

V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata, 2008.

Políticas públicas de formación en derechos humanos. Los agentes del estado y los derechos humanos. .

Clavijo , Adriana, Trincheri, Marcela, Cuenca , Adriana, Ricchiardi , Ma. Isabel, Álvarez Garriga , Rosario, Cirone , Macarena y Botassi , Marianela.

Cita:

Clavijo , Adriana, Trincheri, Marcela, Cuenca , Adriana, Ricchiardi , Ma. Isabel, Álvarez Garriga , Rosario, Cirone , Macarena y Botassi , Marianela (2008). *Políticas públicas de formación en derechos humanos. Los agentes del estado y los derechos humanos. V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-096/226>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/edBm/kOy>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Integrantes:

Pertenencia Institucional: Dirección de Promoción de la SDH de la Pcia de Bs. As,

1. **Adriana Clavijo**, E-mail: adriana_clavijo@yahoo.com.
2. **Marcela Trincheri**, E-mail: marcelatrincheri@hotmail.com
3. **Adriana Cuenca**, E-mail: cuencadriana@yahoo.com.ar
4. **Maria Isabel Ricciardi**, E-mail: ricciardi@isis.unlp.edu.ar
5. **Rosario Alvarez Garriga**, E-mail: roalvarezgarriga@yahoo.com
6. **Macarena Cirone**, E-mail: macarenacirone@hotmail.com

POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORMACIÓN EN DERECHOS HUMANOS. LOS AGENTES DEL ESTADO Y LOS DERECHOS HUMANOS

1. Presentación

Esta ponencia pretende contribuir al diseño de políticas públicas vinculadas a la formación en derechos humanos de los agentes del Estado con el propósito de incidir en la transformación de sus prácticas.

Nuestra participación en un equipo interdisciplinario perteneciente a una Dirección de Promoción de Derechos Humanos de un organismo del Estado, nos permite tener una mirada privilegiada acerca de las visiones que como agentes tienen en relación al Estado, y de sus responsabilidades como tales. Como así también de las concepciones de derechos humanos que subyacen en sus prácticas.

Asimismo, intentaremos trazar similitudes y diferencias identificadas en el marco de las capacitaciones en derechos humanos a los integrantes de las fuerzas de seguridad y los profesionales de la salud acerca de las visiones que tienen sobre su rol como agentes del Estado.

La Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires considera a los derechos humanos como un eje transversal en el diseño de las políticas públicas. Las problemáticas de género, discriminación, VIH/SIDA, de las personas privadas de su libertad, los delitos de lesa humanidad o la violencia institucional no son temáticas sectoriales, sino cuestiones complejas que atraviesan todas las áreas del Ejecutivo.

2. Secretaría de Derechos Humanos: Dirección de Promoción

La Secretaría fue creada en febrero de 2002 con rango de ministerio. Desde sus inicios define como una de sus principales líneas estratégicas la formación en derechos humanos de los agentes del Estado.

En particular la Dirección de Promoción tiene como objetivo principal incorporar una visión transversal en clave de Derechos Humanos en todos los ámbitos del Estado como así también en la comunidad.

Desde la misma se diseñan y ejecutan programas de actualización, formación y capacitación para los funcionarios públicos en temas de derechos humanos, organizando seminarios, talleres, campañas, cursos y jornadas de forma articulada con los demás áreas gubernamentales. También se trabaja en la revisión y el diseño de contenidos curriculares de las instancias de enseñanza formal en instituciones de diferentes áreas.

Analizaremos en la presente ponencia las visiones presentes en el marco de las capacitaciones en derechos humanos a los agentes de seguridad y a los agentes del sistema público de salud.

Son varias las razones por las cuales hemos seleccionado a estas áreas:

-Las prácticas de dichos agentes ponen en tensión la vigencia y llevan al límite el ejercicio pleno del derecho a la vida, a la integridad personal, a la no discriminación y a la salud.

-Contexto político y económico posterior a la crisis de 2001 que impacta en las políticas públicas de seguridad y particularmente en el endurecimiento de la política criminal. Como así también en el deterioro del sistema público de salud.

