

Presentación

Debemos terminar con la “desocupación intelectual”. Como contrapartida, Logos nace para que el desarrollo del pensamiento y la valorarización del conocimiento empiecen a ocupar espacios vacíos.

Logos, no pretende ser una publicación más, sino un aporte para repensar y reflexionar sobre una realidad compleja y marcada por la incertidumbre. Nuestro compromiso es ampliar y transgredir el cerco con el que se pretende invalidar las posibilidades de cambio. Rompamos nuestra propia rutina, saltemos las prisiones de nuestra propia existencia, para poder pensar y transmitir libremente nuestras ideas.

Comunicación... Así queremos nacer. En el acto comunicativo estará implícito nuestro deseo de hacer valer en todas sus dimensiones la extraordinaria capacidad dialógica que conlleva cada discurso, cada texto, cada mensaje.

Que lo inédito sea también el enfoque, la óptica, la lógica y hasta los métodos de conocimiento y su verificación. No podemos dejar que la esperanza se disuelva como un sueño por el peso del presente, que se convertiría así en terrible peso del futuro.

Busquemos el alimento para otro diseño: es cierto que la materia para síntomas inequívocos de caminos diferentes, está hecha a veces, de pequeños corpúsculos invisibles. Pero eso o quiere decir que no exista.

No nos convirtamos en administradores de cierta resignación o en autistas por negación, la propia y la del otro.

Recreemos la difícil tarea de transgredir las evidencias reinantes, atravesar las fronteras respetadas y crear rupturas donde se simula la unidad.

No intenta direccionar su discurso o convertirse en una herramienta al servicio de una ideología, por el contrario, frente a la concepción del pensamiento único, provoca el debate para que se expresen las diferentes concepciones y experiencias, para potenciar el conjunto e intentar que la realidad que hoy se nos presenta, cobre un sentido nuevo, superador de las visiones individuales.

Tampoco somos partidarios del “no se puede”. La realidad se nos presenta a veces inabarcable y confusa, pero reconocer los fracasos, las dificultades y la carencia de certezas, es el primer paso para comenzar a resolverlos. No ser portadores de ninguna verdad absoluta, no significa falta de compromiso. Por el contrario, es una publicación comprometida con todos aquellos que sientan y piensen que es posible construir un espacio humanista, abierto, popular, que consolide un orden democrático con justicia social y el desarrollo integral del ser humano.

No asumimos hipócritamente el facilismo de decir “es la única alternativa” que se intenta imponer desde los centros del poder, que suprime nuestra historia individual y colectiva, y nos destierra en un presente inmodificable, sin objetivos, ni futuro. El día que nos roben la esperanza estaremos definitivamente perdidos.

Imposible aceptar el escepticismo como forma de vida, imposible aceptar que la debilidad de los argumentos que en muchas respuestas es ausencia de análisis, de crítica, justo en un momento en que la actitud comprometida sería lo más saludable. En la medida que plantearse lo permitiría redefinir un nuevo marco en el que se desarrolla nuestra existencia.

La realidad se ha vuelto una estrategia del rencor. No dejemos que el desaliento nos invalide para pelear. No está bien sucumbir al facilismo de la deserción. Debemos deponer vanidades personales. No debemos darnos por vencidos.

Asistimos a la tarea de construir nuevos paradigmas. Son tiempos de transición y es difícil, complejo, realizar un balance. Sabemos lo que se perdió, pero nadie puede estar seguro de lo igualmente ganado. Entre lo que se perdió hay que contabilizar identidades cristalizadas y viejos prejuicios... y entre los que se perdió, también, hay que contar la obediencia ciega e infinita a tipos tradicionales de dominación real o simbólica.

La humanidad no puede subsistir sin grandes esperanzas, sin grandes pasiones, aún cuando estas sean derrotadas y se comprenda que las acciones de los hombres no pueden eliminar “toda” la infelicidad de los hombres.

Tras la caída del muro de Berlín, el fenómeno de la globalización, la desestructuración del Estado del Bienestar, el avance del neoliberalismo, temas de honda preocupación como la inseguridad y la violencia, la gobernabilidad democrática de los países con economías emergentes y el surgimiento de fenómenos complejos y multifacéticos, como la corrupción transnacional, el crimen organizado, el lavado de dinero o el terrorismo, configuran los principales aportes contenidos en esta publicación, que reflejan el estado de reflexión sobre estos temas a principios de siglo.

Desde esta posición, solo pretendemos desarrollar elementos de juicio sobre una problemática cuyo análisis integral apenas se inicia. Frente a la crisis de referentes, la ausencia de ideas-fuerza fiables, valores verificables, el fracaso de las ideologías y la desconfianza ante la política, los aportes contenidos en Logos, profundizan su estudio y tratan de identificar nuestros actuales puntos de anclaje.

Quisiéramos que Logos adquiriera una dimensión ética para que desde allí se oriente su aporte.

La historia ha hecho caso de innumerables voces, y la humanidad tuvo en ella espejos innegables. Nuestro intento, juntar voces que contribuyan a la transformación.

Algún día cercano o lejano, el deseo se convertirá en realidad: una vida, para todos los hombres, y para cada uno habrá una palabra de aliento, una imagen que lo represente y en la cual le sea posible reconocerse.

Por último, para comprender el sentido de la publicación, son muy ilustrativas las palabras de un filósofo y sacerdote católico, quien expresara en Polonia una cierta desconfianza al llamar la atención ante “cualquier sistema que quiera inculcar verdades absolutas en nombre de los valores”.

1 de septiembre de 2001

**CAMBIOS EN LAS TENDENCIAS MUNDIALES
DEL CRIMEN ORGANIZADO, EL TERRORISMO,
EL NARCOTRÁFICO Y LA CORRUPCIÓN
TRANSNACIONAL**

Sobre la Globalización¹

El concepto más aceptado de la globalización se refiere a la multiplicidad de relaciones e interconexiones entre los Estados, las sociedades y comunidades, las cuales configuran el moderno sistema mundial. Este proceso se focaliza mediante acontecimientos, decisiones y actividades que ocurren en una parte del mundo y que tienen consecuencias significativas para los individuos o estados nacionales en otros lugares del planeta.

El avance tecnológico, especialmente de las comunicaciones y la finalización de la Guerra Fría repercutieron en los procesos sociales, culturales y políticos. El vertiginoso desarrollo de las comunicaciones y la complejidad de los sucesos políticos son parte esencial de los cambios que se están sucediendo en el mundo.

Quizás, el rasgo más importante del proceso de globalización es que el mismo está basado en la interconexión de los mercados productivos y financieros y en la transnacionalización empresarial. La internacionalización de las relaciones políticas y económicas es un fenómeno que, en sí mismo, no es bueno ni malo, aunque sus efectos no se distribuyen de modo homogéneo en todos los Estados, ni tampoco al interior de las sociedades.

Una de las formas de representación geo-económicas de la heterogeneidad, que se proyecta en el inicio de la globalización, es la que estratifica a los Estados en forma de anillos concéntricos en torno a un núcleo integrado por los países económicamente más desarrollados, la tríada formada por Europa Occidental, EE.UU. y Japón.

En este esquema, conforme se avanza del centro hacia la periferia, disminuye la calidad de inserción de los Estados en el juego económico global y salvo que medien factores de seguridad, también la importancia de los mismos. Los mercados emergentes, en general, y América Latina en particular, al igual que en la época de la Guerra Fría o de la división bipolar, se han situado en la periferia de los anillos concéntricos de la globalización.

Aunque los procesos de reforma económica que se dieron en el hemisferio nos ubica en un mejor lugar para la negociación con los países centrales, el mismo dista mucho de resolver los problemas de los países periféricos y aún hoy seguimos sufriendo las consecuencias del conflicto entre el norte rico y el sur pobre.

Más aún, muchos de estos países periféricos, hacia el interior de sus fronteras se encuentran bajo una desintegración, propios de un proceso de libanización, a causa de las actividades de las organizaciones criminales, como el narcotráfico, el crimen organizado, el lavado de dinero o el terrorismo.

Durante décadas, la inestabilidad institucional de América Latina ha servido para el fortalecimiento de estas organizaciones. Bajo los regímenes autoritarios las organizaciones

¹ Este artículo forma parte de los fundamentos en general del proyecto de ley del "Código Penal Sobre Delitos no Convencionales", presentado por el autor el 31 de diciembre de 1999 ante la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Se reproducen los pasajes más importantes en razón de la vigencia que adquirió esta problemática tras los atentados del 11 de septiembre del 2001 en los Estados Unidos.

criminales se infiltraron en los gobiernos, Fuerzas Armadas, Fuerzas de Seguridad y la Justicia. De esta forma lograron, a partir de una corrupción estructural, contar con los favores del poder de turno, incluso en algunos casos como, la estructura montada por Alfredo Yabrán, logró reciclar, a muchos de los oficiales que participaron activamente de la represión ilegal.

Este proceso se dio también en distintos países de América latina, en especial en Colombia, donde los Carteles ingresaron en todos los estamentos del poder y contaba con un gran respeto social en las zonas donde los mismos eran fuertes. El caso de Colombia, es sin lugar a dudas, el más ejemplificador para entender cómo se desarrollaron las organizaciones criminales antes de la globalización y como se consolidaron con el comienzo de la misma, generando un vacío de poder que llevó al debilitamiento del Estado.

Tal como señalamos, los países periféricos dejan de serlo-en función de los intereses de las grandes potencias-, cuando los mismos configuran un peligro para la estabilidad de los países centrales. Durante la década de los setenta y ochenta el peligro para el mundo desarrollado estaba enmarcado en el contexto de la guerra fría, con la aparición de la globalización y la caída del Muro de Berlín, los peligros se desplazaron hacia los delitos no convencionales, que inundaron de violencia y droga sus sociedades, y el terrorismo que vuela sus edificios en pleno centro de New York.

La globalización y su influencia en los delitos no convencionales

El proceso de globalización social, política, institucional y económica ha significado una ruptura histórica con los modelos socio-políticos tradicionales. La internacionalización económica como tal puede ser vista como un proceso histórico-social de vasta proporciones, que conmueve los marcos referenciales de las sociedades, rompe con los moldes establecidos, dando origen a procesos más dinámicos, nuevas formas de organización social, las cuales se van articulando entre diferentes pueblos, naciones o Estados.

Esta nueva forma de socialización ha cambiado las estructuras internas de las naciones, los Estados, las colectividades, pero también de las organizaciones que encarnan el delito no convencional; las mafias, el crimen organizado, las estructuras u organizaciones terroristas o de narcotraficantes.

El crimen no convencional adquirió un estado multidimensional, a diferencia del pasado, donde las principales organizaciones criminales se dedicaban exclusivamente al tráfico de drogas, la trata de blancas y el control del juego clandestino. Esta nueva característica del crimen no convencional se ha multiplicado hasta alcanzar la corrupción de funcionarios y agentes públicos, las migraciones clandestinas, los fraudes económicos, el lavado de dólares, el tráfico de armas y en especial el acceso de los mismos a las armas de destrucción masiva.

En este punto es imprescindible señalar tres características distintivas del crimen organizado. Primero, que en la mayoría de los casos, las distintas actividades que involucran no son mutuamente excluyentes, por lo cual las principales organizaciones diversifican su accionar en múltiples direcciones. Segundo, no circunscriben su actividad a los límites de un Estado, ni siquiera de un continente, trascendiendo sus fronteras físicas y políticas. Y tercero, no son inconexas entre sí, sino que interactúan en verdaderas redes globales descentralizadas.

Estas características de diversificación, transnacionalización e interacción son claramente evidentes al hacer un repaso de las principales organizaciones criminales globales. Los carteles mexicanos priorizan el ingreso a territorio norteamericano de drogas, sea cocaína sudamericana provista por los carteles colombianos, o heroína proporcionada por las tríadas chinas, las que también los abastecen de inmigrantes asiáticos. Sus redes de corrupción alcanzan a jueces, legisladores, miembros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad.

En Colombia, el Cartel de Cali no sólo se dedicaba a la cocaína, de la cual respondía por el 75 por ciento de la producción mundial, sino que importaba opio desde Asia Central. Es proverbial la red de influencias que ha tejido en diversos estratos sociales, sin desmedro de lo cual recurre a la violencia en forma usual. La Cossa Nosstra en Italia, extiende sus tentáculos a más de 40 países, está involucrada en todo tipo de tráficó ilícitos y ha servido como intermediaria entre organizaciones latinoamericanas y asiáticas.

Las grandes mafias chinas están presentes en la mayoría de los lugares del planeta donde se haya asentada una comunidad de ese origen y están involucradas en el comercio ilegal de drogas, armas e inmigrantes; el contrabando; la piratería de software; la prostitución y el juego clandestino. La Yakuza de Japón, se especializa tanto en la producción y comercialización de anfetaminas, como en la extorsión empresarial y bancaria, amén del juego ilegal, la prostitución y el tráfico de armas, extendiendo sus tentáculos en EE.UU. y todo el sudeste asiático.

En los últimos años se ha incrementado y diversificado la actividad criminal vinculada a la economía. Ya en 1993, el Servicio Nacional de Inteligencia Criminal (National Criminal Intelligence Service, NCIS) británico informó que, en el ámbito global, las actividades desarrolladas por las organizaciones mafiosas se concentraban en la problemática de las drogas sólo en un 40%, correspondiendo el 60% restante a actividades económicas, en un amplio rango que abarca operaciones financieras, inversiones, transacciones, fraudes y contrabando.

En la misma oportunidad Earl Ferrers, por entonces titular de la cartera de interior británica, indicó que la mayor amenaza del crimen organizado era el absoluto dominio de ciertos aparatos económicos estatales, en su aspecto productivo, comercial y financiero.

Es particularmente sugerente la idea que plantea Jean-Marie Guéhenno sobre un crecimiento virtualmente inevitable de las actividades del crimen organizado, como correlato inexorable del proceso de difusión de la información, característico de la globalización económica.

Señala este autor, que los fenómenos de corrupción política, con características distintivas de las actividades del crimen organizado, se potencian, en la medida en que el empleo intensivo de la información en las nuevas estructuras empresariales y oficiales altera los procesos decisorios tradicionales, descentralizándolos y tornándolos más complejos; operando de manera profundamente interconectada, en las entidades públicas y privadas, donde virtualmente se multiplican los individuos que participan en distinto grado en tales procesos y con ello los objetivos potenciales de los corruptores.

En el caso concreto de las estructuras estatales, su mayor permeabilidad a las actividades de la corrupción, a partir de una mayor interacción con actores no gubernamentales no se explica sólo por la adopción de nuevos criterios de conducción y formas de decidir; por el contrario, esto es el reflejo de una cierta caducidad de los criterios tradicionales que separaban claramente entre

los intereses públicos y privados e imponían severas pautas normativas a los funcionarios del Estado.

El peligro que implica la intromisión de las organizaciones criminales en las actividades económicas es múltiple. Por un lado, distorsiona el normal funcionamiento de los mecanismos de mercado y la efectividad de las decisiones regulatorias emanadas de las autoridades gubernamentales; por otro, termina involucrando en sus redes, a funcionarios gubernamentales con importante poder decisorio. La corrupción, cooptación y manipulación de empleados o funcionarios públicos es un rasgo característico del crimen organizado. Llevando esta posibilidad al extremo, porciones importantes de las decisiones y actividades económicas estatales se mimetizan con las que desarrollan las organizaciones criminales.

De acuerdo a Pierre Lacoste, la principal fuente de financiamiento de la organización conocida como La Cossa Nostra no es el tráfico de estupefacientes, sino la manipulación de fondos públicos y programas de subsidios gubernamentales, inclusive en el marco de la Unión Europea.

Durante la década de los setenta, y buena parte de los ochenta, estas organizaciones actuaban circunscriptas a un marco estrictamente territorial, o sea, sus estructuras se basaban en el poder real que mantenía hacia dentro de las fronteras nacionales donde actuaban. Dichas organizaciones invertían sus ganancias en los países donde operaban, el ejemplo de los carteles colombianos, en especial del Cartel de Medellín, es una clara muestra del comportamiento de los mismos.

La organización de Pablo Escobar Gaviria se caracterizaba por haber monopolizado el cultivo, la producción y el tráfico de drogas en grandes proporciones, pero además, por haber invertido en el desarrollo de las zonas en donde el Cartel era poderoso. De esta forma incentivaba la lealtad y el control social sobre los campesinos, ante un Estado ausente, embarcado en una guerra sin cuartel contra las organizaciones guerrilleras, transformando a Escobar en el Robin Hood de los narcotraficantes.

Con la finalización de la Guerra Fría, el problema de criminalidad organizada se transformó en un tema de la seguridad global. El Crimen Global tal como es definido por el Jefe del FBI, Louis J. Freech, es “una poderosa estructura, basada en la contante conspiración criminal y la corrupción de las instituciones estatales, financieras y económicas”.

El proceso de globalización produjo cambios significativos, especialmente en el narcotráfico y el crimen organizado que lentamente fueron estructurando un nuevo mapa delictivo mundial. Una de las más significativas transformaciones de las organizaciones criminales fue el debilitamiento de los grandes carteles de la droga o las poderosas asociaciones mafiosas, dejando lugar a medianas organizaciones que estaban interrelacionadas entre sí.

En los años recientes, la actividad de la delincuencia organizada ha crecido considerablemente, espacialmente cuando éstas ingresaron a los mercados del tráfico de armas, que en el pasado estaba monopolizado por los estados y poderosos intermediarios, el lavado de dinero, las extorsiones o los fraudes financieros, sumados a los ya tradicionales ilícitos como el tráfico de drogas, el control del juego clandestino o la trata de blancas.

Mutación del Delito No Convencional

Tras la finalización de la Guerra Fría, el crimen no convencional ha incrementado los problemas de seguridad existentes durante la era del enfrentamiento bipolar. La actividad de las organizaciones criminales ha precipitado la inestabilidad política, en especial de los países con democracias débiles y corrupción estructural.

Sin embargo, ha diferencia de las hipótesis de conflicto que se manifestaron durante el enfrentamiento este-oeste, el crimen no convencional presenta nuevas formas de conflictos para los tradicionales problemas. Según algunos informes de la CIA, el mundo occidental se encuentra en serios problemas a la hora de encontrar respuestas adecuadas a los desafíos que presenta el crimen organizado y el terrorismo.

“El método de la diplomacia como herramienta para la solución de conflictos es irrelevante para los desafíos que presenta el crimen organizado. Debido a las características de mismo es imposible establecer algún tipo de negociación ya que en la mayoría de las veces estas se manifiesta en forme secreta o clandestina”, señala uno de los informes.

Cabe aclarar, que en este aspecto, existen algunas diferencias entre el crimen organizado transnacional y el terrorismo, ya que con este último se pueden entablar negociaciones, lograr pactos o declarar ceses de fuego. Un claro ejemplo es la organización terrorista libanesa Hezbollah, grupo que tiene un objetivo determinado y usa la violencia para lograrlo, pero esto no impidió que países en abierto enfrentamiento como Israel hayan establecido negociaciones relativas al cese del fuego, intercambio de rehenes, etc. Sin embargo, con respecto al crimen organizado el uso de la violencia esta enmarcada en la búsqueda de protección política y su único objetivo es el rédito económico.

Por ese motivo, la creciente internacionalización de los mercados económicos es para el crimen organizado mundial un escenario más que propicio para sus metas y por consiguiente, para la seguridad nacional de los estados un nuevo escenario que amenaza la integridad misma de las instituciones, tal es el caso de Colombia.

Uno de los rasgos característicos de los cambios sufridos por el crimen organizado es la creciente cooperación entre las distintas organizaciones que la componen. La globalización de la economía, la interdependencia de los mercados financieros y la rapidez de las inversiones, obligaron a las organizaciones criminales a expandirse para no desaparecer. Para este objetivo establecieron alianzas locales y regionales.

El experto en conflictos de baja intensidad, Max Manwaring, describió esta tendencia como natural en el proceso socio-político internacional. Afirma, que al igual que las empresas legales tuvieron que expandir sus actividades hacia nuevos mercados para poder adaptarse a la competencia, es decir, las organizaciones criminales debieron pasar por el mismo proceso de reestructuración.

La necesidad del crimen no convencional de reformular sus estructuras internas y ponerse a la altura de los acontecimientos, llevó a las organizaciones criminales a establecer alianzas regionales, continentales e internacionales. Si bien sería imposible realizar un análisis exhaustivo de todas las alianzas establecidas, nos centraremos en las que se refieren o tengan relación con nuestro continente.

El problema de la criminalidad no convencional era tratado, en el pasado, como un tema estrictamente local y circunscrito a unos cuantos países como Italia, Colombia, Estados Unidos o Japón. Sin embargo, la finalización de la Guerra Fría, el colapso del sistema político-social y jurídico de la ex Unión Soviética y sus países periféricos, proceso que también sufre Colombia, y la crisis económica-financiera mundial, configuraron las principales causas que condujeron a un cambio radical en los sistemas operativos de lucha contra el crimen organizado.

Esta situación trajo aparejado:

El debilitamiento y disgregación de los carteles colombianos.

El mani pulite en Italia.

El fortalecimiento de la mafia rusa.

La utilización de nuevas herramientas como el lavado de dinero o el tráfico de armas de destrucción masiva, configurando el nuevo teatro de operaciones del crimen no convencional.

Los primeros mercados que fueron explotados por las nuevas tendencias del crimen no convencional fueron los situados en el desaparecido mundo comunista. El ingreso al capitalismo y su incipiente democratización trajo consigo una apertura de las fronteras que fue inteligentemente usada por éstas organizaciones.

En tal sentido, la nueva relación que comenzó a establecerse entre las organizaciones criminales se convirtió en algo natural en el proceso de globalización, ya que éstas necesitaban acceder a nuevos mercados y para tal objetivo negociaban con sus pares que controlaban o tenían influencia sobre los mismos. En otras palabras, tal como sucedió con la economía formal, las organizaciones criminales se tuvieron que aliar para competir y expandirse sobre los nuevos mercados emergentes.

Tal como habíamos afirmado, si antes de la caída del Muro de Berlín y el comienzo de la globalización, las organizaciones criminales tenían características claramente nacionales, como la Yakuza japonesa, los Carteles Colombianos, la Mafia China o Siciliana, con la globalización se produjo un complejo sistema de alianzas, que al igual que las operaciones financieras, no conocían fronteras y tenían como único objetivo conquistar mercados emergentes o vírgenes.

Un claro ejemplo de esta tendencia, fue la alianza establecida por el poderoso cartel mexicano de Juárez quien se unió a medianas organizaciones de narcos colombianos en el cultivo, la producción, elaboración y tráfico de cocaína. Para el cartel mexicano, la alianza fue beneficiosa ya que le permitió el ingreso a un mercado que anteriormente estaba restringido por los grandes carteles colombianos. Pero también fue conveniente para el Cartel de Juárez, pues le permitió crecer cualitativamente y pasar de ser una organización familiar a una estructura profesional, convirtiéndose en los últimos años, en una de las organizaciones más poderosa de América.

El beneficio se extendió a los medianos carteles colombianos. Por un lado, gracias a su alianza con el Cartel de Juárez contaron con una importante infraestructura, basada en el transporte, buenos contactos gubernamentales, pero sobre todo les permitió ingresar la droga al mercado estadounidense por la extensa frontera que México comparte con los Estados Unidos y de esta manera ampliar las vías de ingreso al mercado norteamericano, luego que los canales tradicionales resultaran sumamente peligrosos.

Otra de las alianzas establecidas por los carteles mexicanos fue con la Mafia China. Esta alianza se dio especialmente, en el ingreso de ilegales por la frontera mexicano-estadounidense. Como podemos apreciar los carteles mexicanos se iban transformando en una estructura sumamente eficaz para otras organizaciones, en especial por contar con una importante cobertura resultante de su influencia con funcionarios del gobierno, las fuerzas armadas o las fuerzas de seguridad, y sobre todo por su influencia en la estratégica y extensa frontera con los Estados Unidos.

En el caso colombiano, los pequeños y medianos carteles establecieron, además, relaciones con sus pares nigerianos. Los servicios de inteligencia internacionales afirman que las organizaciones nigerianas operan sin contar con un mercado fijo.

