelario. No debe quedar duda que el encierro carcelario es violento, con niveles de violencia superiores a lo que se suele reconocer. Luego podemos discutir si es legítimo el uso de ese instrumento. Si es legítimo ese ejercicio de violencia, esa es

otra cuestión. Pero la discusión acerca de sí es legítima o no, no cambia la naturaleza violenta de ese fenómeno, es decir, hay poca conciencia de esto que llamamos poder penal, como el uso de instrumentos violentos. Política criminal es un segmento de la política de gestión de la conflictividad, donde el Estado va a usar los instrumentos violentos. Lo que estamos discutiendo es, cómo y para qué se están usando estos elementos violentos. Cualquier nivel de solución está vinculado a todos estos niveles reactivos, la política de seguridad, la política judicial, la política criminal, la política de los derechos humanos, están íntimamente vinculada con todos estos niveles. Hoy se ha instalado la ausencia, la debilidad de la gestión de la conflictividad en todos los niveles. Provoca una especie de drenaje de conflictividad hacia el segmento de la violencia con una cantidad de conflictos a los que no se les ha dado respuesta en otros niveles y por eso llegan al segmento donde se usa violencia.

22

Ese poder punitivo, que hemos definido por su intrínseca violencia, no apunta a la solución del conflicto sino que es simplemente una respuesta a él que busca otras finalidades (atemorizar, castigar, corregir, etc.). Esta respuesta muchas veces deja intacto el conflicto, o –casi siempre– lo transforma en otro, y otras tantas lo intensifica. Sólo a partir de aquí, es decir, de la constatación de la existencia del poder punitivo, *pero no como un hecho aislado, sino funcionando en el marco de todo un sistema de niveles e instancias que buscan gestionar la conflictividad* y que podrá tener una mayor o menor fortaleza (incluso algunos de esos niveles pueden no existir o estar profundamente distorsionados), es que podemos estar en condiciones de *interrogarnos sobre la legitimidad del poder penal. ¿Es válida la utilización de instrumentos violentos en una República democrática, fundada en el Estado de Derecho?* Esta pregunta no es una interrogación sobre el valor del poder punitivo *en sí mismo*, sino que siempre implica una pregunta sobre el valor del conjunto de niveles e instancias de gestión de la conflictividad y su eficacia y fortaleza, y del papel que juega esa violencia del Estado dentro de la totalidad de ese sistema. Pretender fundamentar el poder penal por fuera de este conjunto de modos y niveles de intervención ha generado un empobrecimiento de la discusión sobre los fundamentos del poder punitivo y, sobre todo, le ha quitado riqueza al principio del uso de la violencia como “ultima ratio” de un Estado de Derecho.

23

Hemos llegado, pues, *al nivel de la política criminal*. Este largo camino era necesario porque uno de los defectos principales en la formulación actual y en el análisis de la política criminal es creer que ella actúa en una especie de vacío social, es decir, que ella tiene autonomía respecto de las otras formas de intervención de los conflictos y no forma parte de la Política de Gestión de la Conflictividad. La política criminal no tiene ninguna autonomía respecto de los otros niveles de intervención de los conflictos, al contrario, es dependiente de ellos y, por otra parte, forma parte de la gestión de los conflictos, como una de las políticas sectoriales que la conforman.

24

Hemos sostenido en el párrafo anterior que lo que caracteriza este nivel de intervención es el uso por parte del Estado de sus recursos violentos. Esta afirmación suele chocar porque no le asignamos a la fuerza que ejerce el Estado el nombre de *violencia*. Preferimos hablar de “fuerza estatal”, “coerción penal o estatal”, “poder penal”, etc. Todas esas frases se refieren a un fenómeno social fácilmente identificable: el uso del encarcelamiento, la detención, la participación de fuerzas de seguridad que portan armas, en fin, instituciones habilitadas para ejercer fuerza (violencia) sobre los ciudadanos. Claro está que existe una discusión acerca de la legitimidad de ese uso y hasta podemos sostener que existen algunos consensos sobre la necesidad de su utilización, pero el hecho de que le asignemos valor de legitimidad a ese fenómeno no altera su naturaleza violenta. En el mejor de los casos se tratará de violencia legítima ejercida por el Estado. Lo que no se puede sostener es el *ocultamiento de su naturaleza a través de fórmulas de legitimación o frases rutinarias, fabricadas por la academia, a las que les cuesta reconocer el carácter violento de la política criminal*. Al contrario, en la política criminal todo gira alrededor de la violencia del Estado. Incluso cuando hablamos de algunos instrumentos menos violentos (como ciertas multas o penas alternativas), ella se encuentra como telón de fondo, como amenaza final.