3. Concepción de Derechos Humanos y responsabilidad de los agentes del Estado

"La idea de los derechos humanos no fue descubierta para el mundo cristiano sino hasta el siglo pasado. No es una idea innata al hombre, sino que éste la conquista en lucha contra las tradiciones históricas en las que el hombre había sido educado antes. Los derechos humanos no son, pues, un don de la naturaleza, un regalo de la historia anterior, sino el fruto de la lucha contra el azar del nacimiento y contra los privilegios, que la historia, hasta ahora, venía transmitiendo hereditariamente de generación en generación. Son el resultado de la cultura, y sólo puede poseerlos quien haya sabido adquirirlos y merecerlos." (Marx, Karl. Sobre la cuestión judía)

Entendemos que los derechos humanos son producto de una conquista de la sociedad, son el resultado de grandes luchas sociales y políticas y en el proceso de su reconocimiento y evolución han influido distintas corrientes del pensamiento filosófico, religioso, político y jurídico. Son una invención y un dispositivo de la modernidad, que se desarrollan históricamente con la aparición de la expansión del modo de producción y de las relaciones sociales capitalistas. Aparecen en el mundo occidental y por lo tanto lleva consigo una dificultad de traducción en otros marcos culturales de interpretación.

En palabras de Herrera Flores, son procesos sociales, económicos, normativos, políticos y culturales que abren y consolidan espacios de lucha por una particular concepción de la dignidad humana.¹ En relación a este concepto, el autor realiza una construcción del mismo contraria a una supuesta naturaleza humana universal y abstracta. Por el contrario la noción de *particular dignidad* se relaciona con las condiciones concretas, determinadas históricamente: económicas, políticas, sociales, culturales, en definitiva el entramado de relaciones de fuerza en las cuales se inscriben los grupos y las instituciones.

Son fundamentalmente producto de “... *los olvidos y los azares de las relaciones de poder y dominación. En el espacio de la modernidad, esta chispa que se desprende del choque de las espadas, tiene lugar como parte de la lógica del mundo del capital. (...) los derechos humanos son al mismo tiempo un ejercicio político, una toma de posición, una estrategia y un acto de resistencia.*”²

Cuando trabajamos el concepto de derechos humanos debemos comprenderlo en clave histórica, tradicionalmente se lo sitúa tras la Segunda Guerra Mundial con la creación de la Organización de las Naciones Unidas, donde la preocupación de los Estados por la protección de la dignidad de la persona humana llevó a la creación de un cuerpo normativo específico: *el derecho de los derechos humanos*.

No obstante, preferimos situar a los derechos humanos como procesos insertos en la propia historia del capitalismo, pudiendo distinguir tres fases³: la *primera fase*, cuyos orígenes están en las Declaraciones del siglo XVIII, se caracteriza por la positivización de los derechos del ciudadano burgués: occidental, hombre y propietario⁴, que limitan el poder absoluto del Antiguo Régimen y es funcional a la expansión colonialista e imperialista de las potencias

¹ Herrera Flores, Joaquín, *Los derechos humanos en el contexto de la globalización: Tres precisiones conceptuales, Coloquio Internacional Derecho y Justicia en el Siglo XXI* Coimbra, mayo de 2003.

² Raffin, Marcelo. *La experiencia del horror. Subjetividad y derechos humanos en las dictaduras y posdictaduras del Cono Sur*. Ciudad Autónoma de Bs. As., Ed. Puerto de Palos, 2006, p 52.

³ Elaborada por Alejandro M. Médici y Joaquín H. Flores

⁴ Marx, K.: *Sobre la cuestión judía*. En: *Escritos de juventud*. México: FCE, 1982

europeas. La *segunda fase* se inicia con la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que se caracteriza por la mirada ahistórica y esencialista acerca de la naturaleza humana⁵.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el horror que implicó el nazismo y los regímenes fascistas hizo necesario el reconocimiento y protección de nuevos derechos. Por primera vez la “comunidad internacional” toma conciencia de los horrores cometidos por la propia humanidad. La noción de derechos humanos que se inaugura plantea el reconocimiento de que cualquier violación de derechos humanos acarrea una responsabilidad internacional del Estado, obligando a este último a respetarlos y garantizarlos. Así se redefine la relación entre Estado e individuo, este último como titular de los derechos protegidos y aquel como garante de los mismos.

La creación de las Naciones Unidas instituye un nuevo orden jurídico internacional. Este contenido significativo de los derechos humanos se da en el marco de la guerra fría, donde se consolida la hegemonía norteamericana en occidente y la transnacionalización del capital.

La *tercera fase* se inicia con la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena de 1993 que la podemos denominar como la de los derechos *integrales*. El Programa de Acción de Viena marca el punto culminante de un largo proceso de debate sobre el estado de los mecanismos de promoción y protección de los derechos humanos en el mundo y punto de partida de un esfuerzo por consolidar y aplicar un conjunto de instrumentos relativos a los derechos humanos. Se proclama que: “*todos los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso*”⁶.