La relación entre los nigerianos y los colombianos no se centraba - como en el caso mexicano- en operaciones conjuntas, sino solamente en intercambios de heroína a cambio de cocaína. Esto posibilitó que los carteles colombianos ingresaran a un nuevo mercado, el cual estaba monopolizado por las mafias chinas, japonesas, turca y libanesas, mientras que para los africanos, la unión les posibilitó ingresar al mercado de la cocaína, especialmente en zonas europeas.

Otras de las alianzas característica de esta nueva etapa fueron la establecida entre narcotraficantes colombianos y la Mafia Siciliana. Esta unión se entiende, en parte, como una necesidad, en especial del Cartel de Cali, de ingresar al mercado europeo a causa de la saturación del mercado estadounidense y los atractivos precios de la droga en el viejo continente. Para los sicilianos, en cambio, les posibilitó ingresar heroína a los Estados Unidos, luego que durante años fueron desplazados por las mafias chinas y japonesas, quienes controlaban ésta droga y el opio.

Uno de los aspectos fundamentales de la relación entre la Mafia Siciliana y el Cartel de Cali fue la expansión de los circuitos financieros del lavado de dinero. Esto fue posible, en virtud de que los sicilianos contaban con una vasta red de funcionarios, empresarios, banqueros corruptos y que los narcotraficantes colombianos contaban especialmente con el mercado financiero de Río de Janeiro, circuito que estaba siendo cuidadosamente vigilado por los agentes del Departamento de Estado y el FBI de Estados Unidos.

Especial mención merece la Mafia Rusa, que sin lugar a dudas es en la actualidad la organización criminal más poderosa del mundo. Su poderío se debe principalmente a cuatro aspectos:

A la inmensa emigración que se produjo tras la caída de la ex Unión Soviética, en especial a los Estados Unidos, Europa e Israel.

A la corrupción estructural existente en Rusia.

A la desintegración social y política de los países periféricos.

A las alianzas establecidas con la mafia americana o algunas organizaciones colombianas e italianas.

Muchas de las manifestaciones, de periodistas, politicólogos, etc., de la amenaza que supone para un Estado la actividad de las organizaciones criminales puede observarse actualmente en el territorio de la ex URSS. Producto de una interacción de diversos factores, la criminalidad se habría enquistado en vastos sectores estatales de Rusia y otras unidades políticas adyacentes.

Sólo a modo de ejemplo, las dimensiones del crimen organizado en Rusia, según estimaciones de las fuerzas policiales de ese Estado, sumarían más de 3000 los grupos ilegales, nucleados en aproximadamente 150 federaciones. A través de esa estructura controlan cerca de la mitad de las entidades bancarias del país, así como unas 40 mil empresas privatizadas, de diversos tamaños.

Entre los mencionados factores de incidencia en el aumento de la criminalidad rusa se destacan básicamente tres: la falta de transparencia en los procesos de privatización y desregulación del aparato productivo; la ausencia de una cultura política democrática en la población y sus elites; y la retirada del Estado de vastas áreas de la vida política, económica y social de sus ciudadanos.

Entre los fenómenos que se destacan durante la última década, encontramos, la toma del control por parte del crimen organizado ruso de los mercados de Europa del Este, el considerable aumento del consumo de drogas en estos países y el creciente blanqueo de capitales en la Republica Federativa Rusa. A este cuadro de situación, se le agrega que la mafia controla el 40 por ciento del sistema bancario y financiero.

Asimismo, a diferencia de lo sucedido con el resto de las organizaciones criminales, la Mafia Rusa parece no estar interesada en nuevos mercados, sino que por el contrario buscaría profundizar el control de los países que están bajo su órbita. En este sentido, genera una división internacional del mapa delictivo donde se establecerían áreas de control entre las diferentes organizaciones criminales.

Durante 1996 se realizó una reunión entre la Mafia Rusa y la Siciliana, en la ciudad de Budapest, donde quedaron establecidas las reglas de juego del crimen internacional en la era global. De la misma reunión participaron representantes colombianos, mexicanos y orientales. Los rusos exigieron parte del mercado estadounidense que controlaban junto a sus pares americanos, los países del este europeo e Israel, donde contaban con una importante infraestructura en razón de las olas migratorias que se sucedieron en los respectivos países.

Los rusos, con el transcurso de los años, se especializaron en el lavado de dinero y comenzaron a competir con los países Latinoamericanos y Orientales en el cultivo y producción de drogas, aunque la tendencia demuestra que el mayor interés de éstas organizaciones está centrada en la producción y distribución de drogas sintéticas, las cuales aparecieron en los mercados europeos a principios de los noventa.

Sin embargo una de las características más importantes de esta organización, razón por la cual la Mafia Rusa se convirtió en una de las más poderosas del planeta es el control y el acceso a las armas de destrucción masiva.

La crisis institucional que vive la Republica Federativa Rusa y el descontrol que existe con respecto a las armas nucleares y químicas como consecuencia de las luchas entre los diferentes países que conformaron en el pasado el bloque soviético, sumado a la corrupción estructural y generalizada de éstas instituciones, posibilitaron que la Mafia Rusa cuente con posibilidades ciertas de robar o comprar en el mercado negro estas poderosas armas.

La Descentralización de las organizaciones criminales

El debilitamiento de los poderosos carteles colombianos, la nueva distribución del mercado internacional de drogas, la creciente competencia, la incorporación de empresas y entidades financieras legales al mercado del lavado de dinero y la manipulación de las ganancias del crimen no convencional, constituyen las características centrales de los cambios producidos en el mapa delictivo de la última década.

Las organizaciones criminales, a diferencia del pasado, en el cual se estructuraban bajo rígidos códigos de conductas, con formas de organizaciones familiares, hoy están regidas por las reglas de la oferta y la demanda. Establecen estrategias y tácticas, como si la droga fuese un producto más. Para estas organizaciones, la última década ha sido, en varios aspectos, un periodo de transición.

El mundo del comercio de las drogas presenta una fisonomía sensiblemente diferente. Sigue habiendo, desde luego, algunas organizaciones criminales importantes (en México o Birmania) o medianas (en Colombia, Brasil o Pakistán), pero a su lado proliferan una multitud de pequeños empresarios e incluso familias.

Esta mutación tiene varias causas. La primera fue la efectividad en la represión y coordinación de las fuerzas internacionales de lucha contra la droga sobre la criminalidad más visible, la cual se ha vuelto más vulnerable y ello tanto más cuanto la misma criminalidad, sobrestimando sus fuerzas, como en el caso de Colombia e Italia, se lanzó abiertamente en contra de los Estados.

Este proceso terminó con el desmantelamiento de varias organizaciones, como es el caso del Cártel de Medellín, después de la muerte de Pablo Escobar Gaviria en diciembre de 1993, o bien con un repliegue o un cambio de estrategia, como en el caso de la Cosa Nostra y la Camorra a comienzos de los años noventa, del Cártel de Cali (1995-1996) o de la organización dirigida en Birmania por el señor de la guerra Khun Sa (1995-1996).

Esto no significa que las organizaciones criminales colombianas hayan desaparecido, sino que ahora actúan con mucha más precaución. Si se suman a los herederos de ambos cárteles a otros grupos regionales (Cárteles de Bogotá, de Pereira, de la Costa, etc.), hay actualmente en Colombia 40 organizaciones medianas. Pero, paralelamente, el repliegue de los grandes cárteles ha permitido a medianos y pequeños empresarios ganar posiciones sin mayores riesgos. Estos últimos, que constituyen pequeñas estructuras limitadas a menudo, a la familia o a grupos de amigos, con contactos o parientes en Estados Unidos o Europa, podrían ser entre 2.000 y 3.000 en Colombia.

Otro elemento constitutivo de la nueva situación es la multiplicación de los conflictos locales, efecto perverso de la desaparición del antagonismo entre los bloques y de los sobresaltos provocados por el derrumbe de la Unión Soviética.

El término de la guerra fría, lejos de acarrear la desaparición de estos conflictos locales, no ha hecho otra cosa que poner de manifiesto la ausencia de motivos ideológicos que se suponía los provocaban, liberando las fuerzas basadas en factores étnicos, religiosos o nacionales. Como los grupos beligerantes ya no cuentan con el financiamiento de sus protectores de antaño, han tenido que buscar en los tráfico, entre otros, el de droga, una fuente de abastecimiento. Un caso que describe con claridad este proceso fue la red de traficantes de drogas y armas descubierta en la ex Yugoslavia con la finalización de la guerra civil.

La culminación de los combates en Bosnia ha acarreado un aumento de la actividad del narcotráfico. La guerra misma, sus modalidades y los grupos que la llevaron a cabo, han sido un incentivo para la mutación del fenómeno de la droga en esta región de Europa.

En Rijeka, se incautó hace un par de años, 7 kilogramos de base de cocaína y 1,2 kilogramos de cocaína refinada. El secuestro de la droga en esa ciudad portuaria puso en evidencia la organización de una extensa red de traficantes argentinos y brasileños dedicada al tráfico de estupefacientes y armas. El puerto de Rijeka sirvió durante la guerra civil de punto de desembarco para el material militar procedente del continente americano, el cual era destinado a los croatas. Los cargamentos pertenecían a embarques que provenían de Argentina y Chile.

Recientemente, un testigo encubierto de origen español declaró ante el juez suizo Laurent Kasper Anserment que las armas que recibía del desaparecido presidente croata Todjman eran de origen argentino y fueron trianguladas por el traficante sirio, Monzer Al Kassar. La declaración de este testigo de identidad reservada posibilitó que Anserment continuara las investigaciones por tráfico ilegal de armas que ya le costaron a Al Kassar un embargo de más de 2 millones y medio de dólares.

Por otra parte, el juez español Baltasar Garzón investiga un misterioso embarque de armas y explosivos argentinos y chilenos que llegó al puerto de Málaga para luego partir hacia Croacia, se especula, a la propia ciudad de Reijka.

Gracias a todos estos elementos, el fiscal federal argentino Carlos Stornelli solicitó por exhorto internacional, a la justicia suiza, que se le sea remitida toda información relacionada a la investigación que el juez Anserment lleva adelante en Ginebra.

Los cambios en las estructuras delictivas y la atomización de las mismas, sin lugar a dudas, son un proceso que también sufre nuestro continente. En los últimos años comenzaron a proliferar pequeñas organizaciones de narcotraficantes en Paraguay, Brasil, Bolivia y Perú, entre otras, ocupando el vacío dejado por los poderosos carteles colombianos. Lentamente estas organizaciones fueron ocupando el mercado dejado por Cáteles como el Medellín o el de Cali.

Con el debilitamiento de los carteles, las rutas utilizadas por éstos para el ingreso de la droga a los mercados de Europa fueron cooptadas por pequeñas organizaciones. Un caso emblemático de este proceso es el fortalecimiento del “empresario” brasileño Fhad Yamil, quien controla la ruta de la droga que comienza en Medellín, continúa por Bolivia, ingresa por la ciudad paraguaya de Pedro Juan Caballero para culminar en el norte argentino o en Ciudad del Este, desde donde inicia su periplo hacia el viejo continente.

Si en el pasado este poderoso delincuente, mantenía estrechas relaciones con el Cartel de Medellín y traficantes libaneses, desde hace algunos años se convirtió en uno de los jefes del tráfico de drogas y otras operaciones clandestinas, como el contrabando, de la zona limítrofe entre Brasil y Paraguay.

Su poderío se basa sobre todo en la importante influencia que mantiene en el mercado brasileño donde cuenta con hoteles, financieras, etc., como así también en el control que ejerce sobre sectores poderosos del Paraguay, en especial entre los que responden al golpista Lino Oviedo. Recientemente, Yamil fue acusado por distintos testigos del asesinato del vicepresidente paraguayo Luis María Argaña, por tráfico de armas para apoyar las actividades golpistas del

oviedismo y un sobrino suyo está detenido por el asesinato del periodista paraguayo Santiago Leguizamón, quien investigó la organización narco que opera en Pedro Juan Caballero.

Los cambios en el terrorismo internacional

El terrorismo internacional por su parte, a diferencia de las transformaciones sufridas por el resto de las organizaciones criminales, ha vivido diferentes cambios en el proceso de internacionalización. La globalización potencio en las organizaciones terroristas la profundización de idearios integristas.

Sí en la década de los sesenta y setenta, las organizaciones terroristas estaban estructuradas sobre la base de ideologías seculares, en los ochenta y principalmente en los noventa, las nuevas organizaciones terroristas se muestran más proclives a una concepción del mundo integrista, religiosa o fundamentalista.

Este es el caso de organizaciones como “La Verdad Suprema” del Japón, los movimientos integristas cristianos de los Estados Unidos, los colonos judíos de la Cisjordania o los movimientos integristas islámicos, al estilo del “Hamas” palestino o el “Hezbollah” libanés.

Este deslizamiento hacia una concepción integrista del mundo se debe a múltiples razones, entre las cuales podemos mencionar:

- * La crisis económica de los mercados emergentes, especialmente de Asia, África y Oriente Medio.
- * La incapacidad por parte de los países occidentales en incorporar a Oriente al proceso de globalización respetando la individualidad cultural de las regiones donde proliferaron las organizaciones integristas.
- * La creciente interrelación entre las organizaciones terroristas y del crimen organizado.
- * La impronta religiosa de estas sociedades y su influencia en la vida pública de los respectivos países.

Esta tendencia se dio inclusive en organizaciones de origen marxista, como “Sendero Luminoso”, que ha adoptado como línea de acción una visión integrista secular. No por casualidad “Sendero Luminoso” es una de las pocas organizaciones guerrilleras de Latinoamérica que no se ha incorporado en los procesos de pacificación nacional que han llevado a cabo la mayoría de los países centroamericanos, tal como lo sucedió con el M-19 o sucede con las FARC en Colombia.

Existe cierto consenso en que el terrorismo internacional constituye la principal hipótesis de conflicto en el orden globalizado. Esta situación obliga, prima facie, a determinar los alcances del fenómeno a estudiar.

Uno de los teóricos sobre el tema, Walter Laqueur, define el terrorismo como el "empleo o amenaza de violencia, un método de combate o una estrategia para lograr ciertos objetivos, con el propósito de inducir un estado de temor en la víctima, que no se ajusta a las normas humanitarias y en cuya estrategia es fundamental la publicidad".

Agrega que “el terrorismo es en su esencia una creencia en el valor de que el terror da lugar a una estrategia que reúne cuatro características principales: es impredecible y carece de toda regulación; es desproporcionada entre el objetivo buscado y los medios utilizados; es indiscriminada y sus efectos se extienden a la totalidad de la población, involucrando víctimas inocentes”.

Un claro ejemplo al respecto, son los atentados a la Embajada de Israel y la AMIA. Más allá de las diferentes hipótesis investigativas y los móviles que rodean las investigaciones de los ataques en Buenos Aires, queda en claro que, sea cual fuera la verdad, los atentados estuvieron patrocinados por acción u omisión por elementos del terrorismo internacional como lo pudieron haber sido la organización integrista “Hezbollah” o organizaciones afines o relacionados con personajes como Monzer Al Kassar.

Al igual que el crimen organizado o el resto de las organizaciones, el terrorismo internacional sufrió en la última década una reorganización. Tal como dijimos anteriormente, el terrorismo vivió un desplazamiento ideológico desde posturas laicas hacia conceptos integristas, especialmente en Europa donde las organizaciones palestinas fueron desplazadas por organizaciones fundamentalistas afines a Irán, Sudán, Afganistán, Pakistán o Siria, tendencia que se aceleró tras el comienzo de las conversaciones de paz entre israelíes y palestinos.

Aunque estadísticamente, la cantidad de ataques terroristas en el mundo ha decrecido, su virulencia o violencia creció dramáticamente. Los atentados con conductores suicidas se han convertido en una de la metodología preferidas por las organizaciones terroristas. Este tipo de ataques fue utilizado en los atentados contra las embajadas estadounidenses en Nairobi y Kenia. Ambos golpes realizados por los seguidores del Saudita Osama Bin Laden marcaron un replanteo en la estrategia internacional contra el terrorismo.

La globalización ha abierto nuevos procesos que durante la época de la guerra fría no eran siquiera imaginables. Si en la década de los '60 y '70 los países occidentales impulsaron el desarrollo político de los partidos integristas, pensando erróneamente que sería una buena estrategia para contrarrestar el peso de las organizaciones laicas, tal fue el caso del gobierno laborista en Israel que impulsó la consolidación del “Hamas” contra la OLP, los EE.UU. y su política hacia los Talibanes en Afganistán o el apoyo de la CIA a Osman Bin Laden o Arabia Saudita con los “Hermanos Musulmanes” en Egipto, en los '90 éstas se convirtieron en su principal enemigo.

Con el agravamiento, de que por primera vez en la historia, éstas organizaciones tienen la posibilidad cierta de acceder a armas de destrucción masiva. Uno de los acontecimientos más significativos y peligrosos en el proceso de mutación de las organizaciones terroristas fue el atentado con gas Sarín que la organización japonesa “Verdad Suprema” realizó contra un subte de Tokio, en 1995. El atentado de los integristas japoneses significó en términos históricos el comienzo de la era del terrorismo nuclear, químico y biológico.

En este contexto cobran especial relevancia las armas biológicas, en sus tres formas tradicionales (bacterias, virus y toxinas). Sus efectos pueden ser tan devastadores como los producidos por las armas nucleares o químicas; sin embargo, difieren de las mismas en tanto sus efectos no son inmediatos, lo que facilita su manipulación por organizaciones criminales, que pueden abandonar el área de un atentado en horas o incluso días, antes de que se manifieste la agresión.

Específicamente con relación a las armas atómicas, sus requerimientos en materia de componentes, especialización de personal y sofisticación de las instalaciones son menores; a las armas químicas, en tanto, las biológicas demandan escalas de producción menores.

Este problema se agrava por el aumento cuantitativo y cualitativo de individuos con información y conocimiento en biotecnología, a nivel global. La cantidad de personas que acceden anualmente a técnicas que pueden emplearse en el desarrollo de armas se mide en términos de decenas de miles. De hecho, la famosa bacteria del ántrax puede ser reproducida por cualquier persona con conocimientos universitarios de biología y almacenada en recipientes empleados cotidianamente en la industria láctea y cervecera.

Dicho en otras palabras, las armas biológicas son, en última instancia, las que le proporcionan a las organizaciones terroristas una mejor relación costo / beneficio. Un programa de desarrollo de armas nucleares insume cientos de millones de dólares, mientras uno de armas biológicas puede articularse en torno a un costo de U\$S 400 por kilo de producción. En términos de efectos, una operación a gran escala contra blancos no militares costaría U\$S 2000/km² con armamento convencional, U\$S 800 con armas nucleares, U\$S 600 con gas nervioso y U\$S 1 con armas biológicas.

El acceso del terrorismo a este tipo de armamento se debió, sobre todo, al estado de corrupción estructural y desintegración que vive la ex Unión Soviética y sus países periféricos, donde quedaron sin control decenas y cientos de arsenales con armas nucleares, químicas y biológicas.

Durante los últimos años los países desarrollados están viendo con preocupación cómo la economía rusa está siendo controlada por organizaciones mafiosas que según los datos internacionales manejaría más del 60 % del mercado.

Esta tendencia podría ser letal si continúa la proliferación de armas de destrucción masiva entre las organizaciones integrista, en especial si tomamos en cuenta que la “Mafia Rusa” mantiene excelentes relaciones con éstas organizaciones, que en su gran mayoría son originadas en el mundo árabe, el cual en muchos de los casos dependía económicamente y políticamente de la desaparecida Unión Soviética.

Distintos servicios de inteligencia de Europa y de los Estados Unidos señalan que la República Federativa Rusa es la principal fuente para conseguir el uranio o el químico necesario para la fabricación de un arma de destrucción masiva. Sin embargo otros informes señalan que éste no es el único país y que inclusive las armas de destrucción masiva se pueden conseguir en el mercado negro de los Estados Unidos, Francia o China, producto del importante poder que concentran allí las mafias rusas, árabes o chinas.

El Lavado de Dinero

El avance tecnológico que se ha dado en los últimos años en materia de computación, comunicación y transporte, indirectamente ha contribuido a que el crimen organizado esté en mejor posición para ocultar sus actividades ilícitas y utilizar con mayor facilidad los cuantiosos recursos que obtiene de ellas.

Es por eso que cada día se hace más complejo penetrar y dismantelar las sofisticadas redes criminales que existen en el ámbito nacional e internacional dedicadas a violar de manera sistemática y en múltiples países la legislación vigente en delitos tan graves como el tráfico de drogas, de armas, el secuestro, el fraude, la corrupción o el terrorismo.

Las consecuencias de los delitos no convencionales también se hacen sentir en materia económica. Sus efectos en la economía global son sumamente nocivos, en especial la de los países emergentes, puesto que comúnmente involucra la manipulación de negocios legítimos, la corrupción de políticos y funcionarios públicos y, en general, es una amenaza para los ciudadanos y el normal funcionamiento de las instituciones democráticas.

En otras palabras, el lavado de dinero es el proceso encaminado a darle el carácter de legítimos a los bienes provenientes de una fuente ilícita, que a su vez reportan ganancias a sus autores..

En la mayoría de los casos, para blanquear capitales, los criminales utilizan el sistema financiero. Es muy frecuente que el “dinero sucio” producto de actividades delictivas sea lavado o legitimado por especialistas, quienes usan una variedad de esquemas y tácticas para mover fondos a través de las fronteras, mediante canales ilícitos o lícitos, lo que hace muy complicado su detección e identificación, sobre todo si se considera que estos fondos siguen el mismo canal que los recursos e instrumentos monetarios que fluyen en los mercados financieros con propósitos legítimos.

Especialistas en el tema, estiman que a nivel mundial se “blanquea” una suma superior a los 950.000 millones de dólares, de los cuales el 60 % del mismo es producido por el narcotráfico y en su mayoría se realiza en los Estados Unidos y paraísos fiscales, aunque esta tendencia se ha incrementado producto de que el lavado ha penetrado fuertemente en Rusia.

Uno de los métodos más comunes y sencillos que se utilizan para lavar dinero, es comprar bienes, inmuebles, barcos, aviones, joyas, etc. a través de firmas o empresas fantasmas establecidas en terceros países. Otras de las formas habituales es a través de transacciones bancarias y financieras o la compra de empresas, en especial las del rubro de servicios.

Por ejemplo, en nuestro país, distintos organismos internacionales, afirman que el lavado de dinero ascendería a unos 10.000 millones de dólares, entre un 10 y un 15 % del movimiento global. Estos datos fueron corroborados por distintos funcionarios del Banco Central y diversos organismos e entidades financieras internacionales.

Según los informes, el Plan de Convertibilidad y la paridad cambiara, entre el peso y el dólar, posibilitaron que las organizaciones criminales puedan “invertir” sin que sus transacciones pierdan valor producto de la devaluación de la moneda nacional frente al dólar.

Los organismos internacionales señalaron además, que este hecho se ve agravado a causa del déficit existente en la legislación positiva y la falta de sistemas de control efectivos del Banco Central, características que convierten el sistema financiero de la Argentina en una estructura similar al sistema que operan en los paraísos fiscales.

Muchos fueron los casos resonantes en donde existió lavado de dinero. A título de ejemplo podemos mencionar el caso del “Yomagate”, las sospechas de la DEA sobre las relaciones de

Yabrán con el lavado y sus cuentas bancarias secretas, la “Mafia del Oro”, la causa “Chimborazo” o las operaciones del Cartel de Juárez, etc. Sin embargo, existen operaciones menos resonantes desde el punto de vista político y que no son detectadas por la justicia. Los datos son alarmantes, en los últimos 10 años sólo se informaron 14 casos de lavado de dinero que provenía del narcotráfico y de los cuáles solamente uno fue condenado, aunque la condena no fue efectiva, en los tribunales de San Martín.

El reciente caso de lavado de dinero en Argentina en el que se vio involucrado el Cartel de Juárez es ilustrativo de lo anteriormente dicho. Según distintos informes de la DEA y el Departamento del Tesoro de EEUU, los distintos carteles mexicanos operaban principalmente en su propio territorio nacional y al igual que el resto de los carteles, como los bolivianos o colombianos, invertían en México como uno de los pasos para inyectar los fondos ilícitos hacia los Estados Unidos.