3.1. Relación del individuo y el Estado desde la óptica de los derechos humanos

El Estado es el responsable de respetar y garantizar los derechos humanos y, en sentido estricto, sólo él puede violarlos. Los derechos humanos implican obligaciones a cargo del Estado. De ello se desprende que los agentes públicos tienen una responsabilidad diferente del

⁵ Raffin plantea que los DDHH aparecen como una construcción del pensamiento liberal y del derecho natural. El derecho natural reclama un hombre que posea atributos naturales concebidos como libertades o derechos, o mejor dicho derecho-libertades, que le vienen de su propia condición que existen en forma previa (estado de naturaleza) a su participación en toda forma política y que le son pues inherentes a su propia naturaleza. Los derechos naturales, desde esta concepción, pertenecen al hombre, antes de que él esté integrado a cualquier sociedad o estado.

⁶ Declaración y el Programa de Acción de Viena, A/CONF. 157/23, 12 de julio de 1993, Parr. I. 5.

resto de los individuos, ya que son los que deben garantizar, proteger y respetar los derechos fundamentales de todos los habitantes.

La característica principal de las violaciones a los derechos humanos es que se producen mediante actos u omisiones del Estado, cometidas directamente por un funcionario público, o por personas o grupos que cuentan con la protección, consentimiento o aquiescencia del Estado.

Al Estado le es atribuible todo acto de un órgano o funcionario suyo cualquiera sea su posición, superior o subordinada, en el marco de la organización del Estado y es indiferente la pertenencia del órgano o funcionario a cualquiera de los tres poderes (legislativo, ejecutivo o judicial).

Desde el punto de vista del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, para que se constituya una violación a los mismos tiene que producirse un acto u omisión que viole un derecho fundamental reconocido en un instrumento internacional de derechos humanos y que esa acción u omisión comprometa la responsabilidad del Estado.

Todas estas ideas acerca de la constitución de una violación de derechos humanos no debemos desconocerlas en tanto su vigencia nos permite utilizarlas como herramienta de lucha en un plano jurídico y nos permite a su vez, siguiendo a Herrera Flores afirmar: “*no son meramente normas jurídicas nacionales o internacionales, ni meras declaraciones idealistas o abstractas, sino procesos de lucha que se dirijan contra el orden genocida y antidemocrático del neoliberalismo globalizado*”⁷.

¿Es posible pensar entonces los derechos humanos como una herramienta de transformación, emancipadora y no de regulación o de mantenimiento de un *statu quo*?

Siguiendo al mencionado autor⁸: para pensar en políticas que tiendan a la transformación deben construir espacios sociales de *empoderamiento ciudadano*. En este sentido todas las políticas públicas deberían reconfigurarse en clave de derechos humanos. Esto implicaría incorporar ciertos ejes transversales como el de no discriminación, igualdad, perspectiva de género, participación e información de los actores involucrados en los programas tanto en el diseño como en los procesos de evaluación y seguimiento.

⁷ Herrera Flores, Joaquín: *Los derechos humanos en el contexto de la globalización. Tres precisiones conceptuales*. Presentado en Coloquio Internacional Derecho y Justicia en el Siglo XXI. Mimeo. Mayo 2003. Coimbra, Portugal.

⁸ Cf. *ibidem* p. 265.

4. Políticas públicas desde una perspectiva de derechos humanos.

Es imprescindible, entonces, considerar a las políticas públicas como parte ineludible de las obligaciones estatales para el cumplimiento efectivo de los derechos humanos, alejándonos de cualquier tipo de reduccionismo, economicista o asistencialista, que reduce a la categoría de “beneficiarios” a aquellos que son titulares de derechos. Esto implicaría producir una ruptura epistemológica entre la concepción de objeto (pasivo) a sujeto (activo y protagonista)

El modelo neoliberal tiene como uno de sus objetivos centrales continuar con la demolición del **Estado de Bienestar** que tenía como elemento central la **cobertura universal** en materia de políticas públicas. El Estado “ideal” promovido desde los organismos internacionales de crédito es un Estado “mínimo”, que equivale también a **un Estado “mercantilizado”**, es decir atrapado por la lógica del mercado, que delega muchas de sus funciones en el campo de lo privado y cuya palabra clave es el **arancelamiento**, de la salud, de la educación, de la seguridad, etc.

Lo que se intentó con la estrategia de **políticas sociales focalizadas, principalmente en la década del 90**, fue prevenir un aumento de situaciones de conflictividad social, o por lo menos atenuarlas, y **no asegurar el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales**, con el consecuente debilitamiento de las instituciones que deberían garantizar políticas sociales universales.

En todos estos años se han empobrecido los procesos de formulación de políticas públicas y los modelos de gestión preponderantes no logran superar la fragmentación orientada a resultados sectoriales.

En las últimas décadas se han recogido experiencias en diferentes países de América Latina que muestran nuevas modalidades de formulación de políticas de gobierno con un paulatino proceso de **apertura a la participación** y consecuentemente a la formalización de espacios de articulación entre la sociedad civil y el Estado.

4.a). Políticas públicas en salud

En la actualidad no se discute que la salud es un derecho humano que implica, entre otras cosas, el deber de los Estados de cumplir con un conjunto de obligaciones. Para hacer efectivo el derecho a la salud de toda la población es necesario pasar por el tamiz de los derechos humanos las políticas públicas en materia de salud.

Siguiendo a Alicia Yamin, hay distintos paradigmas, en algunos casos insuficientes, para comprender las vinculaciones entre las políticas públicas de salud y los derechos humanos.

Uno de ellos es el paradigma *biomédico* que se enfoca en cuestiones esencialmente de salud y salud-enfermedad como funciones biológicas. Este modelo presenta al proceso salud-enfermedad como patrimonio exclusivo de la práctica médica y esta adjudicación se estructura institucionalmente y se fundamenta jurídicamente, dejando al conjunto social en un rol pasivo. Este modelo tiene como notas características: individualismo, ahistoricidad, mercantilismo y eficacia pragmática.

Otro de los paradigmas es el de *salud pública*, que incorpora como novedad respecto del anterior la dimensión de lo social y se preocupa por como se distribuye la enfermedad entre y dentro de las poblaciones. A partir de la observación se busca determinar cuales son los factores de riesgo para la población.

Por último, un tercer enfoque que la autora denomina *estructural* incorpora el marco de los derechos humanos. Este paradigma incluye cuestiones de bienestar y salud-enfermedad como aspectos profundamente enraizados en las estructuras de poder social, político y económico y, a su vez concibe la promoción de la salud como inherentemente atada a la reestructuración de estas relaciones de poder social. En esta definición esta implícita la noción de que la salud física no puede ser tratada solamente como un estado objetivo de un ser biológico, ni tampoco las decisiones que se toman sobre la salud son apolíticas e impuestas por alguna lógica interna que deriva de la salud misma.

Yamin agrega: *“si la salud es realmente un tema de derechos y la información que tenemos sugiere que existen obstáculos estructurales para el goce de esos derechos –tales como la discriminación de género o la desproporcionada falta de poder económico de una minoría étnica- entonces por supuesto que la salud es un tema político –y politizado- ya que habla justamente sobre cuestiones de justicia social.”*⁹

La **salud basada en los derechos humanos** pone en cuestionamiento el modelo médico hegemónico y el de salud pública porque resitúa el proceso de salud/enfermedad en el contexto social, histórico y cultural donde se constituye y a su vez, porque reconfigura las relaciones de poder basadas en una “particular concepción de dignidad humana”.

⁹ Yamin, Alicia, “Derechos Humanos y Salud: asignatura pendiente”, www.edhucasalud.org

4.b). Políticas públicas en seguridad

La cuestión de la *seguridad ciudadana* emergió desde la segunda mitad de los 90 como un tema central, interpelando al Estado en su conjunto en relación a las funciones que debería cumplir.

El CELS plantea que la seguridad ciudadana¹⁰ : *“involucra problemas básicos de la relación entre ciudadanos, entre éstos y las instituciones y entre las instituciones entre sí. Por ello resulta fundamental pensar y describir estos problemas en toda su complejidad. Ello implica cuestionar algunas descripciones que, por simplificar, no sólo ponen en riesgo la seguridad personal sino también los derechos de los ciudadanos. Solo una comprensión en el marco de esta complejidad puede poner en cuestión todos los derechos que están en juego, sin reducirlos a una cuestión meramente defensiva. Sólo un nuevo enfoque del tema permitirá encarar una política de seguridad inclusiva que amplíe el ejercicio de los derechos, en lugar de restringirlos”*. Y, en relación al tema de la complejidad de la problemática:... *“que las políticas de seguridad requieran de la comprensión de esta diversidad de factores no debería sorprender. Es propio de toda política pública abarcar tal pluralidad, ya sea en el campo económico, laboral, educativo; etc. Por el contrario se profundiza el problema al insistir con un discurso que pretende que la seguridad puede abordarse con soluciones simplistas y restringidas que sólo dependen de la voluntad de luchar contra el delito.”*