Esta tendencia siguió por lo menos hasta hace unos tres años cuando la alianza entre los carteles mexicanos, espacialmente el de Juárez, y colombianos, el de Cali, se rompió como consecuencia del debilitamiento de estos últimos, a lo que se sumaron las traiciones, en donde no faltaron historias de infidelidades y el asesinato del líder del Cartel de Juárez, Amado Carrillo Fuentes, “el Señor de los Cielos”.

La desaparición del “Señor de los Cielos” frenó una de las operaciones más ambiciosas del Cartel. El establecimiento de una extensa red de lavado de dinero en Sudamérica, especialmente en nuestro país, Brasil y Chile. La Operación desbarató las intenciones del Cartel de Juárez, que pretendían independizarse de los colombianos estableciendo una alianza con sus pares bolivianos y peruanos para el cultivo, la producción y la distribución, mientras que utilizarían a nuestro país, Chile y Brasil para el lavado de los dividendos.

Por eso, no es casualidad que las investigaciones, llevadas a cabo por las autoridades mexicanas y estadounidenses sobre la red del Cartel Juárez en Argentina datan de 1997.

Los narcotraficantes mexicanos utilizaron personajes estrechamente vinculados al poder para garantizar la impunidad de las operaciones de lavado de dinero. En México fue detenido el poderoso “empresario” chileno Manuel de Jesús Bitar Fatich, quien habría sido el nexo entre el cartel mexicano y los chilenos.

Bitar Fatich, a quien algunos servicios de inteligencia lo vinculan con el traficante de armas y Yamal Batich, que era el jefe de la banda de delincuentes, conformaron el grupo que se autodenominó “la banda de Fatich”. Este personaje involucró, luego de su detención en México, a varios ex agentes de inteligencia y un conjunto de empresarios del mismo origen.

Tal como dijimos, las intenciones del Cartel de Juárez fueron la de establecerse en Argentina, para lo cual utilizaron la financiera “Mercado Abierto S.A”. Según afirmaron los oficiales de Interpol de México, la maniobra de lavado alcanzarían unos 25 millones de dólares.

Esto ocurre también en la causa de tráfico ilegal de armas a Croacia y Ecuador, donde la casa “Multicambio”, de propiedad de Pedro Stier, también está siendo investigada por haber sido supuestamente la canalizadora de las coimas y el sistema financiero de la operación de armas.

Multicambio era la casa de cambio en donde operaba la cuenta DAFOREL por donde pasaron, además de los movimientos del tráfico de armas, las operaciones de la “Mafia del Oro”, que según los informes publicados por el diario La Nación habrían sido parte de una espectacular operación de lavado de dinero. Asimismo la cuenta, que se sospecha perteneció a Yabrán, fue utilizada en la causa de IBM - Banco Nación y recientemente apareció en el listado de cuentas bancarias secreta del desaparecido empresario.

Estas revelaciones se unen a la excelente tarea de los periodistas de La Nación, Santiago y María O’Donell, quienes publicaron una serie de notas sobre las investigaciones que la agencia norteamericana de narcóticos realizó sobre Alfredo Yabrán.

La investigación periodística corrobora las denuncias que realice en mi libro “La Larga Sombra de Yabrán”, en donde señaló, que la DEA lo investigaba por lavado de dinero. La revelación periodística profundiza las sospechas que pesaban sobre la organización de Yabrán y su relación con traficantes de armas y narcotraficantes como Al Kassar y el Cartel de Medellín. Uno de los informes que la DEA entregó al diario La Nación pone al descubierto una operación donde Yabrán aparece vinculado al cartel colombiano en la operación Polar Cap.

Esta operación que fue la continuación de otra llamada “Hielo Verde”, realizada entre el FBI, CIA y la DEA, en 1994 y donde se desbarató una extensa red de lavado en los Estados Unidos dirigida por el Cartel de Medellín y cuyas ramificaciones llegarían a Uruguay, Suiza, Colombia, Bélgica, el Reino Unido, Panamá y Austria. El monto de las operaciones ascendió a 150 millones de dólares, de los cuales se pudieron recuperar solamente unos 50 millones.

En esta operación aparecen vinculadas empresas uruguayas que lavaban dinero a través de la exportación de oro y la firma Prosegur Inc., todas relacionadas, con “La Mina”, que no era otra cosa que el sistema de lavado de narcodólares a través de exportaciones de oro, insumo que Uruguay no tiene.

Según la DEA, Yabrán fue investigado justamente por las relaciones que mantenía tanto con las empresas uruguayas como por su ya conocida relación con la empresa Prosegur y Juncadella. En los últimos años de la dictadura militar, la empresa de Amadeo Juncadella ya contaba con filiales en Suiza, Paraguay, Buenos Aires, Madrid y los Estados Unidos.

Tal como lo publiqué en libro anteriormente mencionado, las relaciones entre Yabrán y la empresa Prosegur comienza cuando el cartero conoce a Heriberto Gut Beltramo, un empresario que manejaba los asuntos de Juncadella en España. Según distintas investigaciones, Gut Beltramo fue el primer nexo entre Al Kassar y Yabrán allá por el año 1982 cuando Alfredo Yabrán comenzaba a construir su poder gracias a los “servicios” que brindaba a la Fuerza Aérea. Luego vendrían sus visitas a Falda de Carmen y sus relaciones con Ibrahim al Ibrahim.

Este dato pasaría desapercibido sino fuera porque el Cartel de Medellín mantenía relaciones con Al Kassar, gracias a la influencia que éste ejercía ante el hermano del desaparecido presidente sirio Hafez el Assad, Rifat - vecino del traficante de armas y drogas en Marbella- que controlaba con sus más de 40.000 hombres, el Valle de la Bekaa, al sur del Líbano, zona famosa por sus plantaciones de amapolas y hachis.

Como hemos visto, los nombres y las relaciones aparecen entrelazadas en la historia argentina de los últimos 10 años. El lavado de dinero, el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo

en general corrompen el poder público y esto se demuestra claramente cuando existe un claro defasaje entre el monto que se mueve en Argentina producto del lavado de dinero, que representa aproximadamente el 10 al 15 % del total global.

La complejidad que se ha manifestado en las operaciones de los delitos no convencionales, su poderío económico y los marcos de complicidad que se establecieron entre éstos y los gobiernos hacen necesarios nuevos instrumentos de investigación que de respuesta al nuevo contexto internacional.

En nuestro caso particular, los atentados contra la Embajada de Israel y la AMIA, la ineficacia de los servicios de inteligencia y policiales para combatir estos flagelos, pusieron de manifiesto las debilidades y defectos que nuestro sistema de seguridad con relación a estos nuevos fenómenos.

Es necesario llenar el vacío antes descrito dotando al sistema de las herramientas necesarias para hacer frente a los problemas del nuevo milenio.

UNA REFLEXIÓN SOBRE LAS CAUSAS DE LA INSEGURIDAD CIUDADANA

Diputado Nacional Franco Caviglia

Introducción

La gente teme. Teme cuando tiene que retirar dinero de un cajero automático, teme cuando sube a un taxi o cuando un joven se le acerca en esquina a limpiar el parabrisas del auto o solamente para pedir algunas monedas.

El miedo y la sensación de inseguridad han invadido las calles. La sombra de la violencia se mueve libremente por la ciudad, por los barrios, los country, las estaciones de trenes. Cada día vemos una nueva garita que se levanta en algún barrio de la provincia de Buenos Aires o una nueva imagen de televisión que describe el grado de brutalidad a la que fue sometida una víctima.

Esta característica de delito violento cambió las costumbres de las sociedades, restringe las relaciones entre la comunidad, disminuye los niveles de solidaridad y genera un ambiente de sospecha que produce un verdadero quiebre social. Por ese motivo, la sociedad exige un mayor nivel de protección cuando es víctima directa de una agresión o percibe una situación de inseguridad y no cuando se cometen un megadelitos por funcionarios públicos o factores de poder, a los que, erróneamente, considera ajenos a su propia situación de seguridad personal.

La gente teme y con razón, se siente desprotegida. La ausencia del gobierno y la policía es palpable. No existe un horizonte hacia donde ir, las medidas coyunturales, muchas veces de neto corte electoralista, son el mejor ejemplo para demostrar la falta de rumbo de los responsables que deben brindar un punto de partida a una nueva estructura de seguridad pública que revierta la sensación existente.

Es evidente que desde fines del siglo anterior y comienzos del presente la criminalidad ocupa los más amplios espacios del pensar y del quehacer público, como así también las preocupaciones y demandas sociales más sentidas. Quien haya vivido durante los últimos veinte años notará cambios en su entorno. La criminalidad se convirtió en parte de nuestra vida cotidiana; aprendimos, paulatinamente, a vivir con ella.

El tema de la inseguridad se ha convertido en una de las preocupaciones centrales de la sociedad. Según distintas estadísticas, conforme a una coyuntura dinámicamente cambiante, es uno de los diez temas, a los cuales los argentinos le asignan mayor importancia.

Para abordar, entonces, la problemática de la inseguridad es necesario intentar comprender los cambios y procesos sufridos en el espacio en el cual la mayor parte de las personas desarrollan sus actividades sociales, laborales, de esparcimiento, es decir, el lugar donde los hombres viven su cotidianeidad, o sea las ciudades.

El historiador L.W Mumford nos muestra una acertada visión de la ciudad vinculada al tema que nos importa, planteando, que surge como un refugio respecto de la inseguridad que representa lo externo “extramuros” simbolizado como un “otro” hostil; la ciudad es entonces el escenario en el cual se despliega el orden, la norma, en virtud de las cuales los individuos se amparan para desarrollar sus potencialidades.

Desde la década de los '40 se produce una explosión urbana, proceso que generó un cambio en la relación e interacción de las personas, entre ellos los inmigrantes del interior o del campo que debieron adaptarse a un estilo de vida nuevo, que en muchos de los casos resultó claramente hostil. Con la llegada de la gente del interior se hicieron famosos los epítetos como “cabecita negra”, “negros”, entre otros.

Así, las nuevas redes urbanas se gestaron bajo una clara línea divisoria en la que no se permitía la interrelación entre los nuevos habitantes y los que ya eran parte de las ciudades. Este proceso se dio sobre todo en ciudades como Rosario, Córdoba y por su puesto en Capital y el Gran Buenos Aires, donde los antiguos límites administrativos se convirtieron en “nuevas regiones metropolitanas” que cambiaron la fisonomía de los municipios y su desarrollo económico y social.

Frente a estos cambios, profundizados por el proceso de globalización y concentración económica, ha ganado terreno la inseguridad urbana profundizada por la deserción de un Estado que debió haber protegido a los ciudadanos que fueron expulsados del sistema productivo luego de las reformas estructurales realizadas, con el objeto de insertar al país en el contexto de naciones y en el marco de la competencia mundial.

La crisis económica de fines de los años '80 y principios de los '90, sumados a la situación que hoy padecemos, no previno que producto de la desestructuración del "Estado del Bienestar" y la implementación de los nuevos modelos neoliberales, se estaba conformando un desequilibrio social con altas tasas de desocupación, marginación y drogadicción.

El desafío de principios del siglo XXI es la implementación de las reformas de segunda generación que el país necesita para mejorar la calidad de vida cotidiana de la población, insertando en el mercado productivo a los miles de trabajadores marginados del sistema, bajando los niveles de pobreza, creando fuentes de trabajo, recreando una nueva esperanza donde el hombre se sienta participe en la construcción de una nueva sociedad.

Creemos que logrando los objetivos planteados, la respuesta a la inseguridad urbana será la resultante de un proceso natural en el seno de la sociedad, cambios que deberán ser construidos sobre la base de una política de seguridad pública integral, realista, que contemple las distintas disciplinas que convergen en la búsqueda de la prevención y represión del delito.

Reformulación del concepto de seguridad pública

La necesidad de una reforma estructural sobre los parámetros sobre los que se asentaba la seguridad pública se debió a múltiples factores relacionados con los procesos de transformación, externos e internos, que se comenzaron a vivir especialmente desde la recuperación democrática en 1983.

En este aspecto, procesos similares de reformas estructurales se vivieron en países como Venezuela, Brasil y en la mayoría de los estados centroamericanos quienes debieron adecuar sus fuerzas policiales al abandonar la teoría de Seguridad Nacional que imperó como concepto de seguridad en la década de los setenta y buena parte de los ochenta.

El abandono por parte de los países latinoamericanos de la teoría de seguridad nacional, la finalización de la guerra fría y la disminución de los conflictos de baja intensidad en el continente, introdujeron nuevas hipótesis de conflicto que derivaron en la necesidad de adecuar las fuerzas de seguridad a esta nueva realidad.

Por ejemplo, en los casos de El Salvador y Honduras, las fuerzas de seguridad debieron transformar sus estructuras y amoldarlas al proceso de normalización y dialogo entre las organizaciones guerrilleras y el Estado Nacional. Un proceso parecido se vivió en Nicaragua luego de la derrota sandinista.

En nuestro país el proceso de cambio en las fuerzas de seguridad se comenzó a diseñar luego de un profundo deterioro de las instituciones cuando éstas se vieron involucradas en hechos

relacionados con la actividad de organizaciones mafiosas, atentados terroristas y violaciones a los derechos humanos. La crisis estructural, en la que estaban inmersas, obligó a la clase dirigente, por primera vez en la historia, a plantearse la necesidad de un cambio radical de sus estructuras internas y amoldarlas a las nuevas demandas de la sociedad.

Sin embargo, los cambios elaborados en la política de seguridad carecieron de una planificación estratégica e integral, respondiendo a necesidades coyunturales y la presión de la opinión pública. En otras palabras, en ningún momento fue considerada como una política de Estado. Por el contrario, la clase política volvió a cometer el error conceptual de entender la seguridad como una actividad exclusiva de la fuerza policial, sin considerar que formalmente está integrada por la policía, la justicia y el sistema penitenciario, y las nuevas concepciones que representan la participación de la sociedad civil en los procesos de reformas que se estaban tratando de implementar.

Es usual escuchar a los reformadores de la institución policial, hablar de los desafíos que supone transformar “la cultura institucional de la policía”. Un analista observó que estos esfuerzos parecen una parodia de la película “Robocop”, en la que, a pesar de su total destrucción física, el policía se reconstruye nuevamente.

En síntesis, los cambios estructurales en la institución policial, el proceso de globalización que nuestras sociedades están experimentando, el deterioro de sus estructuras internas y en algunos casos la mutación sufrida por las fuerzas de seguridad y su simbiosis con las actividades criminales, son algunos de los fenómenos en los que se vio envuelta la reforma a la seguridad en la Provincia de Buenos Aires y otras provincias del interior.

Globalización y seguridad

Con la globalización hemos asistido a un desplazamiento del problema de la seguridad humana, de ciertos sectores y de ciertos ámbitos geográficos, hacia otros.

En las décadas del 60 y 70 las ciudades más peligrosas del mundo eran las grandes ciudades norteamericanas. Cuando uno llegaba a Nueva York, la recomendación era salir poco y no era aconsejable volver después de las ocho de la noche. Washington fue durante décadas la ciudad más violenta del mundo, con el mayor índice de homicidios per capita. Llegó a tener casi 70 homicidios por cada cien mil habitantes, cuando Río de Janeiro, Buenos Aires y otras ciudades latinoamericanas eran seguras. Hace veinte años Río de Janeiro era una ciudad pacífica. Por su parte Buenos Aires también era una ciudad tranquila, incluido el Gran Buenos Aires.

Del otro lado del muro, el mundo socialista también ofrecía, en cuanto a la seguridad urbana o seguridad de la calle, un panorama de tranquilidad, en las grandes ciudades y capitales como Checoslovaquia, Moscú, Polonia, etc.

Mientras las ciudades de Europa occidental tenían grandes problemas de seguridad, con la caída del muro de Berlín y la aparición del fenómeno de la globalización hubo un corrimiento del problema de la seguridad urbana del norte al sur y del oeste al este. Ahora, estamos en presencia de una situación donde entre las ciudades más seguras del mundo se encuentran las de Europa occidental, París, Londres y en general todas las ciudades europeas tienen un bajo índice delictivo.

En los Estados Unidos se está asistiendo a una disminución de los crímenes violentos, en forma muy marcada, en ciudades otrora complejas como Nueva York. Este es un fenómeno que se repite en la mayoría de las ciudades norteamericanas. Experimentaron una disminución de 70 homicidios cada cien mil habitantes a 10 homicidios, con excepciones como Miami que tienen un índice de 20 homicidios, pero en general se puede decir que están disminuyendo los hechos más violentos en Estados Unidos.

Por otro lado, aumentó terriblemente la violencia en todas las grandes urbes latinoamericanas: México, San Pablo, Río de Janeiro y Buenos Aires, por supuesto Buenos Aires en menor medida que las otras. En Colombia y otros países de América Central la situación es más preocupante.

Además, en los últimos veinte años hubo un desplazamiento de la violencia hacia el este europeo, agravada con la caída del Muro de Berlín y la apertura a un capitalismo para el cual no estaban preparados. Debemos señalar que solo nos estamos refiriendo a la violencia urbana, al delito de la calle, robo con armas, homicidios, patoterismo, arrebato, y estamos dejando de lado, por el momento, la temática del delito organizado.

La violencia también ha penetrado fuertemente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, una ciudad con una tasa promedio de 4 homicidios cada cien mil habitantes, trepó en la actualidad a 10 homicidios. Los delitos contra la propiedad y particularmente el robo armado ha aumentado y su crecimiento es constante desde hace unos quince años, incrementándose en los últimos años. Tenemos una curva ascendente en las grandes urbes como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Gran Buenos Aires, Rosario y Córdoba.

En búsqueda de un nuevo concepto de la seguridad pública

El término “seguridad” tiene un sinnúmero de acepciones en la vida cotidiana de las personas, también lo tiene en ámbitos académicos, políticos, gremiales y empresariales. Sin duda es un término muy amplio, pero que cuando se le adosa un “apellido” tiende a clarificarse, aunque no del todo.

El interés, de este trabajo, es poder centrar la atención en la composición conceptual denominada “seguridad pública”, para lo cual es necesario rescatar el sentido de la seguridad como una condición humana básica, como un elemento constitutivo e inmanente al ser humano, cuya característica es saber a qué atenerse en su relación con los demás. Constituye “un deseo arraigado en la vida del hombre”, que siente terror “ante la imprevisibilidad y la incertidumbre a la que está sometido”.² Desde siempre la preocupación del hombre estuvo relacionada con el cuidado de su familia, el terreno que cultivaba y todas las circunstancias que lo rodeaban; sentía temor por las plagas, la hostilidad de animales peligrosos y la conducta de sus semejantes. Si nos remontamos en el tiempo, vemos que la pretensión del ser humano es cualitativamente la misma, con el agregado de desenvolverse en un ambiente determinado que hoy define su existencia cotidiana, la ciudad.

De lo dicho se infiere que la concepción de seguridad pública tiene su génesis con la manifestación de las primeras civilizaciones. Sin embargo la inseguridad que hoy se vive en

² H. Coing, “Fundamentos de Filosofía Del Derecho” Ariel, Barcelona, 1961 pág. 67

muchas ciudades ha dejado de ser una problemática desagradable, porque el delito es percibido como una variable más dentro del contexto urbano. El progresivo incremento de la delincuencia ha generado un sentimiento de inseguridad que supera la patología propia de un centro urbano, para internalizarse como un elemento estructural propio en la vida cotidiana de la gente.

La noción de seguridad pública es multívoca y por esa razón la han caracterizado de diferentes formas. Algunos ponen de relieve la inviolabilidad de los derechos del ser humano, otros lo ligan a un orden jurídico objetivo, así como también se lo vincula a las instituciones del Estado, sus dimensiones sociológicas, normativas y axiológicas, se entremezclan en un amplio número de planteos teóricos, que dificultan cualquier intento por aclarar su sentido. Esta falta de precisión se debe a la complejidad, extensión y proyección de la seguridad respecto a otros institutos, categorías y valores.

Según el autor alemán Hans-Georg Räder “...existe un concepto base de la seguridad en los seres humanos que va más allá de todas las diferencias culturales e históricas. La seguridad abarca aspectos que van desde la seguridad de alimentarse, trabajar y sanarse hasta la protección de los desastres naturales, la guerra y otras formas de violencia”.

Este concepto satisface el término de seguridad como una condición humana propia, sin la cual el hombre expone su viabilidad como especie. En tal sentido se manifestó también Malinowski en su libro “Teoría Científica de la Cultura”, en donde considera la necesidad de protección “dentro de su taxonomía como un requerimiento de toda la humanidad que cuenta con mecanismos institucionalizados de respuesta cultural para satisfacerla”.

Por otro lado, hay autores que plantean una visión más objetiva de la seguridad, haciendo referencia a la relación de ese término con las nociones de orden, legalidad y peligro. En este sentido, la seguridad se convierte en un problema de diseño del Estado. En este marco la seguridad se aleja del plano colectivo para acercarse a una noción de seguridad “brindada” por el Estado, quedando en el otro extremo la “sociedad” que recibe el beneficio de un sistema de defensa basado en la ley y su consiguiente sistema de coerción y sanción. Entendida básicamente como garantía del orden público, se corresponde con un sistema de derechos fundamentales plenamente garantizados por el Estado.

Para Eugenio Raúl Zaffaroni la idea de seguridad pública está ligada a la protección de la paz pública, de tal manera que puede ser conceptualizada desde el punto de vista objetivo, como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa.³

Estas posturas en parte son compartidas por juristas, políticos y sociólogos que ven en el tema de la seguridad un componente radicado en la noción de alteraciones al orden público. Es el gobierno quien debe velar por la seguridad de los ciudadanos, asegurando el respeto a su persona y a sus derechos conforme a los principios constitucionales.

Esta acepción, se completa en parte, con la propuesta por el jurista, Jorge Mera, al considerar la seguridad en dos sentidos: “..en un sentido restringido que se vincula al sentimiento de confianza de la población a no verse expuesta a hechos de violencia física. Así entendida, la

³ Tratado de Derecho Penal, parte general. Tomo 1. Ediar. Buenos Aires, 1980, pág. 61

seguridad esta referida a la razonable expectativa de preservar y conservar los valores más estimables, tales como la vida, la libertad personal, la integridad corporal; y en un sentido más amplio, se trata de obtener en la realidad, respeto por los derechos humanos que permiten la satisfacción de las necesidades y la realización de las potencialidades humanas”.

En este segundo concepto existe un acercamiento a la idea de Räder que contempla la seguridad como la herramienta que tiene un individuo para satisfacer sus necesidades básicas y su desarrollo personal y colectivo. No hay posibilidad de realización del conjunto de potencialidades de la persona en una sociedad si no es en el contexto de una vida segura y viceversa, la falta de seguridad perjudica directamente la calidad de vida de las sociedades, en especial de los que menos tienen.

Todas estas formas de entender el tema de la seguridad, convergen en una concepción más integral que consideran la misma en una dimensión social, jurídica y política, en un fenómeno que incide directamente en la vida de los ciudadanos, en su calidad de vida y de desarrollo.

La Ley provincial de seguridad pública de la Provincia de Buenos Aires del 11 de agosto de 1998, no precisa ninguna definición explícita. En su artículo 2 sólo se indica difusamente que “la seguridad pública importa para los ciudadanos, el goce y ejercicio de sus derechos, libertades y garantías constitucionales” y que la misma “es materia de competencia exclusiva del Estado y su mantenimiento le corresponde al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires”.

El artículo 3, confusamente y en cierta forma atenuando el sentido del artículo anterior establece que “ la seguridad pública implica la acción coordinada y la interacción permanente del pueblo de la Provincia de Buenos Aires y de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal, particularmente referidas a las Policías de la Provincia, a la seguridad privada y a la participación comunitaria”.

Es decir, si bien la propuesta normativa tiene inicialmente una concepción marcadamente estatista, al establecer que la seguridad pública es “materia de competencia exclusiva del Estado” y por no tener en cuenta a la comunidad como instancia estructurante del sistema, en el artículo siguiente se vincula “la acción coordinada y la vinculación permanente” entre la sociedad y el poder institucional.