Este documento aborda el problema de la seguridad desde tres modelos. El primero denominado **demagogia punitiva** *“...tiene como objetivo el reforzamiento del orden en las calles e ignora derechos y garantías constitucionales...el ejemplo extremo de este tipo de conceptualización lo constituyen posturas que describen la situación actual como estado de excepción,, que se articula con la lógica de la guerra contra el caos...una guerra contra la proliferación inédita de delitos y contra determinados individuos identificados confusamente como la “delincuencia” (que deben ser controlado con “mano dura”) y las soluciones para este incremento descontrolado de los delitos es ampliar la capacidad operativa de los organismos de seguridad y de justicia.”*

Esta posición podría corresponder a las “propuestas Blumberg”: bajar la edad de imputabilidad de los menores, aumento de las penas para determinados delitos, la tenencia de armas de fuego como delito y no contravención, suma de las condenas, etc. Otras propuestas relacionadas son: ampliación de las facultades policiales para interrogar, sumar a otras fuerzas de seguridad en la persecución de los delitos, como las Fuerzas Armadas, entre otras.

¹⁰ Idem, p. 15.

Otro modelo es el de **estado de derecho sin derechos** “...bien podría considerarse una variable de la anterior(...) también prioriza el “orden público”, pero evita caer en una retórica abiertamente autoritaria, y, si bien incluye restricciones legales al objetivo de alcanzar el orden público, utiliza un concepto tan restringido de derechos que vacía de contenido el sistema democrático y el Estado de derecho.”

A pesar de la similitud con la anterior propuesta, en sus discursos se incorpora elementos como compromiso con la legalidad y el rechazo a la violencia institucional. Sin embargo el tema de la legalidad se vincula fundamentalmente con el “orden en las calles”, incompatible de hecho con la promoción de muchos derechos ciudadanos. Y ese “orden en las calles” en el marco de determinada concepción de legalidad se asocia con otorgarle un carácter prioritario al derecho a la no interferencia a la vida de los individuos, aunque esto signifique limitar o negar el ejercicio de los derechos de otros ciudadanos, especialmente los denominados derechos colectivos. Desde esta visión estos derechos son calificados como obstáculos para los “ciudadanos individuales” y no como legítimas expresiones de los grupos.

Podría decirse que el lema fuerte de esta segunda propuesta (no quiere decir que no sea compartida con otras también) es “mi derecho termina donde empieza el derecho del otro”.

Un tercer modelo, denominado por el CELS la **seguridad por añadidura** establece “...desde los discursos existe una noción más amplia de derechos, en los que la cuestión del orden no se impone por sobre los valores democráticos, pero no logran articular respuestas consistentes en materia de seguridad ciudadana, pues, o bien, derivan las soluciones a una mejora genérica de las condiciones sociales o bien las limitan exclusivamente al control de las instituciones de seguridad”.

Si bien en este tercer grupo se complejiza la definición de seguridad: por un lado, las organizaciones estatales son parte fundamental en el problema de la inseguridad y también la desigualdad genera violencia; a la hora de diseñar políticas éstas no dan cuenta de la complejidad identificada en el precedente diagnóstico. En este grupo de propuestas podrían incluirse las diferentes reformas realizadas en la Policía de la provincia de Buenos Aires (las dos gestiones de León Arslanián como Ministro de Seguridad de la Provincia de Bs. As.), capacitaciones en derechos humanos incluidas en las currículas de las distintas fuerzas de seguridad, así como también mejoras en las capacidades para realizar investigaciones; etc. En el mismo sentido apunta la creación de los Foros de Seguridad Ciudadana (Ministerio de Seguridad de la provincia de Bs. AS.) que promueven la participación de los ciudadanos en la cuestión de la seguridad con la elaboración de los correspondientes mapas del delito. Estas reformas serían insuficientes y aisladas como para poder garantizar un Estado de derecho, y se

constituirían, fundamentalmente, en respuestas vinculadas a la detección y castigo del delito. Por otro lado, con respecto a la problemática de la desigualdad social como generadora de violencia, planteada por este tercer grupo de propuestas, se postulan mejoras “genéricas” de las condiciones socioeconómicas, y el tema de la seguridad se daría casi por “decantación”, de esta forma las políticas de seguridad se paralizan a la espera de condiciones más favorables para su implementación.