Vale decir, que la seguridad pública se asienta en la compleja trama de interacciones establecidas entre el Estado y la comunidad, fijando un criterio amplio de la misma al establecer al sistema policial provincial, a la seguridad privada y a la participación comunitaria como sus categorías básicas.

En definitiva, podemos conceptualizar a la seguridad pública como una situación de seguridad política y social general, en cuyo contexto los habitantes de la Provincia de Buenos Aires podrán gozar plenamente del conjunto de los derechos y garantías fundamentales consagradas por la Constitución Provincial.

Sin embargo, cabe resaltar que el concepto de “seguridad pública” se puede abordar desde una percepción mucho más amplia que es la “prevención comunitaria del delito” o “seguridad ciudadana”.

Aproximación a los distintos enfoques sobre la policía desde una perspectiva criminológica

A pesar que desde la década del 80', la institución policial y su papel en la etapa de transición y consolidación de la democracia es uno de los principales temas de debate, son muy escasas las publicaciones, ensayo y trabajos de investigación como elemento integrante de la seguridad interna y el sistema penal. La temática generalmente se refiere a su estructura, organización, selección y formación del personal, competencia, controles y a la policía judicial.

Este vacío conceptual, que generalmente se proyecta en una situación confusa respecto de la actividad que debe desarrollar en el marco del sistema de seguridad, no ha sido obstáculo para poner en evidencia la profunda crisis en la que se encuentra. Los indicadores de la crisis son la base para colocar en la superficie su baja productividad, servilismo político, incremento societal de la percepción de desconfianza, abuso de poder, violación de los derechos humanos, simbiosis con el crimen organizado, la articulación de mecanismos de impunidad para con sus miembros, etc. Sin embargo, es justo señalar que el descrédito policial se multiplica y potencia con los déficit y carencias de las demás agencias del sistema, en particular la justicia y el servicio penitenciario.

Aunque se han imaginado, propuesto y creado diversas reformas y mecanismos, para solucionar estas problemáticas, las alternativas planteadas no parecen haber tenido un impacto significativo sobre el conjunto de la criminalidad.

El presente estudio, es un intento por clarificar las serias confusiones que existen con relación a la función policial y su rol dentro del sistema de seguridad. Sin un claro sentido de la naturaleza de esta agencia, difícilmente pueda encararse una reforma con éxito y probablemente se continúe por los trillados caminos de promesas que nunca se cumplirán. Peor aún, será imposible adaptar la función policial en el marco de un sistema de seguridad integral.

Para comprender mejor la problemática que abordamos y sin entrar en detalle sobre los mismos, haremos una reseña de los distintos enfoques sobre los sistemas policiales. Concluiremos con el desarrollo de una propuesta, que a nuestro juicio, es la que requiere un sistema de seguridad integral.

En apretada síntesis, la temática policial en el ámbito de la seguridad interna ha centrado el debate, al menos, en cinco ejes principales:

- a) El que analiza la policía en su *dimensión funcional*.
- b) El enfoque que estudia la policía como *institución*.
- c) Una perspectiva mixta, que con la pretensión de ser superadora de los anteriores conceptos, focaliza su análisis en la *polarización policía-sociedad*.
- d) La línea argumental que considera a la policía como un *aparato represivo al servicio del Estado*.
- e) Por último, el enfoque que considera la policía como parte de un sistema de seguridad integral en el marco de un *análisis multidisciplinario*, arraigado a una realidad donde interactúan fenómenos sociales, políticos, culturales, económicos, psicológicos, etc.

Análisis en su dimensión funcional

Desarrolla la idea de la policía a partir de las funciones que realiza. Desde esta perspectiva es innecesario introducir un concepto sobre qué es la policía, pues sus características se irán definiendo conforme a la naturaleza de la sociedad en la que deba desarrollar su actividad. La consideran como un control consustancial a cualquier tipo de sociedad, desde los grupos tribales más primitivos, hasta las grandes ciudades. En mayor o menor medida la policización es propia al nacimiento de cualquier forma social, razón por la cual resulta innecesario definir su estructura, estudiar sus orígenes y formación, pues su fecha de nacimiento se remonta a etapas históricas que no se pueden establecer con precisión.

La tutela policial es propia de la naturaleza humana y de toda forma societal, que existió en el pasado desde los orígenes de la historia y se proyecta al futuro cronológicamente hacia el infinito. La sociedad está definitiva e irreversiblemente “condenada” a convivir con un contralor interior policializado.

Esta posición es tan pobre al momento de explicar el origen, las características o concepción de la policía, que no pocos autores consideran sus argumentaciones más cercanas a la metafísica, la religión o la mitología, que a la ciencia. Además de la precariedad científica, esta concepción es peligrosa al momento de desarrollar una política criminal, pues considera la delincuencia como una cualidad inherente al comportamiento humano que conduce a un etiquetamiento antropológico, que será “corregido” por una tutela policial regida por las leyes de la naturaleza.

Análisis en su dimensión institucional

Considera a la policía como una institución y desde una perspectiva descontextualizada, descarta para su análisis todo lo que no tenga una relación directa con la fuerza policial propiamente dicha. Cualquier situación o referencia a la fuerza, que no tenga un vínculo directo con el mismo, se lo visualizará y estudiará como un anexo secundario del tema central.

Esta concepción reduce el enfoque de la institución a un universo estático, aislado e independiente de lo que sucede en la sociedad, razón por la cual adolece de la misma parcialidad que la posición anterior, aunque en un sentido contrario. La policía aparece como un sujeto de análisis de sí mismo, ajeno a todo soporte histórico. En otras palabras, se distingue de la anterior concepción en su pretensión de dar un contenido universalista al concepto de policía, pero participa de la misma idea confirmando su existencia eterna a traves de la historia de la humanidad, aunque en cada etapa adopte modalidades que la distinguen en lo formal.

Esta posición existencialista de la policía, conduce a la hipótesis de identificar como fuerza policial a grupos que tuvieron un rol de control social pero que de ninguna manera se los puede identificar como una fuerza policial en sentido propio.

Sus argumentos ahistóricos y la identificación de cuerpos con funciones policiales, ajenas a la lógica y concepción de una fuerza que tiene como misión esencial mantener el orden interno, ponen en claro las dificultades y contradicciones al definir la institución policial.

Análisis de la versión policía - sociedad

Esta posición, propone como valor agregado al accionar policial, la participación de la sociedad para el control social comunitario. Si bien, esta postura, es progresista y superadora de las anteriores, no trasciende el marco meramente discursivo. En los hechos el eje de la política de seguridad se centra en el primero de los actores. La sensación dialéctica, se diluye frente a una policía que ejerce una función preventiva y represiva frente a una sociedad totalmente pasiva, con lo cual no se diferencia, en lo sustancial, de las anteriores versiones que colocan a la policía en el centro del sistema tutelar.

Esta concepción es la que más se asemeja a la que trato de implementar en la Provincia de Buenos Aires el ex - Ministro de Justicia y Seguridad León Arslanian, logrando imponer objetivos parciales. La realidad superó la ingeniería jurídica diseñada, con el resultado de que la participación ciudadana estuvo, en general, prácticamente ausente en la toma de decisiones sobre la problemática de seguridad en las distintas urbes. No logro protagonismo en la búsqueda de soluciones prácticas y efectivas promoviendo redes de relaciones y organización de la propia comunidad con el objetivo de participar en la prevención, denuncia e incluso niveles de control sobre la política de seguridad implementada en las ciudades.

Aparato represivo al servicio del estado

La policía ya no es analizada en relación a su estructura funcional o institucional, sino por su posición y utilización en el conjunto del aparato represivo del Estado y como instrumento funcional a su ideología, intereses económicos, estructura comunicacional, etc. Se convierte en una herramienta que forma parte del aparato represivo formal del Estado, conjuntamente con la justicia y el sistema penitenciario. La institución policía se configura plenamente como aparato cuando su accionar preventivo - represivo se adapta a las demandas y necesidades estratégicas de un Estado controlado por grupos hegemónicos que imponen coactivamente una aplicación selectiva de los recursos punitivos en función de sus objetivos.

Un ejemplo claro de este esquema, es el que se implementó durante la dictadura militar entre 1976 y 1983, poniendo al descubierto un aparato estatal que apelo a la violencia institucional para mantener la seguridad del sistema. Esta visión autoritaria de la seguridad produjo un significativo impacto sobre la gente, pues al borrarse las fronteras entre la defensa nacional y la seguridad ciudadana y el rol diferenciado que le corresponde a las Fuerzas Armadas y la policía, no solo no se definió claramente el campo de intervención de cada una de las fuerzas, sino que el resultado fue aún más perverso al tomar en sus manos las Fuerzas Armadas tareas propias de los organismos de control interno, mientras que la policía adoptaba esquemas estructurales militares que nos condujeron a la "Doctrina de Seguridad Nacional", en cuyo nombre se cometieron las más aberrantes violaciones a los Derechos Humanos.

Si bien el proceso de transformación democrática iniciado en 1983 y los cambios que experimentó la geopolítica internacional durante la década de los ochenta que condujeron al fin del conflicto este - oeste provocó la desarticulación de esta filosofía, la continuidad de la violencia institucional sigue siendo un problema actual del Estado que se refleja en lo que se ha dado en llamar la "policía del gatillo fácil", "excesos policiales", etc.

Enfoque Multidisciplinario

Frente a las carencias y limitaciones de los análisis que hemos abordado resulta imperativo construir un concepto de seguridad ciudadana superador y que además implique un cambio en su concepción.

Con la finalización del conflicto bipolar y el comienzo de la globalización cobro relevancia la comprensión de la violencia delictual como un fenómeno multidimensional que se refleja en la interrelación, complejidad y diversificación que ha adoptado.

El delito ha incorporado a su accionar nuevas tecnologías, especialmente las relacionadas con las comunicaciones, en especial con la aparición de Internet y el comercio electrónico, las transacciones de dinero asistémico y todo un abanico que incorpora alianzas con organizaciones criminales cuyo accionar comprende la corrupción de funcionarios públicos, el fraude económico, el lavado de dinero y otras actividades ilícitas más tradicionales como el juego clandestino, la trata de blancas, el tráfico de armas o drogas.

La creciente complejidad que ha adoptado el crimen, la dimensión cuantitativa y cualitativa que presenta, su simbiosis con el mercado legal y el sistema institucional, a lo que se agrega la transnacionalización en relación a los límites de su actividad, ponen de manifiesto la necesidad de implementar estrategias integrales que incidan en los distintos factores comprometidos en dicho fenómeno para una mejor comprensión, prevención y represión. Frente a esta realidad, la lógica y los mecanismos de seguridad tradicional no son suficientes.

Para transformar el sistema de seguridad interior se deben abandonar las concepciones aisladas o que se apoyen en conceptos meramente sintomáticos y reconocerlo como un hecho psicosocial, económico, político y cultural, frente al cual las medidas aisladas sólo tienen efectos marginales. Desde esta perspectiva, no se pretende enfocar el análisis sobre los efectos del delito y la violencia, sino comprender sus causas e identificar los factores que la producen o se asocian con mayor frecuencia a ellas.

Existe un mayor reconocimiento sobre la importancia de adoptar medidas integrales para enfrentar el problema de la inseguridad ciudadana. En este sentido se deben adoptar criterios transversales que corten el ámbito societal y aborden en profundidad la multiplicidad de relaciones e interconexiones para contribuir a una mayor integralidad y eficacia en las acciones emprendidas.

Esta concepción requiere sintetizar y consensuar políticas multidisciplinarias, tanto en el ámbito institucional como social. Es necesario implementar reformas en los sistemas policiales, judiciales y penitenciarios, así como también crear un marco de coordinación interinstitucional en el accionar de los distintos niveles que deben ejecutarse para reducir el delito y aumentar la seguridad, no solo entre los distintos niveles de gobierno y sistemas institucionales, sino además con organismos comunitarios, educacionales y laborales, entre otros.

Se debe promover la participación ciudadana para que asuma roles protagónicos en el diseño, seguimiento y control de las políticas de seguridad ciudadana. Esto implica fomentar redes de relaciones entre los ciudadanos y los cuerpos policiales e instituciones estatales para enfrentar conjuntamente la criminalidad, así como también la organización de la sociedad con efectos en

la prevención, denuncia y algún nivel de control sobre el mapa del delito. En este contexto es importante señalar la implementación de distintos programas de prevención por medio de la ejecución de programas educacionales.

Por último, el trabajo en conjunto y el aumento de la confianza en las instituciones por parte de los ciudadanos, no solo es central en la percepción de la seguridad, la obtención de soluciones efectivas, sino también en la legitimidad que se le reconozca al sistema, policial, judicial y político en la lucha contra el delito.

Razones socio - económicas de la inseguridad

El crecimiento de la violencia y el delito.

La violencia y el delito no son fenómenos espontáneos o acausales, sino el producto de una sociedad caracterizada por la desigualdad, la exclusión y la falta de contención institucional y social. No obstante, la marginalidad y pobreza urbana no conducen indefectiblemente a la violencia, aunque sí pueden contribuir a ella en determinadas circunstancias.

La pobreza extrema de amplios sectores de la sociedad que carecen de los servicios básicos para desarrollar una vida digna, como alimento, vivienda, salud y educación fomenta la violencia, ya que desde una perspectiva inversa es el mismo Estado el que actúa de manera violenta en sus vidas.

Varios estudios internacionales identificaron las causas esenciales del aumento de la violencia en el crecimiento urbano con marginación, aislamiento de los grupos vulnerables, escasez y mala calidad de los programas sociales y la falta de perspectiva de los jóvenes.

En una sociedad que fomenta el consumo y la competencia en lugar del intercambio y la solidaridad, los jóvenes que no tienen esperanzas de encontrar empleo o de tener éxito en sus vidas personales, buscan la manera de sobrevivir y de sentirse reconocidos, por lo menos por sus iguales. Esto suele conducir a la formación de grupos callejeros y no en pocas ocasiones a la violencia.

También es necesario mencionar la violencia en el hogar y la violencia contra las mujeres y los niños (sobre las cuales no existen ni datos estadísticos, ni trabajos documentales suficientes). Este tipo de violencia engendra odio y actitudes agresivas en los niños, menoscaba su capacidad para integrarse a la vida escolar y social y es una de las causas del fenómeno de los chicos de la calle.

La situación social y su relación con la violencia

Sobre la pobreza

Los procesos de estabilización económica en marcha, en varios de los países emergentes, provocan permanentes polémicas en torno de sus posibles efectos con respecto a la pobreza y la distribución del ingreso en una región caracterizada como una de las más inequitativas del mundo.

Asimismo, fenómenos como la apertura económica, el libre comercio, la integración latinoamericana y la modernización del Estado, que constituyen temas prioritarios en las agendas gubernamentales, son igualmente analizados por sus posibles efectos sociales. La pobreza es un problema siempre presente para los gobiernos y los organismos internacionales y todo indica que continuará entre los temas de más alta prioridad.

Vinculado al tema de la pobreza se vuelve a plantear el de la distribución del ingreso. Hacia 1992, el 40% de los hogares urbanos más pobres percibían entre 10% (Brasil) y 20% (Uruguay) del ingreso per cápita medio de los hogares; la relación entre el ingreso promedio del 10% de los hogares más ricos y el 40% de los más pobres era entre 5 y 17 veces mayor en el caso de los primeros.

En países con altos índices de crecimiento económico se mantienen, e incluso se amplían, los grados de desigualdad. En Chile, por ejemplo, la coalición de gobierno ha sometido estos temas al debate público, y de ahí han surgido diferentes apreciaciones, tanto sobre los cálculos estadísticos, como sobre posibles soluciones, tales como gravar la nafta y los cigarrillos con el fin de recaudar los fondos necesarios para aumentar en 10% las pensiones inferiores a 100 mil pesos mensuales (alrededor de 250 dólares).

Es indudable que nuestro país está viviendo uno de los momentos más difíciles desde que se implementó el Plan de Convertibilidad y se estabilizó la moneda. Las reformas de primera generación, encaradas por Domingo Cavallo, significaron un alivio para los amplios sectores populares que vieron revalorizados sus sueldos e ingresos como consecuencia de la estabilidad. Sin embargo, la falta de voluntad política del gobierno de Menem y el actual gobierno de la Alianza, de emprender las reformas de segunda generación, combinado con las altas tasas de corrupción y las consecuencias objetivas del ajuste, convirtieron el crecimiento macroeconómico en un verdadero estado de injusticia social.

El estado de desigualdad imperante se potencia con la corrupción estructural que existe en la administración pública, que abandonó a los sectores de bajos recursos a su suerte o peor aún, les sustrajo el dinero que estaba destinado a paliar la crisis por la que atraviesan.

Los números son crueles, pero nos acercan a una realidad, imprescindible a la hora de hacer un análisis del crecimiento de la violencia y la delincuencia. El Banco Mundial señaló en su último informe que “13,4 millones de argentinos no alcanzan a una canasta básica de bienes estimulada en 140 pesos mensuales, mientras que más de tres millones de personas viven en la indigencia”. Asimismo el INDEC señaló que en la década de 1970, el 20 por ciento más pobre se adueñaba de 7,2 por ciento de la renta nacional, en cambio a fines del siglo XX solamente obtiene un 4,2 por ciento de los ingresos.

Estos datos plantean la necesidad de una transformación profunda a nivel social, de un cambio en la estructura de la sociedad en forma urgente. El estado de desesperación en la que se encuentran alrededor del 30 por ciento de la población del Gran Buenos Aires, son un indicador más que elocuente de que si no comenzamos a instrumentar medidas para paliar la situación, el tiempo nos juega en contra.

Es indudable, y así lo afirman todas las corrientes del pensamiento criminalístico moderno, sean éstas más o menos garantistas, que la situación social, la pobreza o la marginación, son factores

directos, que impactan en el aumento del delito y la violencia. No estamos diciendo que todos los pobres sean delincuentes, sino que la pobreza es un dato objetivo al momento de analizar las causas de la criminalidad.

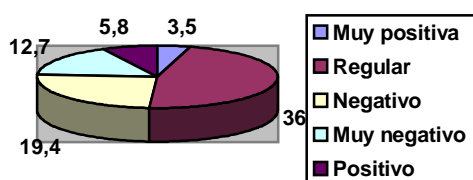
Tenemos como ejemplo, la aplicación de la política criminal implementada en Nueva York, que si bien tuvo un éxito relativo, pocas veces se reseña, que fue acompañada de una “agresiva política social” que buscó satisfacer las necesidades de los sectores de bajos recursos, especialmente de las comunidades afro americanas e hispanas. O en el Estado de San Diego, donde se aplicó una política de seguridad con una fuerte presencia de la comunidad, se desarrollaron planes de trabajo y de capacitación para los grupos de alto riesgo.

El gobierno de nuestro país, no obstante, queriendo deslindar sus responsabilidades por el alto grado de violencia y delincuencia que vivimos afirmó que “no todos los pobres delinquen y que la pobreza no es causal del nivel de delincuencia”. Sin embargo, aunque los sectores de bajos recursos son las principales víctimas del delito, son a su vez los motores generadores de delincuencia y violencia.

Si en nuestro país, los miles de millones de dólares destinados a programas de asistencia social, los préstamos otorgados por el BID y el Banco Mundial, hubiesen llegado a los destinatarios para quienes la ayuda fue programada la situación hubiese sido otra. Sin embargo, el clientelismo, la corrupción y la partidización de los planes sociales, literalmente “robaron” el dinero destinado a los sectores de bajo recursos.

Cuadro 1

Evaluación de los programas sociales



La investigación llevada a cabo por el Banco Mundial reflejó también que entre los que consideran el servicio social como ineficiente, alrededor del 70 por ciento, el 41 por ciento cree que entre las razones por las que existen barreras discriminatorias para acceder a la ayuda social se debe a la relación política existente entre los planes y el ingreso al mismo. El 24 por ciento se remitió a cuestiones sociales, un 8,4 a motivos culturales.

Hay también razones de índole objetiva que nos remiten a un análisis pormenorizado de las causas de la inseguridad. La marginación y la falta de perspectiva son factores importantes en el incremento del delito.

Especialmente, cuando las sociedades globalizadas han hecho del consumo una cultura del éxito. La falta de acceso a un par de zapatilla de marca, a una prenda de última moda, potencia el estado de frustración – en especial de los jóvenes- y la fractura social, a lo que se suma la ostentación de poder y riquezas que de ciertos sectores de la clase dirigente.

Más allá de las explicaciones teóricas, los ciudadanos de la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires creen que la pobreza es el elemento principal del auge y crecimiento de la violencia. El matutino Página/12 publicó en el mes de abril de 1999 una encuesta de la empresa Equis donde el 70,4 por ciento de los encuestados afirmaba que el origen de la violencia y la delincuencia era a causa del aumento de la pobreza. La misma encuesta consignaba que las víctimas del delito aumentaba a medida que crecía el nivel de ingresos de la población.

Es bueno señalar que no hay explicaciones simples, ni generalizaciones aceptables, sobre las razones del incremento del crimen, que de manera creciente se expresa en hechos de violencia. Las causas para explicar un comportamiento delictual son variadas y los especialistas en el tema, señalan un amplio espectro de posibles causas, las que podrían agruparse en cuatro grandes conjuntos de hipótesis, no necesariamente excluyentes.

Una primera corriente, trata la relación entre el crecimiento poblacional y la incapacidad del sector productivo para absorber la población en capacidad de trabajar. Esta incapacidad de absorción de mano de obra se traduce en que para ciertos sectores que encuentran dificultades para ubicarse laboralmente, la actividad criminal se convierte en una alternativa de supervivencia.

Un segundo conjunto de hipótesis es el que relaciona el crimen con la pobreza, e indica que si ésta aumenta también se incrementa el nivel de criminalidad de la sociedad.

EL tercer grupo resalta la importancia de motivaciones de carácter social que incentivan un comportamiento individual o una acción criminal específica. Estas se encuentran más en elementos éticos, presentes y aceptados en diversos estratos de la sociedad, que en condiciones específicas de pobreza, o en la incapacidad de la economía para absorber a los jóvenes.

El cuarto grupo de hipótesis que resalta las motivaciones de carácter social, señalaría ciertos valores asociados a aspectos culturales, como la aceptación directa o indirecta frente al uso de la violencia, al validar y tolerar conductas como el consumo incontrolado de alcohol, el uso permisivo de drogas o la tenencia de armas.

Es absurdo adoptar una posición idealista, en relación a la violencia y el delito, no podemos negar el fenómeno, ni el crecimiento que ha tenido en los últimos años. Pero es igualmente

absurdo afirmar que la existencia de este flagelo signifique adherir en forma automática a una estrategia represiva para enfrentarlo.

Es una realidad que ha aumentado la violencia urbana, al igual que hay un aumento de la participación de jóvenes en los delitos. En el año 2.000, se realizaron 1.113 detenciones, de los cuales 448 eran menores, en la Provincia de Buenos Aires, por enfrentamientos a mano armada con la policía, lo cual significa que del total de hechos se encontraban involucrados menores en el 40,25% de los casos⁴, una cifra alarmante.

Pero también es necesario reconocer que frente al aumento de la inseguridad, la violencia y la participación de los jóvenes, la solución no pasa por adherir a las propuestas más represivas. Este, suele ser un recurso utilizado con demasiada superficialidad y poco conocimiento sobre el tema, en general por políticos oportunistas, que no vacilan en ofrecer “recetas mágicas” a cambio de rentabilidad política, pero que ponen de manifiesto una gran ignorancia sobre la profundidad de esta problemática.

Reconocer la realidad no quiere decir que necesariamente nos tengamos que mover en el esquema bipolar mencionado con anterioridad, justamente reconocer la realidad es reconocer el fenómeno, pero además reconocerlo en su totalidad, es decir, que lo produce, dónde están las causas, cual es su génesis, etc.,.

Llegamos a un punto, en el que es esencial no equivocarse si queremos reducir los márgenes de inseguridad y desarrollar propuestas concretas. Así como no adherimos a las propuestas positivistas, creemos que cometen un error las concepciones que “identifican” pobreza con delito.