Como hemos podido observar estas tres propuestas comparten, a pesar de sus diferencias, que el hecho delictivo ocupa un lugar central, y desde ahí se establecen medidas relacionadas con el uso de la fuerza, mayor o menor, más o menos controlada, primando de esta manera una *lógica del gerenciamiento del poder coercitivo*.

Por todo esto un *enfoque inclusivo en materia de seguridad ciudadana* tiene que, principalmente, tener en cuenta que el problema de la seguridad/inseguridad afecta diferencialmente a los distintos sectores sociales, contraponiéndola a la noción de que la inseguridad nos afecta a todos por igual (repetido hasta el infinito por los medios masivos de comunicación). Esta aserción conlleva la necesidad de diseñar políticas compensatorias de las desigualdades y no elaborar únicamente políticas “para los pobres” exclusivamente, que profundizan la estigmatización de estos sectores. Asimismo es necesario desarmar los núcleos de corrupción que existen en los organismos de seguridad y judiciales y que impiden, entre otras cuestiones que los ciudadanos interactúen con libertad y confianza con las instituciones. Sobre este tema de la corrupción vinculada a los delitos trabajó intensamente donde plantea la existencia de 15 o 20 *mercados del delito*, donde están involucrados desde los niveles más bajos que operan en un mercado determinado (por ejemplo autos importados) hasta desarmaderos, empresarios de distintos rubros, políticos, empleados del Poder Judicial jueces, policías; etc.

Finalmente¹¹: *“Desde esta mirada más amplia se planteará claramente que la seguridad de los ciudadanos es en sí misma una cuestión que hace a sus garantías, y no un límite a éstas; que el respeto a los derechos humanos es una condición de eficiencia de estas políticas y no un obstáculo para que alcancen su objetivo; y que un concepto de seguridad acorde con un concepto amplio de ciudadanía no puede remitir sólo ni fundamentalmente al derecho a la no interferencia sino también a garantizar determinadas condiciones para el ejercicio tanto de derechos individuales como colectivos”*.

¹¹ Idem, p.21.

5. Capacitaciones a los funcionarios de salud y seguridad. Convergencias y divergencias

5.a) Capacitaciones a los agentes del sistema público de salud

Las capacitaciones en el área de salud han tenido como destinatarios a los residentes de toda la provincia, a médicos generalistas y algunas capacitaciones aisladas en hospitales públicos del interior de la provincia. En total se ha capacitado alrededor de 1500 agentes públicos de salud.

En ellos se puede observar que se parte de una concepción esencialista, ahistórica de los derechos humanos. En otros casos, algunos de los participantes recuperan la idea de lucha o conquista para referenciar los derechos humanos. De todos modos, en uno y en otro caso, al abordar la salud como un derecho humano se puede observar una fuerte resistencia a ubicarse como agentes del Estado. Sin embargo, en ambos casos consideramos que forman parte de los discursos que se ponen en juego en el proceso de intercambio sin relacionarlo con sus propias prácticas.

Relacionado con lo anterior, otra de las observaciones preliminares que podemos hacer es que los profesionales de la salud en vez de asumir las obligaciones que tienen como agentes públicos colocan sistemáticamente la responsabilidad en factores ajenos a sus prácticas como por ejemplo: cuestiones estructurales del sistema, en el paciente, en otra disciplina, o en otra especialidad.

En las capacitaciones llama la atención la gran cantidad de planteos por parte de los/las médicos/as con un fuerte contenido discriminatorio hacia los extranjeros y las extranjeras; se dijeron entre otras cosas: *“los extranjeros le quitan el lugar a los argentinos que están en lista de espera para ser intervenidos quirúrgicamente”*, *“vienen a hacer turismo de salud”*, *“llegan en micros sépticos a ser atendidos”*, *“vienen a atenderse gratis porque no son contribuyentes”*. También se planteó si el sistema de salud debía atender o no a personas privadas de su libertad. Argumentando algunos que los condicionaba saber que eran personas que presuntamente habían cometido un delito.

Teniendo en cuenta lo dicho anteriormente sobre el derecho humano a la salud y las políticas públicas, pudo observarse que el modelo biomédico se encuentra muy arraigado en los discursos y prácticas de los profesionales de salud. Esto dificulta en gran medida colocarse como actores claves para el acceso y atención de salud de la ciudadanía.

Esta imposibilidad de colocarse como agentes públicos del sistema de salud con obligaciones específicas hace que la calidad en la atención quede librada a la buena voluntad de algunos

profesionales, como meros casos aislados, y se ciñe esa atención a cuestiones que hacen a la ética profesional antes que una discusión en términos de derechos humanos.

5.b) Capacitaciones a los agentes de seguridad

Las capacitaciones realizadas a los agentes de seguridad en la provincia se organizaron en dos modalidades. En un caso articulando con el Ministerio de Seguridad en el marco de la currícula formal correspondiente a la formación de estos agentes: Tecnicatura en Seguridad en la Escuela Juan Vucetich y en la Rosendo Matías, en los Cursos de Ascenso en la Escuela de Altos Estudios de la Policía (actualmente CAEP), en los Centros de Reentrenamiento de Policía, en la Formación Básica de los Oficiales de la Policía Buenos Aires 2. Por otro lado, los realizados con articulación de las Jefaturas Departamentales de Seguridad del Ministerio de Seguridad. Algunos de los lugares fueron: Villa Gesell; Mar del Plata; Junin; Pergamino; Saladillo; Necochea; Rojas; Carmen de Patagones en el interior, y en el conurbano Morón, Escobar, La Plata.

Las mismas se implementaron desde el año 2003 hasta la actualidad, en las cuales participaron alrededor de 2000 agentes pertenecientes a los distintos escalafones y a las distintas policías de acuerdo a su función: investigación, científica, seguridad, en función judicial.

El propósito de las mismas es contribuir con los procesos de democratización al interior de la institución policial para fortalecer el estado de derecho, promoviendo un compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos. Especialmente analizar en el contexto de las capacitaciones la peculiar implicación de los funcionarios policiales, como agentes del poder coactivo del Estado en la prevención de las violaciones y la protección de los derechos humanos.

Otro componente que se desarrolla se vincula con el análisis de la normativa nacional e internacional vigente en materia de derechos humanos, relevante para el trabajo de los funcionarios policiales.

Un momento privilegiado para analizar su rol de agentes de seguridad, es donde los agentes ponen en tensión “el deber ser de los reglamentos y normativas” que son reproducidos casi textualmente por los participantes, en contraste con el relato de sus prácticas cotidianas.

Es importante destacar los obstáculos presentes respecto de la organización y realización de las mismas.

Uno de las principales resistencias que identificamos surge de la contradicción en los agentes respecto de, por un lado la **“obligación”** de participar en cursos de formación en Derechos Humanos, incluidos a partir de las últimas reformas del ministro Arslanián y, por el otro, el sentimiento de **ser “víctimas”** de las acusaciones por parte de los organismos e instituciones de derechos humanos.

En relación a esto último los agentes policiales tampoco identifican una continuidad entre las violaciones sistemáticas a los derechos humanos perpetradas durante la última dictadura militar por las fuerzas policiales, con las prácticas denominadas de “gatillo fácil” ocurridas en el contexto democrático. ¿Podría pensarse que existe algún hilo conductor entre la categoría acusatoria¹² de “delincuentes subversivos”, “reivindicados” y “defendidos” por los organismos históricos de derechos humanos y la actual construida, desde el “sentido común” vigente, y esgrimida fuertemente por los agentes policiales: “los derechos humanos son para los delincuentes”?

5.c) Convergencias y divergencias

Convergencias:

-No se asumen como agentes del Estado responsables de respetar y garantizar los derechos humanos y cuando son interpelados exponen las distintas “violaciones” de derechos de las cuales son víctimas en el ejercicio de sus funciones. Por ejemplo: ¿y nuestros derechos humanos?, los sueldos que perciben no se corresponden con las responsabilidades que tienen, el Estado no les da los insumos necesarios para el ejercicio de su función.

-Las personas que trabajan en organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de derechos humanos son cosificadas (“ahí vienen los derechos humanos”) además son las responsables de obstaculizar el libre desempeño de su función.

-Depositarse la responsabilidad frente a las violaciones de derechos humanos o su negligencia en sus funciones en instancias superiores de la institución a la que pertenecen o en otros organismos del Estado. ¿Qué querés que me lleve el paciente a mi casa?, no podemos hacer nada porque detenemos a las personas y los jueces los liberan, etc.

-Los cursos de derechos humanos no son considerados ni relevantes ni útiles para su quehacer profesional.

¹² Cf. En el sentido utilizado por el autor Velho, Gilberto.