Se nos podrá decir con razón, que los sectores de más bajos recursos, los sectores más humildes y vulnerables de la sociedad, son los que se encuentran con frecuencia involucrados en acciones delictivas interpersonales, delitos contra la propiedad, de menor cuantía, pero que impactan fuertemente en la percepción subjetiva de la gente sobre la seguridad. Si bien este enfoque es correcto. ¿Podemos sostener que el delito es un problema exclusivo y excluyente de la pobreza?

Podemos acudir al ejemplo de Cuba. Luego de la caída del “muro de Berlín”, la desaparición de la Unión Soviética y a globalización de un mundo que gira hacia el capitalismo, Cuba, sufrió el impacto y hoy la sociedad sufre un aumento considerable en los niveles de pobreza. Sin embargo, esta situación no genera directamente, un aumento de los delitos que en términos estadísticos, sea tan pronunciado como en el resto de los países.

La problemática criminal obedece a múltiples factores, donde la reducción de la pobreza y la creación de mecanismos que la contengan, debe formar parte de los objetivos de toda política criminal. Pero el impacto es aún mayor, si como nunca antes había ocurrido, existe una situación absolutamente inequitativa en la distribución del patrimonio social. Así se ensancha la brecha entre los sectores mayoritariamente empobrecidos y ciertos sectores que concentran cada vez más riquezas. El mayor problema no es de nivel de pobreza en general sino la brecha existente entre ricos y pobres.

⁴ Información del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

James Wolfensohn, titular del Banco Mundial, afirmó, en la Asamblea anual del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que en los países de mediano desarrollo, como la Argentina, “mientras hay un crecimiento en el país, la distribución entre ricos y pobres va hacia el lado equivocado⁵”.

Desde luego que la base de la seguridad humana “tiene que ser una estructura social cada vez más justa, puesto que la mejor prevención de la violencia y su mejor antídoto consiste en organizar la convivencia de modo que nadie se pueda sentir excluido de los beneficios de la cooperación social, y al mismo tiempo se exijan responsabilidades a todos sobre el cumplimiento de las cargas⁶.”

Se nos puede sugerir, ¿cómo hacemos para desarrollar estrategias que den respuesta a este problema sin caer en la conclusión de que hasta que no encontremos salida a la situación económica no se podrá solucionar el crecimiento delictual?

Precisamente, al no relacionar pobreza con violencia, no solo nos alejamos de posiciones dogmáticas estériles, sino que además nos posibilita diseñar propuestas y estrategias sobre políticas públicas de seguridad aún en el marco de la actual crisis económica.

Si nos dejamos conducir por las concepciones que sostienen la necesidad de resolver el problema de pobreza, como condición previa para desarrollar programas de seguridad, nuestra propuesta entrará en un callejón sin salida, que será aprovechada por dirigentes, penalistas o “especialista” que entienden que la seguridad solo encuentra respuesta en la represión.

Aún, reconociendo que la pobreza no es un factor neutro al momento de diseñar las políticas de seguridad, pues tienen una incidencia muy importante sobre las mismas, podemos desarrollar políticas públicas contra la violencia. Desde la criminología el razonamiento debe partir de una proposición inversa. Dirigir la estrategia de las políticas públicas de prevención del delito hacia aquellos sectores más vulnerables frente a conductas delictivas a través de políticas de contención social.

El sentido de nuestra posición es que se pueden disminuir los niveles de violencia en una sociedad y disminuir los índices de los delitos, en un esquema de crisis económica que afecte a todos los sectores y fundamentalmente a los sectores de más bajos recursos.

Como vemos, no es necesario postergar toda estrategia de prevención del delito hasta encontrar un tipo ideal de sociedad donde no exista la pobreza, no podemos quedarnos de brazos cruzados mientras improvisados y oportunistas utilizan la política criminal y de seguridad como coto de caza de sus intereses políticos demagógicos, no podemos abandonar nuestra responsabilidad de proponer políticas de seguridad que representen una verdadera Política de Estado.

⁵ La Nación, Revista, “Dar Trabajo”, Jorge Palomar, 7 de enero de 2001, pág. 57.

⁶ “Ética para el desarrollo de los pueblos”, Emilio Martínez Navarro, Ed. Trotta, Madrid, 2000, pág. 111.

Si no planteamos políticas, proyectos y programas concretos para reducir los problemas del delito, si no señalamos claramente cual es nuestra respuesta frente a la violencia delictiva, más allá de los necesarios cambios económicos y sociales, no le estaremos dando respuesta al reclamo de la gente y peor aún le estaremos allanando el camino a quienes utilizan las demandas de la gente en beneficio propio.

Además, las respuestas represivas terminan generando una valla de contención para avanzar hacia estructuras más democráticas. ¿Cuál es la razón? La razón se encuentra en que este tipo de propuestas verticaliza lo social - institucional, no tiene ninguna eficacia en la disminución de la violencia, y lo que es peor aun, la agudiza y transforma a la comunidad en una sociedad más autoritaria. Al direccionar lo social, no solo se verticaliza lo institucional, sino que se estructura una sociedad más autoritaria, con menos posibilidad de una transformación social, para implementar una política de seguridad integral, horizontal y democrática.

Si verticalizando la cuestión social y los mecanismos institucionales, no se reduce la violencia, la propuesta concreta no puede ser otra que la democratización y la descentralización de las políticas de prevención del delito.

Cualquier propuesta de prevención del delito, que nos plantee una política de arriba hacia abajo, totalmente centralizada, una política que este en manos de corporaciones “expertas y responsables” y que implementará la policía tradicional, transforma el problema de la seguridad en un problema de los jueces, de la policía, los fiscales, particularmente de la policía y de las leyes penales.

Frente a estas respuestas, la alternativa de la descentralización y la participación comunitaria, colocan en escena otro espacio institucional, el municipio.

La municipalidad como gobierno directo de la comunidad, es el que esta más cercana a la gente, a sus problemas, demandas y necesidades, entre ellas la inseguridad ciudadana. Por ese motivo, es una institución fundamental en la lucha contra el delito, porque ya no se trata de diseñar un plan genérico, sino que, conforme a la información, evaluación y análisis de las autoridades policiales, institucionales y la participación comunitaria se podrá realizar un estudio contextual de la situación, y de esa forma aplicar políticas más eficaces para la prevención de hechos delictivos.

El municipio es el espacio territorial concreto donde se diseñarán las políticas de seguridad, con lo cual el problema de seguridad pasa a ser el problema de seguridad de la ciudad “tal”, no “el” problema de seguridad, “el” problema del delito, sino de qué tipo de delito se comete con mayor frecuencia o al que es más vulnerable el barrio.

Obviamente que la policía al investigar hechos ilícitos siempre va a depender de un juez o de un fiscal, porque se trata de una investigación judicial. Pero en lo que hace a prevención y seguridad para el orden, es necesario que la policía se subordine a una estrategia municipal.

La política de seguridad en los municipios deben tener tres componentes; por un lado, la estrategia y la conducción tiene que estar en manos de un responsable político, por el otro debe existir una subordinación de los agentes de policía hacia la conducción política, y un tercer integrante que lo conforma la participación de la comunidad. De esta forma la seguridad deja de

ser un problema puramente técnico, como lo enfocan las concepciones tradicionales, para ser un fenómeno social que involucra a todos.

Los pobres: principales víctimas del delito.

Como lo demuestran muchos estudios, los pobres son las principales víctimas de la violencia urbana. Los habitantes de los barrios carenciados o villas miserias son los principales perjudicados en los delitos contra la propiedad y de crímenes violentos, tales como violaciones o agresiones corporales.

Esto se debe a muchos factores, entre ellos el ambiente de hacinamiento, marginalidad y violencia en el que viven, la masificación del consumo de drogas que lleva a conductas antisociales, alimentadas por el rápido y fácil acceso a las armas. Pero además, esta situación se potencia por la ausencia del Estado que en los últimos años abandonó su responsabilidad de brindar seguridad trasladando este servicio al sector privado.

Es innegable que los sectores de bajo recursos están excluidos de los nuevos dispositivos de protección, ni tienen la posibilidad de acceder a servicios de seguridad privada. La gran vulnerabilidad, la erosión de las relaciones familiares y humanas y, sobre todo, la erosión del capital social cuando la violencia menoscaba la confianza y la cooperación dentro de la comunidad, son las consecuencias principales de la violencia urbana.

Por esa razón, la seguridad se ha convertido en una de las exigencias - a menudo prioritaria - de los pobres de las grandes ciudades, sobre todo de los países en desarrollo o emergentes. Este es el caso de la violencia en la que viven poblaciones enteras como la de Florencio Varela, San Isidro – donde la desigualdad de condiciones de vida se nota en su mayor dimensión- o Avellaneda, para nombrar solamente algunas. Allí el grado de violencia se grafica en su máxima expresión, donde el asesinato, el robo e inclusive las violaciones están al orden del día.

Los jóvenes y su relación con el delito

En lo que respecta a los jóvenes, todavía se rigen por las leyes de Patronato del año '19, donde está normado el régimen penal de la minoridad y la tutela de los chicos. Es un régimen totalmente represivo, que desconoce los derechos del niño. Pero lo paradójico es que convive con la Convención Internacional del Derecho del Niño que data de año '89 y que tiene rango constitucional desde el año '94. Resulta más que evidente que la legislación vigente es absolutamente inconstitucional, pero no debe sorprenderos que los jueces la apliquen. El resultado es que por su incorrecta aplicación los chicos estén en regímenes cerrados, de privación de libertad y donde no se les respeta sus derechos.

Esto significa en no pocas situaciones que muchos de los chicos que están internados en los institutos, aparte de no tener garantía de debido proceso y que no se les respeten sus derechos, reciban un trato inhumano o estén internados solamente por ser víctimas de algún delito cometido por un adulto, o porque están en la calle por haberse fugado del hogar, por maltrato, abandono, pobreza o por lo que fuere.

No estaríamos más que reflejando la realidad, si dijéramos que los jueces resuelven en función de la personalidad del chico y no del hecho que cometió. Entonces, muchas veces los chicos que están institucionalizados son aquellos que el juez, que es quien hace los informes técnicos, decide que están en una situación “irregular”, que no tiene una familia que sea continente, o sus decisiones son un conjunto de adjetivaciones generales y abstractas, que resultarían inofensivas o pasarían inadvertidas si no se tratara el decidir sobre personas de carne y hueso.

Como nos señala Michel Foucault “ lo que se juzga no son crímenes, sino criminales. Es menos costoso económicamente, intelectualmente más fácil, más gratificante para los jueces y la opinión pública, más razonable a los ojos de los sabios y más satisfactorio para los apasionados de la idea de comprender al hombre en lugar de verificar los hechos⁷.”

Lo terrible de todo esto es que se sigue estigmatizando a los jóvenes, se los coloca en la posición de hipótesis de conflicto en el tema de la inseguridad y cualquier “experto en criminología” plantea bajar la edad de imputabilidad como “solución final”. Lo que está haciendo el circuito judicial es reemplazar lo que tendría que hacer el Estado en cuanto a políticas para la infancia y la adolescencia. Entonces, los chicos entran en un circuito que los introduce en una carrera de delincuencia que van perfeccionando en los institutos de menores. Mientras el sistema opera con total impunidad, un millón de chicos, en la provincia de Buenos Aires, están con sus necesidades básicas insatisfechas.

En la cárcel de Olmos, ocho de cada diez adultos, pasaron por Institutos de Rehabilitación de Menores⁸, lo que nos ilustra sobre cómo las respuestas represivas solo conducen a alimentar la “industria del delito” y para nada conforman una respuesta socializadora. Vemos lo absurdo que resultan las propuestas para que bajen la edad de punibilidad y de esa forma se posibilite que a los chicos se los interne en la cárcel o en un instituto, donde recrudece toda la parte represiva del Estado, generando más marginalidad en chicos que por no tener oportunidades o por estar en una situación de desigualdad, entran en una carrera en la cual terminan muertos por SIDA, o en un enfrentamiento con la policía o en un problema entre bandas de villas por un reparto de droga.

La causa y resultante que afecta a la sociedad toda y en particular a los jóvenes es la desintegración social. Entonces, ¿cómo solucionamos esta problemática? Desde el sistema penal, desde lo represivo, como entienden algunos. El resultado no podría ser peor, pues como señalamos antes de ahora, potenciaríamos la espiral de la violencia.

La respuesta debe venir de lo social y de políticas preventivas inclusivas de los sectores más vulnerables. ¿Cómo debemos hacerlo? Debemos comenzar por entrecruzar los lazos sociales e ir integrando desde lo comunitario hacia arriba. Esto significa generar en lo social redes de asistencia planificada juntando todos los esfuerzos que hay en un barrio, porque la gente más allá de toda la pobreza y exclusión se organiza, va buscando cómo enfrentar las necesidades y saben mejor que los técnicos o los funcionarios cómo encontrar respuestas a los problemas cotidianos.

⁷ “La vida de los hombres infames”, Michel Foucault, Ed. Altamira, Buenos Aires, 1996.

⁸ Información de la Secretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios (2000).

El desafío consiste en que la propia comunidad busque los canales y las respuestas que resuelva las necesidades de la gente. El Estado debe coordinar las acciones, procurar los recursos destinados a la sociedad y cortar de cuajo los circuitos clientelares de control político. De esta forma construiremos redes sociales desde lo comunitario y se organizarán a los sectores más vulnerables de la comunidad para prevenir, la exclusión, el desempleo, la marginalidad y de esa forma prevenir sus consecuencias, la droga, la violencia, el delito, etc.,

Armas, drogas y su incidencia en el delito

El tráfico de armas y su incidencia en el delito

Cuando hablamos de delincuencia sabemos de antemano que los hechos que remiten a este tipo de comportamiento se interrelacionan, se complementan y convergen en un acto único. Indudablemente el aumento de la violencia está relacionado con aspectos no sólo económicos o sociales, sino también con el crecimiento de diferentes “mercados informales” como los de las drogas y las armas.

El mercado de las drogas y las armas se han transformado, desde finales de la década de los '80 hasta nuestros días, en el enemigo número uno de las sociedades, su estabilidad democrática y su seguridad interna.

Sin embargo en los últimos años éstos mercados informales han sufrido una mutación y cambio de sus estructuras y organizaciones. En primer lugar, tal como mencionamos anteriormente, estos se producen, en mayor grado, en la relación entre el delito y el tráfico de drogas, pero también en la venta de armas, aunque en este punto la tendencia no se ha generalizado como en la primera.

Si durante la década de los '80 toda la línea productiva de la droga, su cultivo, transformación, exportación y en menor medida su distribución, estaba en manos de las grandes organizaciones criminales, las mafias o los carteles, desde hace dos o tres años el mundo del comercio de la droga registra una fisonomía diferente.

Al lado de las tradicionales organizaciones proliferan una multitud de pequeños traficantes u organizaciones criminales. Según los datos tomados por el informe anual del Observatorio Geopolítico de las Drogas⁹, junto a las grandes cantidades de droga incautadas, circulan en el mercado pequeñas cantidades, comercializadas por traficantes de poca monta. Sin embargo si se suman esas cantidades se verá que la suma total es mucho mayor a la que manejan los carteles o las distintas mafias.

Esta nueva tendencia en la comercialización de las drogas, se empezó a manifestar también en el mercado de las armas, aunque el círculo que rodea este tipo de actividad es mucho más selecto que el primero y las posibilidades de ingreso son menores.

Sin embargo la tendencia descrita por el instituto de drogas demuestra de forma fehaciente cuál es la raíz del proceso de masificación de las drogas, ya que de otra manera no se entendería

⁹ El Observatorio Geopolítico de las Drogas es una Organización no Gubernamental con sede en París y financiado por organismos dependientes de la Naciones Unidas.

cómo con el desmantelamiento de importantes carteles, como los colombianos o los carteles asiáticos, la droga sigue siendo moneda corriente, o peor aún se ha diversificado. Si duda en este proceso influye el proceso de globalización económica que ha unificado mercados.

Entre las transformaciones que ha vivido el mercado de las drogas se encuentra el crecimiento de la oferta de las zonas productoras de la coca, amapolas o el cannabis. A modo de ejemplo, señalaremos, la aparición de nuevas zonas productoras de determinadas drogas como la amapola en Colombia o la producción masiva de drogas en la zona de los Balcanes, lugar donde sugestivamente proliferó el mercado de las armas producto de la guerra civil.

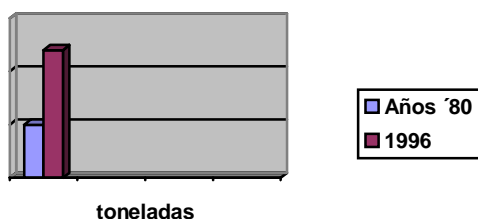
Tal como mencionáramos antes de ahora, esta transformación se debe a la globalización económica y a las distintas políticas de ajuste, de corte neoliberal que se implementaron en América Latina, con el comprensible saldo de que muchos campesinos hayan optado por los “cultivos informales”. Otro de los aspectos que es relevante en la transformación del mercado de los estupefacientes es la aparición de las drogas químicas, de simple preparación. Inclusive por Internet se puede acceder a un laboratorio completo para la fabricación en masa del éxtasis por ejemplo.

Con este nuevo producto ampliaron los mercados, y en nuestro país se hizo famoso a mediados de los ´90 con el estallido del escándalo del caso Coppola y el juez Bernasconi.

Según los datos suministrados por distintos organismos internacionales, la producción anual de la droga en América Latina se multiplicó desde finales de la década de los ´80 al año 1996. La cantidad de droga producida en el continente, a finales de los ´80 era de 500 y 700 toneladas mientras que en 1996 las mismas ascendieron a 800 y 1200 toneladas.

Cuadro 2

Producción de drogas en América Latina



Las Armas

La globalización de los mercados, la integración económica y la apertura de las fronteras generaron un aumento sustancial del tráfico de armas de bajo poder de fuego. En una gran proporción las armas provienen de los Estados Unidos y Europa, que han implementado planes

para la erradicación de armas en manos de civiles, dejando un suculeto mercado que debe necesariamente ser ubicado en otros países.

En nuestro caso, las distintas investigaciones, oficiales y no oficiales, afirman que las armas, al igual que las drogas, llegan en su gran mayoría por la frontera paraguaya.

Un caso paradigmático es la Triple Frontera que une a Ciudad del Este, Foz do Iguazú y Puerto Iguazú, donde las armas ingresaban por la frontera frente a la incapacidad de los controles aduaneros, para neutralizar dicha situación. Aunque se desconocen cifras oficiales, fuentes judiciales y policiales afirman que serían más de un millón las armas que se manejan en el mercado negro, o sea una arma ilegal cada diez personas.

El tráfico de armas en América Latina se transformó en uno de los principales problemas para los países del continente. Paraguay, Brasil, Argentina y México son las principales víctimas directas de este flagelo. En tal sentido, la Organización de Estados Americanos (OEA) ha venido estableciendo políticas conjuntas con los países de la región para el control y represión del tráfico de armas.

En 1997 los países miembros de la OEA firmaron un tratado contra la Fabricación y Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, con el objeto de profundizar la cooperación y las bases de datos de cada uno de los países. En abril del '98 los presidentes del Mercosur, más los de Bolivia y Chile, firmaron una declaración conjunta en la línea de la Convención.

Aunque en Argentina, el problema se manifestó públicamente como consecuencia del aumento del delito, en otros países como Colombia, El Salvador o Perú, el tráfico de armas está al orden del día. La actividad de las organizaciones criminales y de los narcotraficantes ha convertido la compra y venta de armas en un suculeto negocio, tanto para los grupos insurgentes, como para los ejércitos y las organizaciones paramilitares de la región.

En esta zona, de alto conflicto, operan hombres de la CIA, mercenarios, traficantes de armas internacionales, carteles de las drogas, oficiales israelíes, y otras organizaciones, en la provisión de armamentos, en forma indistintamente a todos los grupos, con un criterio más comercial, que político. Según los analistas internacionales el remanente de las armas que existen en el mercado centroamericano termina en las zonas de menor conflicto como los países del Mercosur, allí el crimen organizado, mercenarios, militares, servicios de inteligencia y policías las introducen al mercado negro.

Para los diplomáticos no es un secreto que en Paraguay los militares son los principales traficantes de armas, a punto tal que el mismo ex General Lino Oviedo fue una de las personas mas fuertemente sospechadas de serlo. Más aún, recientemente un informe, señaló que el general golpista está siendo investigado por la agencia norteamericana de drogas (DEA).

En nuestro país, un claro ejemplo de la participación de hombres del Ejército en la venta ilegal de armas, es el atentado a la AMIA donde la justicia abrió una causa paralela cuando salió a la luz una red de ex militares carapintadas que robaban municiones y armamentos de Campo de Mayo.

Recientemente, la prensa informó que miembros de la policía de Mendoza, sospechada del asesinato del chico Bordón y famosa por su brutalidad, armaban a grupos de delincuentes que operaban en el centro de la ciudad provincial. En tal sentido, en 1998 una nota del diario Clarín señalaba, según fuentes policiales y judiciales, que un importante número de armas secuestradas en diferentes delitos eran de miembros de la policía que habían denunciado su desaparición.

Muchos son los casos en que armas provenientes de la misma fuerza de seguridad se encontraron en el lugar del delito. Podemos mencionar como ejemplo el extraño asalto comando a las oficinas de Andreani, la masacre de Wilde o Budge. Otro dato para tener en cuenta es que al detener a un delincuente la justicia, por lo general, no le pregunta dónde fue que consiguió el arma. Tal como dijimos, la facilidad que tienen las bandas para conseguir las armas a cambiado el panorama del delito en Argentina.

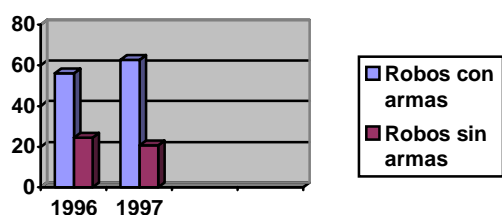
Los criminólogos afirman que la reducción del uso de armas de fuego en los delitos interpersonales disminuiría los niveles de violencia de los mismos. Por eso son muy preocupante los hechos delictivos que se están registrando en la conurbano y la ciudad de Buenos Aires, donde las estadísticas demuestran que la acción delictiva en muchos de los casos, va seguida del asesinato de la víctima.

Los distintos sondeos señalan que son cada vez más los casos de delitos que se cometen con armas de fuego. En 1995 el 84 por ciento de los delitos cometidos fueron llevados a cabo con armas de fuego, mientras que sólo un 10 por ciento se realizaron con armas blancas.

Pero los datos son aún más alarmantes cuando se ve que existe un crecimiento de 6,4 por ciento en los delitos en donde se usó un revolver o pistola. En 1996 los robos con pistolas representaron el 56,1 por ciento, mientras que en 1997 ascendieron a 62,5 por ciento. Los robos violentos donde no se usaron armas fueron en 1996 el 24,5 por ciento del total, mientras que en 1997 representó el 20,6 por ciento.

Cuadro 3

Delitos donde se usaron armas de fuego



El periodista de Página/12, Raúl Kollmann, señaló en una investigación que “la pistola 9 milímetros es la más usada (en los delitos interpersonales) por una simple razón: es la que más fácil se consigue. Y esto es así, por otra simple razón: las 9 milímetros son usadas por las fuerzas de seguridad, Policía, Ejército y demás fuerzas armadas y es de ahí de donde salen: de los policías y de los cuarteles. Además, de las fuerzas de seguridad salen también buena parte las municiones.”.

Otras fuentes periodísticas afirman que los precios de las armas de bajo poder de fuego, como una pistola calibre 9 mm oscila entre los 100 pesos, si fueron utilizadas en algún homicidio, pasando por una Magnum de 800 pesos, hasta 2000 pesos si se trata de una ametralladora.

Recientemente el Congreso de la Nación sancionó una ley que endurece las penas en materia de portación y tenencia de armas. Con esta nueva ley la contravención se convirtió en delito. El debate en este aspecto recién comienza y ya son muchos los que afirman que una reforma del Código Penal y el endurecimiento de las penas previstas en la ley no tendrá un efecto directo en la disminución del uso de armas de fuego para delinquir.

En nuestro criterio, la solución de esta problemática no pasa por aumentar la represión penal sino hacer cumplir las existentes y analizarlas en un sentido contextual. El auge de la delincuencia se debe, en gran medida, a que todo el sistema de seguridad colapsó, y entre sus causas se encuentra el alto grado de corrupción en las fuerzas policiales y la actividad de las organizaciones mafiosas. Es indudablemente que la proliferación del mercado negro de armas y drogas se debe, entre otros, a estos dos aspectos.

La Droga

Al igual que el mercado de las armas, el negocio de la droga se ha convertido en un riesgo no solo para la seguridad pública, sino además para la comunidad internacional. Por otra parte aumenta en forma objetiva los niveles de delincuencia y además corrompe instituciones políticas, financieras, judiciales y a las fuerzas de seguridad.

Organismos internacionales, especialistas en la lucha contra el narcotráfico y expertos en la materia, señalaron que nuestro país ha pasado de ser un país de tránsito a un país de consumo. Argentina al convertirse en un país con un importante ingreso per cápita, en comparación al resto de los países latinoamericanos, se ha transformado en un excelente negocio para los narcotraficantes que no respetan edad, sexo ni clase social.

Según datos de organismos oficiales el volumen de dinero que mueve la droga por año asciende a los 500 mil millones de dólares, cifra que supera el Producto Bruto Interno de varios de los países emergentes. En nuestro país, según estimaciones extraoficiales, sería de unos 200 millones de dólares anuales.

La DEA y diversos organismos internacionales, han manifestado desde comienzo de esta década que los bajos niveles de seguridad de la aduana nacional ha acrecentado el tráfico de drogas y armas. Solo remitiéndonos al asesinato del Brigadier Echegoyen y del Comisario Gutiérrez, al tráfico de armas argentinas a la ex Yugoslavia y Ecuador o el escándalo del "Narcogate", todo hace suponer que el cuadro de situación trazado por la agencia norteamericana no está lejos de la realidad.

Estudios internacionales afirman, que organizaciones colombianas de la droga están utilizando los 742 kilómetros de frontera existente entre Argentina y Bolivia y los 1699 kilómetros que comparte con Paraguay para transportar la cocaína que se produce en el país andino. Los organismos internacionales señalan que allí se registra una magra tarea de la aduana y de las fuerzas de seguridad como Gendarmería y Prefectura. Otro de los motivos de por los cuales se está utilizando a nuestro país como eje central del tráfico de droga, para luego trasladarla a

Europa es producto de la debilidad de los controles aduaneros entre Argentina y los países del Mercosur así como también con Bolivia ni Chile.

La información oficial indica que la droga secuestrada por las fuerzas de seguridad en 1997 fue de 13,7 toneladas, frente a las 8,8 toneladas secuestradas en 1996. Otros informes, basados en estudios de la DEA y diversos organismos de inteligencia, señalan que parte importante de esa droga se quedó en el país y fue trasladada a ciudades como Rosario, Córdoba, Mar del Plata y por supuesto Gran Buenos Aires y la ciudad autónoma.

Otras estadísticas¹⁰ afirman que durante 1993 se secuestraron en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 2890 gramos de cocaína y 504,90 gramos de marihuana. En comparación con 1996 se nota una importante masificación en el consumo de drogas. En un relevamiento realizado en los juzgados federales se demostró que en el 87% de los casos se secuestró menos de cinco gramos de drogas y el 13% restante se dividía en procedimiento donde se encontró más de cinco gramos de drogas.

Gramos	Cocaína	Marihuana	Total	%
Menos de 5 gr.	110	130	240	87,00
Entre 5 y 10 gr.	3	11	15	5,40
Más de 10 gr.	13	9	21	7,60
Total	126	150	276	100

La adquisición de marihuana o cocaína se ha convertido en un “juego de niños”. Los precios en comparación de otros mercados han bajado sustancialmente y hoy se puede adquirir un gramo de cocaína o una “piedra” de marihuana por unos pocos pesos en cualquier esquina de Buenos Aires. Los “dealers” (pequeños traficantes de drogas) han desarrollado un mercado que ha incorporado a miles de jóvenes a un círculo vicioso de consumo y venta. Muchos de estos pequeños traficantes necesitan apoyarse en el delito para adquirir efectivo que les permita su propio consumo.

Sin embargo existe otro tipo de estupefacientes, llamados por los especialistas “drogas legales”, como las pastillas tranquilizantes o “poxiran”, que son los más usados, junto a la marihuana y la cocaína, por la delincuencia juvenil.

Este tipo de drogas está relacionado con el estado de marginación que antes mencionábamos. Según el Comisario Inspector Guillermo González “muchos chicos se drogan para escapar de la realidad terrible que los rodea. Sus padres están sin trabajo y los ven todo el día tirados en la casa sin hacer nada. En muchos casos, esto se traduce en una falta de respeto hacia la jerarquía paterna y los vínculos se deforman”.

Últimamente, han salido a la luz pública varios casos donde chico de muy corta edad han ingresado a los establecimientos educativos con armas y bajo los efectos de la droga. Este tipo de conducta, que aún no se ha masificado en el país, constituye uno de los principales conflictos de inseguridad interna de las fuerzas policiales de los Estados Unidos, que sufrió verdaderas

¹⁰ En base a un estudio de la Dirección Nacional de Política Criminal en base a un relevamiento de causas en la Justicia Federal durante 1996. La investigación fue en base a 2488 casos donde se violó la Ley 23.737 de tráfico y tenencia de estupefacientes.

matanzas en las escuelas, que se han convertido en verdaderas fortalezas.

Los especialistas afirman que esta tendencia se debe a la masificación del consumo de drogas, el nivel de violencia social que vive la población y por supuesto, el fácil acceso de los grupos juveniles de alto riesgo a las armas.

Política social y su relación con la seguridad

Una primera afirmación necesaria, que no es ninguna novedad dentro de la criminología, es que “no puede haber Política Criminal si no hay una Política Social satisfactoria, dentro de la cual, aquella esté comprendida¹¹”.

Por este motivo, el diagnóstico sobre la situación social y económica del país es un elemento de esencial importancia a la hora de diseñar una política de seguridad ciudadana. Un elemento objetivo a tener en cuenta, en el orden señalado, es la última medición de la Encuesta Permanente de Hogares, de octubre del año pasado. Los indicadores de dicha encuesta ponen de manifiesto que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Conurbano existe un 25,9% de habitantes por debajo de la línea de pobreza, que en el Conurbano solo, la línea de pobreza esta en el 32% y en el segundo cordón es casi del 40%.

En materia de desempleo, los indicadores se disparan al 18%, a lo que se suma el número de subocupados, la cantidad de personas que trabajan en negro, percibiendo ingresos ínfimos y la difícil situación por la que atraviesan los jóvenes. Tenemos cifras de un millón de jóvenes de 15 a 24 años, que están fuera de la escuela y del trabajo, generando un caldo de cultivo de conductas potencialmente agresivas, que surgen como respuestas al no sentirse incluidos en una sociedad que les van cerrando las puertas, que no les da oportunidades, que termina minando su dignidad como humano.

Quería, en este punto, repasar brevemente cómo diseña y aplica el actual gobierno las políticas de lo que se ha dado en denominar “cuestión social”. Las características básicas del sistema tienen que ver con la focalización y la partidización de los programas sociales, que en la práctica, estigmatizan, segregan, no utilizan bien los recursos, no son eficientes y se superponen. Se reparten como “quintas” entre los distintos sectores internos del gobierno y solo llegan parcialmente a la gente, favoreciendo una suerte de control social informal y no una política de promoción social y de organización comunitaria.

Solo basta con leer los titulares de los periódicos con relación a esta problemática para que quede al desnudo la falta de una política social explícita por parte del gobierno. Disputas entre los funcionarios para obtener una mayor cuota de reparto, falta de un marco institucional en la toma de decisiones, cruzamiento de programas que se desarrollan en la misma jurisdicción, incertidumbre sobre el destino de los fondos, son algunos de los cargos que podemos señalar en esta materia.

¹¹ “Democracia y Justicia Penal”, Lola Aniyar de Castro, Ediciones del Congreso de la Republica, Caracas, Venezuela, 1992, pág. 42.

En el desarrollo de las actuales políticas públicas no existe una planificación integral de políticas sociales, que solo parcial y fragmentariamente son un instrumento para paliar la crisis económica, bajar el nivel de conflictividad social y ser funcionales a la gobernabilidad. Se separa absolutamente lo económico de lo social, subordinando esta problemática a la política económica. Estas “aspirinas sociales” tienen la pretensión de encontrar una solución al problema de la “cuestión social” desde afuera, como si lo económico y lo social se trataran de compartimentos estancos, que no tienen ninguna vinculación entre sí.

Estos planes sociales, se caracterizan por ignorar la interrelación de los factores de la pobreza, que dan cuenta de la conexidad de las necesidades de todo ser humano y de la red social de poder en la cual esta inserto, la cual lo condiciona estructuralmente para el desarrollo conjunto en las distintas esferas de su vida. En esta interrelación de factores la posibilidad de acceso al empleo es uno de los más importantes. Tal como lo señala Lo Vuolo, “la pobreza no es un fenómeno estático, ni tiene límites perfectamente delineados; por el contrario, es un proceso complejo y acumulativo que no puede resolverse mediante una única política específica. La concentración del ingreso, la falta de capacitación de la fuerza de trabajo, la conformación del grupo familiar, la ausencia de vivienda e infraestructura básica, la carencia de activos en condiciones de producir riqueza, son todos factores que se conjugan para reproducir la pobreza¹²”.

En relación a la focalización, la problemática gira en torno a si es factible sostener programas de éstas características en la lucha contra la pobreza. Si como decíamos anteriormente, un 30% de la población vive en situación de pobreza y otro sector va en el mismo sentido es evidente que no podemos afirmar que transitamos el camino más adecuado. Estas políticas asistencialistas pueden resultar efectivas cuando los pobres y los sectores marginados no superan el 10 o 15% de la población como sucede en los países desarrollados. En cambio, cuando una parte sustancial de la población, como ocurre en los países de América Latina, Argentina incluida, vive por debajo de los niveles de pobreza, esas políticas devienen ineficaces.

La ex Ministra de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Graciela Fernández Meijide sostuvo que “con 13 millones de personas en situación de pobreza y con un déficit en el presupuesto, nos dedicamos a la pobreza extrema, los tres millones de indigentes. Porque a los demás no los podemos atender como no sea preocuparnos porque tengan alimentos¹³”.

El desafío consiste en implementar políticas más universales que tengan que ver con garantizar pisos mínimos de salud y educación a todos y direccionar una focalización más selectiva hacia los sectores más críticos. Pero no focalizar solamente para estigmatizar y favorecer un mayor control social sobre la población, porque estaríamos tomando de las políticas sociales la peor parte de su historia.

Otro factor que guarda relación con la seguridad y que no se puede ignorar es la desigualdad que existe en la distribución del ingreso. Factores de estas características generan como consecuencia que se vaya desintegrando la sociedad. Cuando la desintegración es significativa el

¹² “La Nueva Oscuridad de la Política Social. Del Estado Populista al Estado Neoconservador”, Rubén Lo Vuolo – Alberto Barbeito, Cieep – Miño y Dávila editores, Buenos Aires, 1994, pág. 142.

¹³ Reportaje a Graciela Fernández Meijide en Clarín del 10 de enero de 2001, pág. 8.

tema de la inseguridad juega un papel preponderante. En otros términos, cuando se deteriora la seguridad, aumenta la desintegración social. Para que exista seguridad ciudadana es imprescindible una política de desarrollo social sustentable, seguridad alimentaria, acceso a la salud, a la educación, al trabajo, lo que pone en evidencia que existe un nexo muy fuerte entre estos dos temas que es imposible dejar de lado.

De ahí, la necesidad de conciliar una planificación de las políticas sociales que comprenda la globalidad del conjunto societal. Si bien, la planificación debe ser integral y proponerse superar una estructura social dual, mediante la incorporación de los sectores marginados al circuito productivo, durante un lapso de tiempo, hasta lograr una mayor homogeneidad, será necesario implementar políticas que den respuesta inmediata a los sectores más vulnerables de la comunidad.

En este sentido debemos distinguir claramente un verdadero programa de políticas sociales, de las prácticas meramente asistencialistas. En primer término, como ya lo hemos señalado, debemos tener en cuenta el limitado resultado de estas prácticas cuando una parte significativa de la población, se encuentra por debajo de los límites de la pobreza. En segundo lugar, en no pocas oportunidades, la finalidad concreta se vincula con el clientelismo político y la captación de votos, convirtiéndose en un antro de corrupción y financiación ilegal de la política. Además, no se trata de construir políticas sociales para los pobres, sino que tiendan a reducir los niveles de pobreza. No nos deben preocupar tanto sus síntomas como sus causas.

Para ello la cuestión del empleo productivo es fundamental. No un empleo residual, sino que se debe orientar en el sentido marcado por los cambios científicos y tecnológicos en los que avanza la sociedad. Es necesario elaborar programas laborales que alivien los efectos de la crisis económica, mediante la reinserción de los desocupados en el circuito productivo. No hay mejor política criminal, en materia de seguridad, que no sea la de reducir los índices de desocupación e implementar políticas que generen empleo.

Por otro lado, se hace necesario redefinir el rol del Estado con relación a las políticas sociales vinculadas a la salud, asistencia alimentaria, educación, seguridad social, vivienda y trabajo, como condiciones necesarias para mejorar la seguridad.

La realidad nos indica que el deterioro social sigue creciendo, que las desigualdades sociales son mayores, que la pobreza aumenta y la clase media se está convirtiendo en los “nuevos pobres”. Si bien el problema es estructural y básicamente económico, se debe cambiar la matriz que elaboró la toma de decisiones en el diseño e implementación de las políticas sociales.

El proceso de elaboración de las políticas sociales se desarrolló, en lo fundamental, de dos maneras; o bien se articuló en forma centralizada, verticalista, de arriba hacia abajo por el mismo Estado, o fue la resultante de negociaciones con los sectores corporativos más poderosos de la sociedad, que las utilizaron en función de sus propios intereses o su lógica de poder interno.

Para una correcta implementación de dichos programas, se debe procurar un modelo de gestión que alcance al conjunto de la sociedad, sobre la base de la atención primaria de los sectores más desprotegidos, con un perfil más democrático y pluralista, que priorice la descentralización, la participación comunitaria, los nuevos movimientos sociales y las organizaciones no

gubernamentales, con el objeto de mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos en favor de los sectores con mayores necesidades.

Es importante reafirmar la trascendencia de los espacios locales de poder, a través de una mayor descentralización. A su vez, debemos utilizar esta herramienta para ir acercando los problemas de la gente a los responsables en gestionarla con los recursos necesarios como para cumplir con los objetivos fijados y determinar en qué nivel local se debe plantear la solución.

Las políticas públicas, las políticas sociales y los temas de seguridad, deben adoptar como punto de partida, el criterio de devolver a la gente la capacidad y posibilidad de participar en la resolución de sus problemas, porque en dichos ámbitos la capacidad de la gente para gestionar las soluciones es mucho mayor. Además comenzaríamos un real proceso de reapropiación de poder político por parte de las comunidades locales, que hoy se encuentra verdaderamente enajenado.

El Estado debe coordinar y articular las metas, proveer los recursos económicos y fijar las directivas de las políticas públicas en general, pero a su vez debe posibilitar a la gente que se organice para ir resolviendo los distintos problemas que se le presenten; problemas sociales, de los consumidores, de seguridad, etc.

Además, el tema de las políticas sociales está relacionado con la horizontalidad y verticalidad en su implementación. No es poco habitual que se diseñen en la oficina de un burócrata ajeno y extraño a las necesidades de la gente o que bajen por efecto gravitatorio del marco internacional, llámese Banco Mundial o Fondo Monetario. Todos estos programas son pensados fuera del país y nos los bajan para su ejecución. Argentina, en general, no los negocia y termina aceptándolos tal como se delineó en los escritorios de los organismos internacionales. Incluso, a ocurrido, que como no pudieron empezar a implementarse, por no responder a las necesidades reales de la gente, debimos pagar intereses por los programas que jamás se ejecutaron.

Entonces, si en nuestro criterio, no es correcto pensar los programas sociales desde lo macro, desde lo central, peor aún si se los piensa desde un escritorio de un organismo internacional. Para optimizar los recursos, se deben canalizar a trabes de la gente y de esa forma involucrarlos en la dirección de los problemas, de la planificación y la posibilidad de resolverlos.

En el presente contexto socio – económico, parece razonable la convivencia de los siguientes modelos. Por un lado, no renunciar desde lo conceptual, a un sistema de política social integral, cuyo eje central este constituido por una redistribución más equitativa de los recursos. Pero por otro lado, mientras se proyecten y desarrollen, se hace imprescindible y urgente procurar paliativos inmediatos en favor de los sectores más castigados, marginados y excluidos del sistema.

Nuestra propuesta transitará un camino intermedio, entre una perspectiva globalizadora, universalista y solidaria y la selectividad que priorice a los sectores que requieran una atención más urgente.

Las políticas sociales deben ser un instrumento para el desarrollo humano y progreso social, que le brinde a la gente una mejor calidad de vida, acceso a los bienes materiales y culturales, los elementos indispensables para su existencia y los de su familia, y en definitiva para construir una sociedad que tenga como eje central el desarrollo integral del ser humano.

La Policía

Por otra parte, otro aspecto que hace a la problemática de la seguridad, se relaciona con la presencia de miembros de las fuerzas de seguridad en el tráfico de armas y drogas.

Diversas investigaciones periodísticas, instrucciones sumariales o distintas causas penales, nos revelan una realidad preocupante. Una parte significativa de éstos mercados informales son controlados directa o indirectamente por los responsables de prevenir y reprimir este tipo de delito. Para graficar esta preocupación y no extendernos demasiado solo nos vamos a remitir a los casos más resonantes que tuvieron lugar en la Policía Federal y la Bonaerense.

En lo que respecta a la Policía Federal, en los últimos años se han sucedido distintas investigaciones donde agentes y oficiales de la institución se vieron involucrados en ilícitos como el juego clandestino, la trata de blancas, en agencias de seguridad privadas de dudoso origen y accionar - el caso más emblemático fue el denominado "grupo Yabrán"-, casos de "gatillo fácil" y en operaciones de narcotráfico. Uno de ellos fue el operativo "Langostino" donde quedó demostrado que miembros de la policía se habían quedado con parte del cargamento.

Otro de los casos resonantes donde participaron miembros de la Federal, fue la organización conocida como "Arcángel", de tendencia filofacista, relacionada con grupos carapintadas.

Los Arcángeles, además de actuar como una organización secreta que pretendía desestabilizar el sistema de seguridad interior, manejaba importantes mercados de la droga en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sin embargo, a pesar de las denuncias realizadas por oficiales de la misma fuerza, fiscales y periodistas nunca fueron investigadas.

Los casos de corrupción que afectan a la policía de la provincia de Buenos Aires son más conocidos por la opinión pública y los medios de comunicación masiva, pues la tendencia de actuar al margen de la ley se acentúa. Uno de los grupos más famosos fue la llamada organización "Maria", un conjunto de policías bonaerenses y agentes de inteligencia que actuaba y controlaba el mercado de la droga en las localidades de Quilmes, Lomas de Zamora y Munro. La banda fue desbaratada en 1996.

El monopolio de la "Bonaerense" del mercado de la droga, en especial de la cocaína, fue acompañado de escándalos famosos como el "caso Coppola", la "Banda de la Costa" que participó en el asesinato de José Luis Cabezas o la "Banda de Ribelli" sospechada de estar vinculada al atentado a la AMIA.

Mapa delictivo

Hasta aquí realizamos una detallada descripción de las razones socio - económicas, familiares y culturales de la inseguridad. En este punto describiremos cuáles son, las causas técnico operativas por las cuales el sistema de seguridad pública colapsó.

Ya advertimos que las condiciones socio - económicas no son excluyentes a la hora de un análisis pormenorizado de los niveles del delito. Existen otros factores que potencian el aumento de la delincuencia, La corrupción policial, la falta de una política multidisciplinaria en la prevención del delito, la baja productividad del sistema de seguridad, la superposición de funciones y tareas, son algunas de las causas que atentan contra un del sistema de seguridad eficiente.

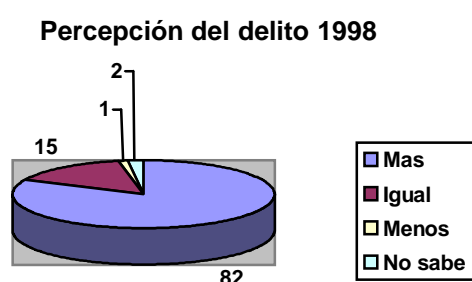
Estas razones de tipo técnico - operativas son también tenidas en cuenta, en la incidencia del aumento de la criminalidad. Si el Estado es quien debe proveer seguridad a la ciudadanía y está ausente, si son las mismas fuerzas de seguridad las que controlan parte importante del mundo del delito o hay una baja productividad, tanto del sistema, policial, judicial como penitenciario, es indudable que se dan las condiciones subjetiva y objetivas para que el delito aumente.

Sin embargo, antes de detallar cuáles son las razones o las causas del incremento del delito, debemos describir cual es el mapa de ilícitos en el país. Para ello nos basaremos en datos oficiales y extraoficiales circunscriptos entre los años 1991 y 1997.

Es indudable que la sensación de inseguridad en la sociedad ha aumentado. La consultora Equis¹⁴ afirmó que para el 94 % de los argentinos el delito aumentó en los últimos años. De este 94 % se desprende que más de la mitad atribuye las causas a problemáticas sociales, mientras que el resto lo atribuye a la incapacidad de la policía en combatir el delito y a las penas pocos rígidas.

Percepción del delito

Cuadro 4¹⁵

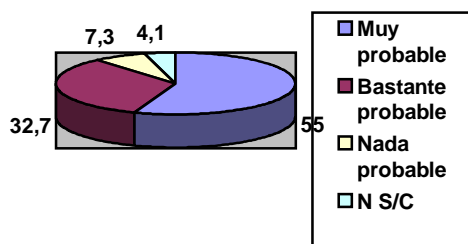


¹⁴ Encuesta realizada en el mes de septiembre de 1998 sobre la base de 500 casos, mayores de 18 años y de todos los niveles socioeconómicos. El margen de error es de 4,4 por ciento mas o menos.

¹⁵ Encuesta realizada por el Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría en 1998 sobre la base de 1.140 casos del Gran Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires.

Cuadro 5¹⁶

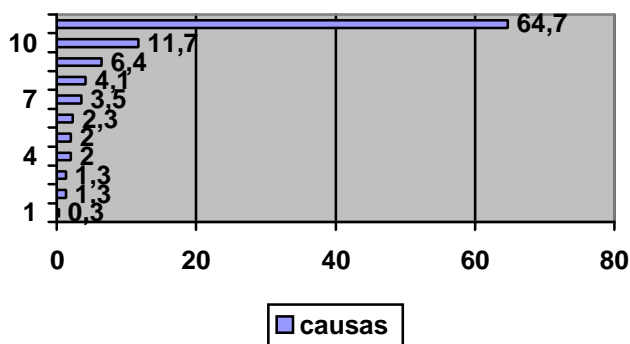
Percepción del delito en Gran Buenos Aires



En estos cuadros se puede apreciar que la mayoría de la sociedad tiene la sensación que puede ser víctima de un delito. Sin embargo, a pesar de la diferencia conceptual entre la percepción y la realidad, los datos demuestran que la realidad se acerca considerablemente al estado de percepción. Al igual que en la encuesta llevada a cabo por la empresa Equis, ambas corroboran que la pobreza y la marginalidad social son las causas principales del aumento del delito.