Divergencias:

-La práctica policial esta inscrita en una institución jerárquica y militarizada, sumado a la prohibición del derecho a la sindicalización hace que estos agentes reclamen en forma permanente la “discriminación” en su relación laboral. Esto hace que tengan menor autonomía respecto del profesional de la salud que si puede asociarse y agremiarse para defender sus derechos laborales.

-La formación profesional de los agentes de seguridad es excepcional, en muchos casos no han completado los estudios secundarios y los cursos de formación profesional han sido reducidos en las últimas gestiones de dos a un año.

-Los agentes policiales muestran un disciplinamiento producto de su institucionalización y formación y los profesionales de la salud en general se muestran más críticos y soberbios ubicados en un lugar de superioridad.

-los agentes policiales asocian a los derechos humanos a las violaciones ocurridas durante la última dictadura militar a diferencia de los profesionales que comparten una visión más amplia.

6.) Conclusiones

Las capacitaciones en derechos humanos para agentes públicos no son un fin en si mismo, es por ello que deben ir acompañadas de otras políticas públicas en derechos humanos para producir una transformación en las prácticas de los agentes.

En la actualidad tanto la salud como la seguridad se han convertido en una mercancía que se encuentran desigualmente distribuidas. Esto repercute necesariamente en la visión que tienen ellos como agentes del Estado que son responsables de respetar y garantizar los derechos humanos.

La primera conclusión a la que arribamos es que a pesar de cumplir diferentes funciones tanto los agentes de seguridad como los de la salud tienen más similitudes que divergencias en sus prácticas. En ambos casos la concepción de derechos humanos que manifiestan es de raigambre iusnaturalista, que se expresa como derechos inherentes al ser humano o bien como derechos que se tienen por el sólo hecho de serlo. Esta concepción tiene las características de ser ahistórica, descontextualizada, válida para todo tiempo y lugar, basada en una moral judeocristiana con vocación de universalidad, con preeminencia por los derechos individuales. Esto provoca que los derechos humanos sean una cosa dada, que no se puede cambiar, es algo

que se tiene y funciona como una cuestión de fe, que borra toda conflictividad social que las luchas por la obtención de los bienes materiales y simbólicos presentan. Asimismo, el modo de invocar esta concepción es recitada mecánicamente, como si su sola mención pudiera efectivizar derechos.

Por otro lado, si bien se reconocen como agentes públicos que reclaman frente al Estado por el cumplimiento de sus derechos, generalmente laborales, no se visualizan como tales cuando deben garantizar los derechos de los sujetos titulares de las políticas públicas.

Esta manera de concebirse esta atravesada por múltiples contradicciones, dada la multiplicidad de adscripciones del agente en diferentes colectivos: administrador, empleado/asalariado, profesional, integrante de un gremio, militante político. Y en cada una de ellas con un peso diferencial distinto respecto de su relación con el capital público, terminan definiendo la resultante de su “agenciamiento” dentro del Estado.

Si hiciéramos un ejercicio teórico-metodológico para aplicar la teoría de los campos de Bourdieu al análisis de las políticas públicas, en nuestro caso particular de seguridad y salud,¹³ podemos imaginar a esos agentes públicos como diferencialmente detentadores de un capital conformado por los recursos (materiales y simbólicos) que el Estado pone en juego, estableciendo asimismo sus múltiples y cambiantes reglas. Desde esta perspectiva incluiríamos también en este entramado de relaciones de fuerza/poder a los comúnmente llamados “beneficiarios o destinatarios” de las políticas públicas.

Los agentes públicos intervienen desde posiciones, algunas más aventajadas que otras, respecto del capital en juego. En ese sentido los agentes de seguridad y los profesionales de la salud, detentan de un modo particular el monopolio legal del ejercicio de la violencia física y simbólica.

Justamente por esta razón es que desde nuestra perspectiva la gestión de los recursos del Estado, materiales y simbólicos, concebida desde los derechos humanos implica un posicionamiento que favorezca espacios donde desarrollar las luchas por la dignidad humana.

Por lo tanto los agentes públicos deben aprovechar las fisuras del sistema para expandir los límites que aparecen como obstáculos para la protección y garantía de los derechos.

¹³ En la concepción de Bourdieu un campo se conformaría como haz de relaciones de fuerzas en el cual los agentes se posicionan en el mismo de acuerdo al grado y volumen de capital del que dispongan, así como de las disposiciones o *habitus* que les permiten enfrentarse con situaciones diversas.