Cuadro 6

Causas del aumento del delito



Cuadro 7

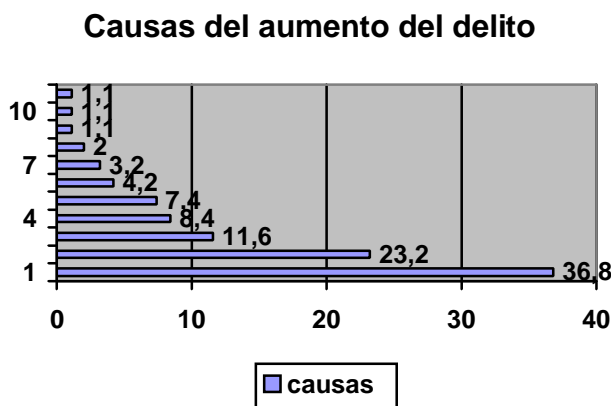
Aumento de la pobreza y la desocupación	67,7 %
Aumento del consumo de drogas	
Ineficiencia policial	11,7 %
Falta de severidad de los jueces	6,4 %
Legislación inadecuada	4,1 %
Facilidad para conseguir armas	3,5 %
Los medios aumentaron los niveles de violencia de la soc.	2,3 %
	2,0 %

¹⁶ Encuesta realizada por la Dirección Nacional de Política Criminal en el Gran Buenos Aires durante el año 1998.

Exceso de violencia	
Falta de control en las villas	2,0 %
Otros	1,3 %
Falta de control de las fronteras	1,3 %
	0,3 %

Dos tercios de los entrevistados creen que el desempleo y la pobreza son las causas predominantes del aumento del delito¹⁷. Otro estudio de la misma empresa, pero entre expertos en el tema - jueces, policías y políticos – afirman, en menor medida, que las causas se originan por las condiciones sociales imperantes. (Las preguntas fueron realizadas al mismo universo poblacional).

Cuadro 8



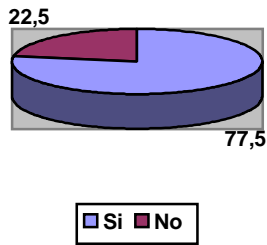
Como podemos apreciar en estos cuadros, la cantidad de víctimas de delitos se ha duplicado en los últimos tres años. Mientras en 1995 teníamos un 64,30 % de personas que no sufrieron delito alguno, en 1998 el 77,5 % fue víctima de delitos en forma directa o indirecta. Es decir, un 32% fue víctima directa de un delito y en un mismo porcentaje se vio afectado algún familiar directo. El resto se intercalan entre amigos, gente conocida o compañeros de trabajo¹⁸

¹⁷ Encuesta del Centro de Estudios de Unión para la Nueva Mayoría.

¹⁸ Ídem punto 8

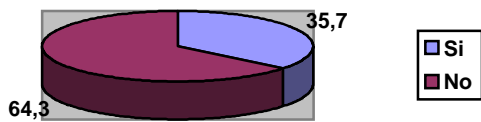
Cuadro 9

Víctimas de delitos año 1998



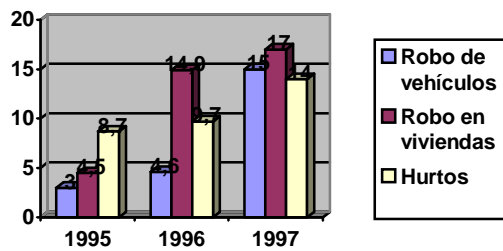
Cuadro 10

Víctimas de delitos año 1995



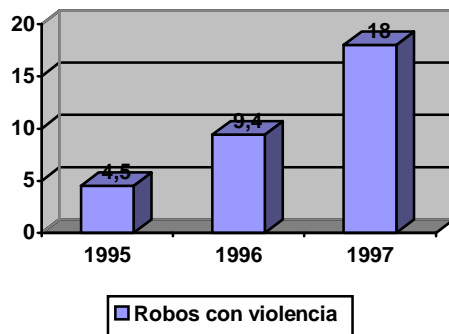
Cuadro 11

Tipos de delitos



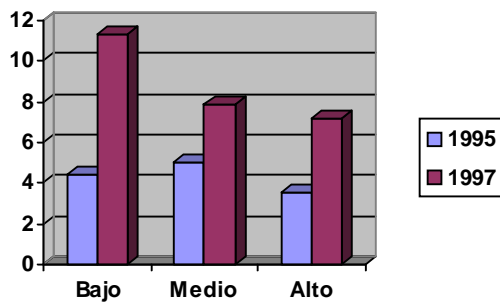
El cuadro grafica claramente como han aumentado los robos a vehículos, viviendas o hurtos personales. En 1995 eran de un 3 % mientras que en 1997 fue del 17 %.

Cuadro 12
Robos con violencia años 1995-1997



En este cuadro podemos ver no sólo como aumentó el delito, sino el grado de violencia que se utilizó para cometerlo. En el año 1995, los delitos con violencia representaban el 4,5 % del total de delitos cometidos, en cambio en 1997 los delitos con violencia treparon al 18 %.

Cuadro 13
Delito con violencia y nivel social de la víctima: 1995-1997¹⁹

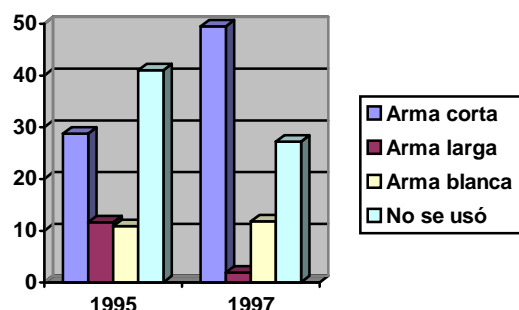


En este gráfico vemos un aumento considerable del delito en todas las clases sociales. Sin embargo el delito violento aumentó de forma significativa entre los sectores de bajos recursos durante 1997.

¹⁹ Ídem punto 8

Cuadro 14

Tipos de armas utilizada en los delitos años 1995 y 1997²⁰



De este cuadro surgen dos datos muy importantes. La utilización de armas para cometer delitos se ha masificado de forma considerable. En 1995, sólo el 28,7 % de los delitos se realizó con armas de bajo poder de fuego, en tanto que en 1997 los delitos con éste tipo de armas fue de 49,4 %, casi el 100 % más. Esto demuestra lo que habíamos afirmado anteriormente, cuando decíamos que el mercado de armas es una de las fuentes más importantes de las altas tasas de inseguridad que sufrimos.

Por otra parte, esto también demuestra la cantidad de delitos en los que no se utilizó armas de bajo poder de fuego, que representa casi un 50%. Por lo tanto, otro de los datos a tener en cuenta es la drástica disminución en la utilización de las armas largas, más sofisticadas y de alto poder de fuego.

Razones técnicas operativas de la inseguridad

Los distintos cuadros nos demuestran, que además de las condiciones socio-económicas en relación al aumento del delito, existen razones de índole técnico-operativas que alimentan los altos índices de delincuencia.

Entre ellas podemos señalar, la falta de una política integral de seguridad pública, donde interactúen distintas disciplinas, la baja productividad del sistema, viciado de burocracia y superposición de tareas específicas, como así también los casos de corrupción de la cual son víctimas, tanto en las fuerzas de seguridad, la justicia como los servicios penitenciarios.

Carencia de una política integral de Seguridad Pública

El delito es un problema complejo que comprende en su aspecto propositivo distintas disciplinas humanísticas, institucionales y sociales, como los derechos humanos, la educación, la psicología, la criminología, la vitimología, el derecho penal y procesal penal, la sociología y las ciencias sociales, entre otras.

A pesar de esta premisa, los distintos gobiernos que se sucedieron, han simplificado la

²⁰ Idem punto 8

problemática considerando erróneamente a la seguridad como una tarea excluyente de las fuerzas policiales.

Este tipo de políticas generó una actitud corporativa y autónoma en la policía con respecto al poder político, que derivó en abusos de poder, impunidad y un sistema de seguridad con un alto grado de corrupción. Cuando estas características se adueñan de la vida de las instituciones comienza a desarrollarse una interrelación entre el mundo del delito y los marcos de legalidad que la mayoría de las veces diluyen sus fronteras.

Esta tendencia, se vio fortalecida por la actitud que adoptó gran parte de la dirigencia política al aceptar implícitamente un pacto de gobernabilidad con las fuerzas policiales, que garantizaba la no intromisión de las políticas públicas diseñadas por los dirigentes en las estructuras policiales. En otras palabras, los funcionarios y políticos de turno facilitaron la impunidad del accionar policial, a cambio de que estos mantengan bajos los niveles de delitos interpersonales. Se hizo la “vista gorda” a los circuitos de recaudación ilegal en los sectores influyentes de la policía, con el compromiso de que los mismos garanticen un mínimo tolerable de seguridad interior. El modelo, que implicaba un acuerdo tácito entre las distintas fuerzas, se derrumbó, cuando comenzaron a estallar distintos casos de corrupción que más que brindar seguridad significaron un verdadero peligro para la estabilidad del sistema.

Una política criminológica eficiente debe basarse en la prevención del delito y la planificación de políticas, donde interactúen distintas disciplinas humanísticas, institucionales y sociales para establecer pautas comunes de coordinación y trabajo conjunto en el tratamiento de los distintos grupos de riesgo, como las bandas callejeras, los adictos, las prostitutas, los barras bravas y en un sentido más amplio, tanto cualitativa como cuantitativamente, el narcotráfico y las organizaciones criminales, en general.

Hay consenso con respecto de que en una política integral de seguridad existen tres etapas de prevención: primaria, secundaria y terciaria.

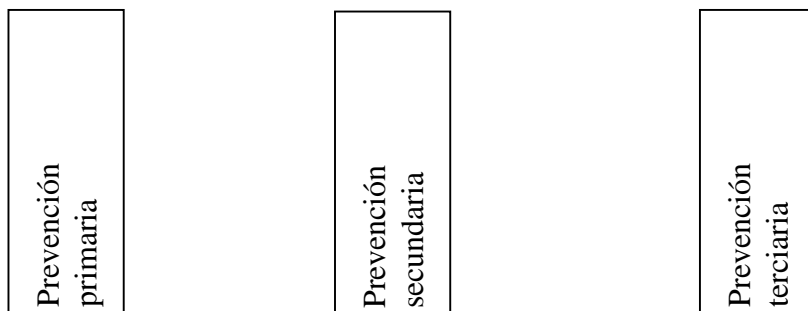
La primaria, es la tarea propiamente preventiva, educativa, e impulsora de distintos planes sociales, victimológicos, psicológicos, etc., que tiendan al tratamiento de los grupos de riesgo.

La secundaria, se refiere a la actividad misma de la policía, entendida como la tarea de brindar prevención, en su área específica de inteligencia e investigación y el estudio científico y estadístico del mapa delictivo.

La terciaria, es la que remite a la represión del delito luego de cometido el hecho. En este ámbito conviven el Poder Judicial y el Servicio Penitenciario, en la aplicación y ejecución de la pena. Sin embargo, existen soluciones alternativas a este tipo de conflictos como la reparación del daño causado, realización de tareas para la comunidad o el pago de multas.

Cuadro 15 Etapas de Prevención

Plan Nacional de Seguridad Pública



No nos limitamos a contextualizar, que la falta de educación, la marginalidad social, las drogas, etc., son factores que inciden directamente en la tasa de criminalidad, sino que procuramos lograr una política eficaz al interior del sistema antes descrito.

Para ello, es necesario crear a nivel nacional, provincial y municipal, organismos en los que convivan distintas reparticiones públicas y áreas especializadas en los distintos poderes del Estado, las diferentes fuerzas de seguridad y la comunidad organizada, con el objeto de maximizar los recursos del Estado y la sociedad, en las tareas de seguridad.

A decir del Dr. Alfredo Castañón, la meta es revertir la baja productividad del sistema de seguridad. El mismo señala que el “sistema actual no se maneja bajo los criterios de conducción tendientes a medir la productividad de las organizaciones”, a lo que debe sumarse que la baja productividad del sistema se manifiesta también en la superposición de tareas que ejecutan varios organismos estatales a la vez.

Este aspecto disminuye la capacidad humana y técnica, elimina la riqueza del trabajo en equipo y por consiguiente del crecimiento colectivo y el perfeccionamiento conforme a la experiencia de las distintas disciplinas.

Bajo presupuesto

Uno de los rasgos característicos de la falta de eficacia y productividad del sistema de seguridad es la constante reducción de los presupuestos destinados al área. Desde 1995, no existe una inversión significativa en el marco del presupuesto destinado a la seguridad interior. Por el contrario, el presupuesto destinado para las Fuerzas Armadas previó un aumento considerable para 1999 a pesar de que el país no tiene ninguna hipótesis de conflicto.

Cuadro 16
Inversiones en Servicios de Defensa y Seguridad 1999²¹



Cuadro 17
Cuadro Comparativo entre 1998 y 1999

Concepto	1998	1999	% de variación
Defensa	1,943.40	2,063.00	6,15 %
Seguridad	1,223.10	1,250.00	2,20 %
Penal	147,10	159,20	8,23 %

Como podemos apreciar, a pesar de las distintas manifestaciones públicas de los gobiernos que constantemente plantean mejorar la seguridad, las inversiones en esta materia han sido casi nulas, lo que es más grave aún, si tenemos en cuenta que la inseguridad se ha convertido en los últimos años en una de las demandas más importante para la sociedad.

El escaso presupuesto para la seguridad interior significa en la práctica un mal equipamiento de las FFSS (aunque se han aprobado fondos para este tema en particular), bajos sueldos para los efectivos policiales, con la consecuente caída del nivel de calidad del servicio, ya que los agentes de policía deben buscar otros ingresos alternativos para subsistir.

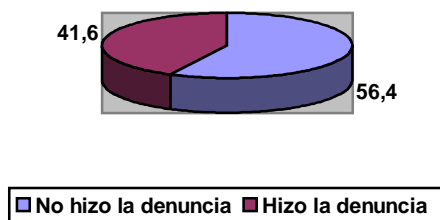
Baja imagen y credibilidad de la justicia y la policía

Otro de los aspectos que facilitaron el crecimiento de la delincuencia es la pésima imagen que la sociedad tiene de la justicia y las distintas fuerzas policiales. Esta situación generó una falta de credibilidad hacia las FFSS, que se refleja en los altos porcentajes de delitos no denunciados.

²¹ Ministerio de Economía, presupuesto nacional para 1999

Cuadro 18 Denuncias de delitos en la Ciudad y Provincia de Bs As²²

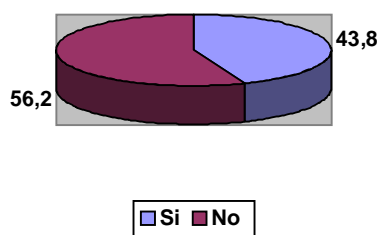
En ciudad de Bs As



Sólo cuatro de cada diez personas que ha sufrido algún delito efectuó la denuncia correspondiente ante la policía. Estos datos comparados con el Gran Buenos Aires y la Ciudad Autónoma demuestran que el porcentaje de denuncias de delitos aumenta en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en un 47,7 %, mientras que en la provincia de Buenos Aires los que hicieron la denuncia son solamente el 36,9 %. De estos datos, se desprende que aún en 1998, luego de comenzada la reforma policial en la Provincia de Buenos Aires, más de la mitad de las personas víctimas de delitos no confían en la fuerza.

Cuadro 19

En Pcia. Bs As



²² Datos suministrados por el Centro de Estudios de la Unión para la Nueva Mayoría y la Dirección Nacional de Política Criminal.

Cuadro 20

En la Ciudad de Buenos Aires



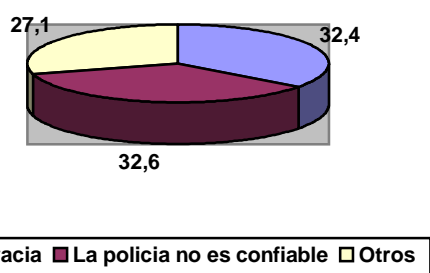
¿Por qué no hizo la denuncia?

La falta de atención de la policía a las denuncias y la carencia de expectativas de que se puedan encontrar a los responsables encabezan el ranking de motivos por los cuales no se realizan las denuncias. Cabe asimismo destacar, que si sumamos los 25,6 % de “la policía no presta atención” a los 16,5 % de “la policía no es confiable”, podemos afirmar que casi la mitad de los encuestados no realizan las denuncias de los delitos por razones inherentes a la propia institución que debe prevenirlo.

En la provincia de Buenos Aires también se da la tendencia por la cual más de la mitad de los entrevistados afirman que desistió de hacer la denuncia por la poca confianza en la policía, aunque también crece la tendencia de los ciudadanos que descreen en el sistema de seguridad, lo que potencia el desaliento para presentarse ante la policía²³.

Cuadro 21

En Pcia. Bs As



²³ Datos suministrados por la Dirección Nacional de Política criminal, ver punto 8.

Corrupción policial

Por los motivos que mencionamos, una de las razones por la que no existe una fluida relación entre la ciudadanía y las fuerzas policiales, se debe ante todo, a la mala imagen que tienen los uniformados en la sociedad.

Esto se debe, fundamentalmente, a los innumerables casos de corrupción y abuso policial que salieron a la luz pública en los últimos años, aumentando la desconfianza de la gente frente a los uniformados. Es sabido que la corrupción aumenta la tasa delictiva, disminuye la capacidad operativa y técnica de la policía y profundiza el divorcio entre la comunidad y las fuerzas de seguridad.

La criminología, la victimología y la sociología, entre otras disciplinas han analizado en profundidad esta nueva forma de criminalidad, en la que están involucrados miembros de las fuerzas de seguridad, como el tráfico de drogas²⁴, los delitos financieros, lavados de dólares, estafas, secuestros, y los abusos de poder, que dio lugar a lo que se conoce como los casos de “gatillo fácil”.

Esta situación se ve reflejada en la incapacidad de las instituciones para desarrollar una lucha eficaz contra el delito organizado y además, ha posibilitado de forma directa el aumento del delito convencional o interpersonal. No sólo por la relación existente entre el delito de “cuello blanco” o el megadelito y el delito convencional, sino también por el estado de impunidad existente, ya sea por la incapacidad del sistema de dar respuesta o por la intromisión del poder político, situación que potencia las expectativas de los delincuentes.

El criminólogo Ferrajoli Luigi²⁵ señaló que “la corrupción afecta el estado de derecho y a la propia vida democrática porque no existe sometimiento a la ley”. En otras palabras, la corrupción configura una de las formas más graves de la criminalidad, pues sus devastadores efectos son mucho más grave que los que tienen relación con el delito convencional. Sin embargo y aunque siga siendo uno de los elementos centrales del aumento de la delincuencia, entre los ciudadanos ha descendido el porcentaje de los que piensan que el nivel de delincuencia existente tenga una relación directa con a la corrupción policial y la impunidad.

Por ejemplo, un trabajo del Centro de Estudios de la Unión para la Nueva Mayoría afirma que la sociedad ve la causa del aumento del delito en la incapacidad de la policía y el sistema judicial²⁶, aunque por otra parte bajo, aunque no en forma sustancial, el temor a las fuerzas de seguridad.

²⁴ Ver capítulo dos

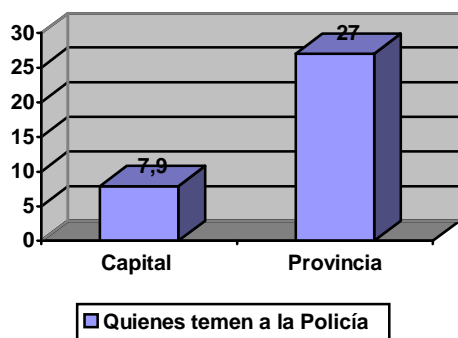
²⁵ “Crisis del sistema político y jurisdicción: naturaleza de la crisis italiana y el rol de la Magistratura”, artículo aparecido en la Revista Latinoamericana de Política Criminal, Pena y Estado en 1995.

²⁶ Ver punto xii

Cuadro 22



Cuadro 23



Del cuadro surge que de los que afirmaron que temen a la Policía, el 7,9 % vive en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mientras que el 27 % es de la provincia de Buenos Aires, lo que demuestra que la sensación de desprotección a causa de la mala imagen de la policía todavía no ha sufrido cambios sustanciales.

Organización interna de la Policía.

La estructura interna en la que se basa la policía no está acorde con un sistema de seguridad pública que se corresponda con la realidad. Por el contrario, la concepción militarizada en la que está basada la estructura de estas instituciones no permite una interrelación entre la comunidad y los uniformados, como tampoco entre los oficiales y suboficiales que se encuentran en un permanente estado de competencia y sospecha mutua, producto del corte horizontal que los separa.

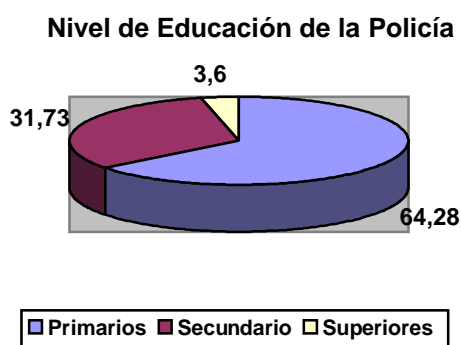
Así organizadas, estas estructuras bajan el nivel de productividad y eficacia en el combate diario contra el delito y promueven, tal como lo manifestamos anteriormente, conductas corporativas que derivan en hechos de corrupción y abuso de poder.

Tanto las policías provinciales como la Policía Federal están divididas en dos grupos claramente diferenciados, los oficiales y los suboficiales. Los requisitos básicos para entrar a la fuerza, en el escalafón de oficiales, son tener entre 16 y 23 años de edad, para los provinciales y entre 17 y 25 años para la Federal. Deben contar con el ciclo básico común del nuevo polimodal, los antiguos tres años del secundario y en algunos casos se realizan exámenes psicofísicos.

Para ser suboficial se necesita tener entre 19 y 25 años y contar con los estudios primarios completos. Los suboficiales solo reciben entre tres y seis meses de instrucción. Por los escasos requisitos que se necesitan para ingresar en la policía, fue una constante que los sectores menos preparados y con dificultades laborales vieran su incorporación en la fuerzas de seguridad, como así también en las Fuerzas Armadas, una solución frente a la desocupación y una cobertura social considerable ya que luego de los años de servicio acceden a una jubilación y servicios médicos gratuitos.

Nivel de instrucción

Cuadro 24



Según un informe del Ministerio del Interior, de las fuerzas que componen las distintas policías del país, incluida la Policía Federal, el 64,28 % ha completado los estudios primarios, el 31,73 % los estudios secundarios y solamente un 3,60 % estudios universitarios o terciarios.

Otro informe del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)²⁷, afirma que solamente el 2% del personal de la policía bonaerense ha completado estudios universitarios.

Quizás el elemento principal de la crisis por la que atraviesa la formación policial es la falta de instrucción de los suboficiales, quienes según las estadísticas son los que cometen la mayoría de los abusos policiales.

Otros de los elementos que perjudican una verdadera formación profesional de la policía es la superposición de tareas educativas, pues la totalidad de las policías provinciales tienen su propia escuela de formación, tanto en el ámbito de oficiales como de suboficiales. Lo mismo ocurre con la Policía Federal que cuenta con sus propias instituciones.

²⁷ “La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina”, octubre de 1998.

Muchos son los casos donde por falta de personal o deficiencias del mismo sistema, la mayor parte del aprendizaje se realiza con el aspirante a policía en la calle cumpliendo funciones. Tal como lo menciona el informe del CELS, esto deriva a una “subcultura policial”, que transmite los usos y costumbres y resuelve los problemas fuera de los reglamentos y de las leyes”²⁸, que indudablemente alimenta conductas corruptas y abusivas.

Al respecto cabe señalar que esta carencia en el sistema profesional y educativo de la policía influye directamente en la cantidad de hechos delictivos resueltos. Como hemos señalado, los niveles de esclarecimiento los de delitos son extremadamente bajos en comparación a los que se cometen.

Esto se debe, en el área en la cual es responsable la policía, a su pobre preparación, la carencia de una policía científica equipada eficazmente, los gruesos errores en la colección de pruebas o realización de pericias. Aunque como lo señalamos, en muchos casos se trata, de la misma responsabilidad delictiva de la policía, tal como quedo demostrado en los casos de los atentados a la Embajada de Israel y el edificio de la AMIA, donde se destruyeron, ocultaron y manipularon pruebas con el objetivo de encubrir a los responsables. Este tipo de conductas es posible en razón de que no existe un sistema de control interno serio, ni externo que audite la actividad policial.

Los bajos sueldos que reciben los efectivos policiales son otras de las consecuencias directas del aumento del delito. El comportamiento de un importante sector de la clase política, sindical y empresarial, que se enriquece de la noche a la mañana, malversando fondos del Estado, no solo incentiva una conducta corrupta en los agentes, sino que además les resta capacidad de respuesta a los policías honestos que deben cumplir sus funciones en marco de la ley.

A esta situación, le debemos agregar el estado de saturación por el contexto social y familiar que los rodea y la falta de concentración profesional que existe entre los oficiales que en la mayoría de casos deben encontrar un ingreso alternativo, sea éste a través de la realización de adicionales, como el trabajo en la actividad privada, agencias de seguridad, vigilancia de negocios, o en otros oficios.

La Justicia y el sistema Penitenciario

Aunque la temática penal y penitenciaria siempre ha tenido un costado político, con el aumento del delito y las dificultades en implementar una política de seguridad, el debate político fue adquiriendo un ideológico, que amplió sus fronteras pero no la profundidad conceptual, donde en términos generales podemos identificar dos sectores: uno conocido como garantista y los sectores denominados “duros” por su posicionamiento en la forma de luchar contra la delincuencia.

Los analistas caracterizados como “duros” manifiestan que un sistema penal más represivo es la mejor herramienta para combatir el delito, mientras que los garantistas afirman que éste tipo de reformas no solo no solucionan los problemas de fondo, sino que además podrían violar las libertades individuales de los detenidos y de la misma sociedad.

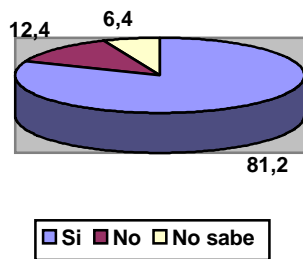
²⁸ Ver punto xvii

Por nuestra parte entendemos que, las soluciones deben estar desprovistas de todo dogmatismo, fundamentalismo, oportunismo o demagogia. Se deben implementar políticas que conjuguen adecuadamente la realidad con la normativa jurídica y evitar la tendencia de importar “modelos exitosos” totalmente ajenos a nuestras problemáticas. Es necesario, conjugar un sistema penal funcional al nivel de delincuencia existente, respetando los derechos humanos y libertades individuales, pilares fundamentales de todo Estado de Derecho.

Igualmente, cuando los niveles de delito se hacen insostenible, como en la actualidad, la tendencia de la mayoría de la sociedad es impulsar reclamos en favor del aumento de las penas. Sin embargo, nos queda claro, que el eje del problema está centrado en un sistema donde exista una legislación multidisciplinaria e integral en materia de prevención del delito y seguridad ciudadana.

Cuadro 26

A favor de aumentar penas

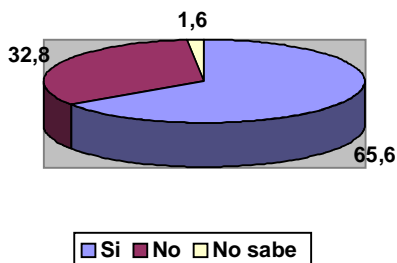


Cuatro de cada cinco personas están a favor de aumentar las penas del Código Penal, de los cuales el 84,3% vive en la provincia de Buenos Aires y el 77% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires²⁹.

Sin embargo, sobre la base de la misma encuesta, el porcentaje difieren sensiblemente cuando nos remitimos a los jueces, policías y políticos.

Cuadro 27

Creen que el actual sistema penal sirve



²⁹ Encuesta realizada por el Centro de Estudio Unión para la Nueva Mayoría

Seis de cada 10 jueces, políticos y policías creen que el actual sistema penal sirve para prevenir y reprimir el delito.

De los que afirmaron que el actual sistema es eficaz para combatir el delito, el 69,7 % son magistrados, con una percepción sustancialmente diferente al estado de ánimo de la sociedad, lo que demuestra que el debate no se puede limitar, sino que debe ser la finalización de un proceso que comprenda un universo más integral.

Uno de los problemas más graves, se centra en el sistema judicial, fundamentalmente en la etapa de juzgamiento. Entre las causas por las que aumentó la tasa de criminalidad, debemos señalar, la imposibilidad de la justicia en elevar, la mayoría y los casos más complejos a juicio oral, lo que en la práctica significa que la mayoría de los delitos ni siquiera son juzgados.

Las estadísticas³⁰ de 1995, afirman que solamente el 3% de las causas se elevaron a juicio y recibieron condena, el 97% restante fueron archivadas antes de poder ser elevadas a juicio.

Castañón, afirma que el 97% de los delitos contra la propiedad no son sometidos a juzgamiento y que la probabilidad de quedar detenidos en nuestro país, representa el 50% menos que en los Estados Unidos.

A diferencia de los que promueven un sistema penal más duro, creemos que la dificultad se encuentra básicamente en el funcionamiento del sistema de seguridad en su totalidad. Tenemos una legislación penal con penas razonables, pero la realidad nos demuestra que alcanza a muy poca gente, ya que la cantidad de condenados en Argentina, sobre una población penitenciaria de 43.174 detenidos, entre el servicio penitenciario federal y los provinciales, se encuentran con condena 10.552 internos, mientras que los procesados representan 28.528 personas y el resto se encuentra en distintas comisarías.

Como podemos apreciar más de la mitad de la población carcelaria se encuentra procesada y sin condena, lo que es humana y socialmente inmoral e institucionalmente inaceptable. Pero es aún más grave si en la práctica significa un desperdicio de fondos que podían ser destinado sanear el mismo servicio que provoca las injusticias señaladas.

Cuadro 28

Procesados		Condenados		Total
Menor	Mayor	Menor	Mayor	
251	2843	39	2349	5526 ³¹

Comparaciones de población carcelaria

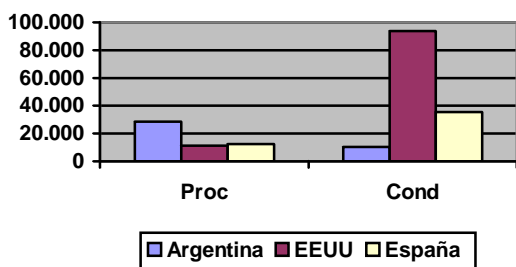
³⁰ Fuente Servicio Penitenciario Nacional

³¹ Datos al día tres de febrero de 1995 pertenecientes al Servicio Penitenciario Federal.

Nuestro país tiene 123 presos cada 100 mil habitantes³², mientras que los Estados Unidos tienen 649 presos cada 100 mil habitantes y España 115. Estos indicadores no tendrían mayor significado, si no estableciéramos la relación entre procesados y condenados.

Cuadro 29

Comparaciones internacionales



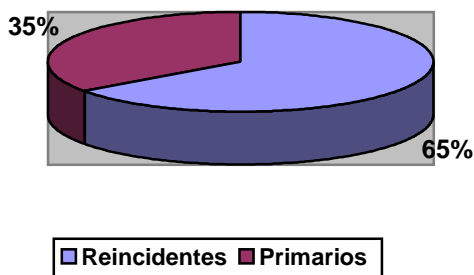
El cuadro demuestra que mientras en los países tomados como referencia, la cantidad de procesados es muy baja, en nuestro país los índices son extremadamente altos.

Otros de los aspectos preocupantes es el relacionado con la reincidencia, motivo por el cual debe ser revisada la política de reinserción social de lo internos (aunque en verdad es inexistente), el sistema de excarcelaciones y fundamentalmente desarrollar una política institucional-social de contención emocional, laboral y comunitaria con relación a quienes recuperaron la libertad.

Según el Servicio Penitenciario Federal de un total de 207 casos, se demostró que el 65% de los detenidos son reincidentes mientras que 35% cometió su primer delito.

Cuadro 30

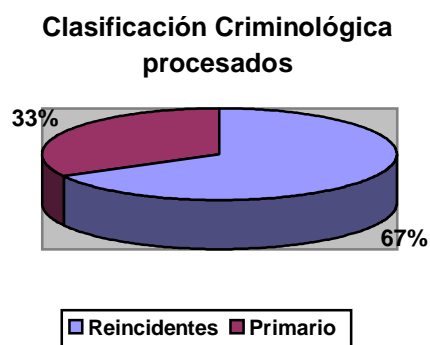
Clasificación Criminológica condenados



Como vemos la mayoría de los condenados ya tenía antecedentes penales. La misma tendencia se da con los internos procesados del servicio federal. Sobre un total de 201 casos, el 67% tiene antecedentes penales mientras que solamente el 33% cometió por primera vez un delito.

³² Datos de la Dirección Nacional de Política Criminal al mes de febrero de 1995

Cuadro 31



Violencia y Seguridad: Prevención vs Represión

El tema de la seguridad puede enfocarse, a partir, de dos desviaciones, muy comunes. Una desviación por “ ser demasiado garantista” y otra por “ser demasiado represiva”. Si se quiere expresarlo en otros términos, los partidarios de las políticas preventivas, contra los que proponen “mano dura”, o en términos más académicos, la criminología crítica frente a los positivistas. Estas falsas opciones, tienen una visión de la realidad que nos impiden abordar el tema de forma correcta.

La desviación propia del derecho positivo se caracteriza por configurar un idealismo filosófico esencial, que considera a la sociedad humana de una forma maniquea, como si existiera un sector social bueno y otro sector malo. Para expresarlo en términos comunes, tenemos los “buenos”, pero además están los “malos”; a los “malos” hay que castigarlos, a los “buenos” hay que preservarlos, conforme a un esquema y categorías, de culpa y castigo, de violación de la ley, desviación social, etc.

A su vez “deduce idealmente”, porque no lo hace sobre una base realista, que si aumenta el castigo, disminuye la violencia. Esta afirmación, a pesar de no resistir un análisis lógico y con el tiempo no se a podido comprobar empíricamente y es un postulado fundamentalista tradicional de la derecha: frente a un conflicto con tipología penal, la solución pasa por reprimir más.

Como reacción frente al positivismo, nació lo que se dio en llamar, en términos generales, la criminología crítica, a la que los ingleses llaman el idealismo de izquierda o romanticismo de izquierda que, a diferencia del anterior que desnaturaliza el fenómeno por su rígido dogmatismo, termina por desconocer la existencia del problema.

Este planteo remite todo a la crítica estructural, es decir, el problema del delito en última instancia, es una causa del capitalismo por su estructura socio-económica injusta. Como lógica consecuencia de este razonamiento, en la medida que no se solucione la injusticia estructural, no hay respuesta, ni propuesta frente al tema del delito. Solo frente a grandes reformas estructurales

que terminen con la injusticia social, se resolvería simultáneamente el problema de la criminalidad.

Esta visión termina siendo irreal al no advertir que “el problema de la opresión de la clase obrera por el capitalismo”, independientemente de su consideración valorativa o su rigor científico, no se corresponde con el análisis de la seguridad, como una reivindicación real de la sociedad y sobre todo de los sectores populares. Esta concepción filosófica no tiene propuestas, ni respuestas al problema concreto de la seguridad.

La llamada Criminología Crítica, que fue muy interesante desde el punto de vista teórico, por relacionar los problemas estructurales con el contexto situacional, como los fenómenos sociales, la economía, la educación, la cultura, etc., nos deja sin propuesta en relación a la política a seguir en materia de criminalidad.

Como consecuencia de esta falta de un marco teórico, estamos viviendo en nuestro país, como en muchos otros países, las consecuencias de la ausencia de políticas públicas y realistas frente al problema del delito que tiene como consecuencia, por un lado, el aumento real de la violencia y, por el otro, la proliferación y la profundización de la idea de que se necesita más represión.

Esta ausencia de políticas públicas y carencia de categorías conceptuales, abrió la puerta a oportunistas y demagogos, que tratan de cristalizar la idea de que el camino es la represión. A lo largo de este trabajo, fuimos desarrollando una propuesta preventiva, social, humanista y efectiva, superadora de las “recetas” cortoplacistas, que consideran a la seguridad como una verdadera Política de Estado al servicio de su gente.

Marco teórico

Marco teórico general

La inseguridad ciudadana se ha convertido en uno de los grandes desafíos de las sociedades contemporáneas. El impacto del fenómeno sobre la calidad de vida de los ciudadanos obliga a los gobiernos y a los sectores organizados de la sociedad a diseñar esquemas alternativos a los existentes.

Producto de la crisis de los diferentes modelos de seguridad, luego de la finalización de la Guerra Fría, la desaparición de sistemas sociales antagónicos, el proceso de globalización y la metamorfosis sufrida en la criminalidad, generó que durante la década de los ochenta apareciera y se extendiera en los EEUU, Canadá y Europa distintos esquemas de seguridad, basados en una concepción multidimensional, que se ve reflejado en la interrelación, complejidad y diversificación que ha adoptado la violencia delictual³³. Vale aclarar, que esta misma tendencia se instaló en América Latina en la década de los noventa lo que dio lugar al surgimiento de las primeras reformas judiciales y policiales.

No obstante, el crecimiento relativo a las diferentes modalidades de criminalidad también ha estado vinculado a la incapacidad del Estado de prevenir, enfrentar, conjurar y reprimir exitosamente al delito en sus diferentes manifestaciones, cuya cara más visible estuvo dada por

³³ Ver: “Las Cárceles de la Miseria” Loic Wacquant, Ed. Manantia, 2000.

el colapso del sistema policial, penal y penitenciario. Ello dio lugar a una situación de emergencia que puso rápidamente en evidencia la imperiosa necesidad de asentar a la seguridad pública y al funcionamiento policial y judicial sobre nuevos pilares legales e institucionales³⁴.

A pesar de ello, durante los últimos años hubo una total ausencia de políticas y estrategias eficientes en materia policial, criminal y penitenciaria, y primó el desgobierno sobre las instituciones dedicadas a la administración de la justicia penal y como se señaló, sobre las fuerzas policiales. Estas instituciones resultaron incompetentes para dar respuestas a los profundos cambios sociales y políticos vividos durante las últimas décadas, particularmente, frente al incremento de la delincuencia marginal y de “guante blanco”.

En este contexto suponer que la reforma implementada en la provincia de Buenos Aires en materia policial, procesal y de la justicia penal garantizaría la reformulación de las limitaciones y anacronismos que han signado el modelo tradicional, significa minimizar la real complejidad de la problemática planteada, e implica no distinguir que el principal problema a superar es la sistemática indiferencia, incompetencia y/o connivencia con que la clase política abordó históricamente las cuestiones de seguridad.

Carencia de un marco teórico

En este punto es preciso señalar que el debate teórico en torno a la reformulación de la seguridad ciudadana, y en particular la reforma policial en la provincia de Buenos Aires carece de un marco teórico que pueda explicar dicho fenómeno, si entendemos por marco teórico el conjunto de todas las hipótesis formadas por las hipótesis de partida y las que se pueda deducir de ella³⁵.

Lo dicho queda claramente evidenciado en el plan presentado conjuntamente por los doctores Alberto Binder y León Arslanian al entonces gobernador, Eduardo Duhalde, que diera lugar a la intervención de la policía en el año 1997, y el proceso de reforma policial³⁶.

Las distintas concepciones conocidas no alcanzan la profundidad suficiente para investigar científicamente esta problemática que hoy replantea las nuevas formas que ha adoptado la seguridad.

Forzar conceptos y definiciones y centrarlas en un determinado marco teórico resulta de escaso significado ya que es insuficiente para el logro de la una política de seguridad eficaz. Más aún, me atrevo a afirmar, que reducir un problema tan complejo a un marco teórico, destruiría el libre juego de ideas científicas y la posibilidad de progresar el nivel de conocimiento en un campo que carece de construcciones teóricas o categorías científicas para explicar adecuadamente este nuevo fenómeno.

³⁴ Ver: “Ideas y Materias para la Reforma de la Justicia Penal”, Alberto Binder, Ed. Ad-Hoc, 2000.

³⁵ Ver: “Las Desventuras del Conocimiento Científico”, Gregorio Klimovsky, ág. 159, Ed. AZ, 1994.

³⁶ Ver: “Ideas y Materias para la Reforma de la Justicia Penal”, Alberto Binder, Ed. Ad-Hoc, 2000.

A pesar de carecer de un marco totalizador que oriente una política criminal globalizadora, se debe aclarar que en el transcurso de las últimas décadas surgieron – como consecuencia de la crisis por la que atraviesan los diferentes modelos de seguridad— algunas teorías que nos permiten estudiar, esta problemática, con mayor exactitud y rigor científico.

Entre ellas, me referiré a la teoría de la Seguridad Sustentable, que tiene como objetivo atacar las causas subyacentes y estructurales de la inseguridad y las consecuencias de la pobreza, la marginación social y el desempleo, a fin de reducir la incertidumbre y la inseguridad de los ciudadanos. Demás está decir que éste concepto es superador de las visiones tradicionales acerca de la seguridad.

Complementariamente, y por último, me referiré a los distintos modelos de Seguridad de orientación comunitaria, pues debemos abandonar las concepciones aisladas, para incorporar nuevos conceptos psicosociales, económicos, políticos y culturales, frente a la creciente complejidad que ha adoptado la problemática.

Teoría de la Seguridad Sustentable

Al concepto de Seguridad Sustentable se arriba desde la noción de Seguridad Humana, que encuentra su fundamento en el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Humano, realizada por las Naciones Unidas, en Copenhague, en marzo de 1995. En el mismo, se expresó, que el Desarrollo Humano no puede perseguirse como una iniciativa sectorial, pues es inseparable del entorno cultural, ecológico, económico, político y espiritual en el que tiene lugar.

Definiremos a la teoría de Seguridad Sustentable siguiendo la conceptualización propuesta por las Naciones Unidas como la libertad frente al peligro y la necesidad. El marco teórico está dado por el paradigma del Desarrollo Humano Sustentable, tal como ha sido definido por el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo³⁷.

Frente a una teoría nueva, teñida de concepciones anteriores, resulta indispensable remarcar lo que la misma no significa: no se entiende por seguridad sustentable ni la mera represión, ni la sola prevención inmediata del delito. Ninguna política pública de seguridad podría ser sustentable si sólo se basara en la prevención y represión de delitos, dejando de lado el contexto en el cual la violencia se genera.

Esta nueva noción hace referencia a la indagación acerca de los factores sociales, políticos, jurídicos y culturales que garantizan la vigencia de la paz social. Paz social entendida de acuerdo a la acepción clásica de "tranquilidad en el orden". Atendiendo pues a la necesidad de designar con un concepto específico que trascienda lo meramente coyuntural, resulta de suma utilidad la doctrina elaborada por la Organización de las Naciones Unidas.

³⁷ Informe de Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires, H. Cámara de Senadores, Banco de la Provincia de Buenos Aires, 1998.

La Argentina no escapa a los profundos y múltiples cambios que se están operando en el campo de las interrelaciones sociales en buena parte del planeta. De acuerdo a las investigaciones realizadas algunos de los elementos más relevantes de estos cambios consisten en:

La reformulación ideológica de la democracia representativa. Entre otras razones, esta reformulación obedece a la crisis del estado burocrático y la consiguiente crisis de la práctica política de matriz estado-céntrica. Lo que en los hechos generó la ruptura del modelo de “no intromisión” empleado por la clase política con respecto a su policía.

La mutación de una sociedad articulada en función de una estructura de Estado de Bienestar a una de concentración económica que produjo un salto cualitativo de la capacidad delictiva, transformando ésta en prácticas de tipo mafiosas que afectaba seriamente el tejido social y las relaciones intercomunitarias.

La crisis de instituciones como la justicia, la policía, el servicio penitenciario, configurando un contexto de incertidumbre, donde la anterior sensación de inseguridad ligada a factores muy poco controlables por el individuo se ve reemplazada por otro tipo de inseguridad institucionalizada y amparada por la impunidad del Estado³⁸.

Dicho en otras palabras, la crisis de la seguridad y en nuestro caso específico el colapso del modelo policial imperante, puso en peligro la gobernabilidad de algunas áreas del sistema. A partir de los principios del 90, se presenció un proceso de deterioro de las fuerzas de seguridad. Se empezaba a percibir la herencia del “Proceso”, de una policía militarizada y que se había formado ideológicamente en los años de plomo de la dictadura³⁹.

La reforma policial era una necesidad impostergable, que debía abstraerse de toda disputa partidaria conjuntamente con el tema de la justicia y el sistema penitenciario. La problemática de la seguridad trasciende las opiniones que puedan tener las distintas orientaciones políticas para convertirse en una cuestión de Estado. O la democracia mejora los niveles de seguridad, o la inseguridad debilitará la democracia.

La discusión sobre el tamaño y funciones del Estado y la ampliación de las fuerzas de la sociedad civil redefine el espacio de lo público, al que se le exige la rendición de cuentas sobre las decisiones adoptadas. Comienza a revalorizarse el control público o de la sociedad, pues las bases en las que se asienta la gobernabilidad son dobles: responsabilidad y participación⁴⁰.

Los principios básicos de la gobernabilidad democrática implican asimismo la ampliación de la capacidad de gestión política y la calidad de un desempeño gubernamental perdurable en el tiempo mediante el despliegue de una racionalidad instrumental en un marco institucional legítimo. A la vez, significan la valorización de actores estatales y comunitarios que deben

³⁸ Informe de Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires, H. Cámara de Senadores, Banco de la Provincia de Buenos Aires, 1998.

³⁹ Ver: B. Ideas fundamentales para un Programa de Gobierno en las Areas de Justicia y Seguridad de la Provincia De Buenos Aires (plan presentado en conjunto por los Dres. León Arslanian y Alberto Binder al gobernador Eduardo Duhalde en 1997); ¿El final de la maldita policía? Eduardo Sigal, Alberto Binder y Ciro Annicchiarico. Ed FAC, 1998, Buenos Aires.

⁴⁰ Ver: “El orden Político en las Sociedades en Cambio”, Samuel P. Huntington, Ed. Paidós, 1997.

redefinir la cuestión con diferentes políticas y estrategias ante la emergencia de fracturas sociales y políticas.

En este sentido, un enfoque de la gobernabilidad democrática desde el punto de vista de la seguridad significa revalorizar la necesidad de buscar soluciones globales.

El documento editado por las Naciones Unidas a principios de este año, advierte una tendencia inercial por parte de vastos sectores de la población y de formadores de opinión a considerar la seguridad como un problema exclusivo de la policía y conferir a la sociedad civil un rol de demandante pasivo de mayor eficiencia y honestidad policial.

Paralelamente, se percibe una tendencia emergente, aunque inorgánica y desarticulada, en reclamo de una mayor participación en todo el proceso inherente a la política de seguridad. Este proceso estaría produciéndose en el marco de las profundas transformaciones ocurridas en diferentes latitudes⁴¹.

La reciente emergencia de la seguridad como tema prioritario de la agenda social podría ser enfocada desde dos perspectivas. En primer lugar, puede ser considerada como una "asignatura pendiente" de la democracia, luego de la resolución de los principales problemas políticos y económicos del período: la estabilidad institucional y la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, también puede ser vista como un corolario de las transformaciones provocadas por las estrategias y los recursos desplegados para resolver aquellos problemas⁴².

En lo que respecta al sistema político, dichas transformaciones implicarían el pasaje de una fórmula política centrada en la actividad estatal a un nuevo escenario caracterizado por la menor injerencia del Estado en las problemáticas de la vida cotidiana y por la despolitización creciente de la población. La contrapartida de este nuevo escenario político reside en la retracción ciudadana a la esfera privada y en el fortalecimiento del mercado como principal mecanismo válido para el intercambio social.

Todo ello contribuiría "a fragmentar las identidades de grupo, configurando, junto con la intervención de los medios de comunicación, un nuevo contexto de incertidumbre donde se diluyen tradicionales horizontes de sentido y se incrementa la percepción de inseguridad frente al otro⁴³".

Dicha percepción se traduce en un reclamo –inorgánico pero extendido– de protección estatal. De ese modo, mientras distintos sectores de las élites políticas y económicas realizan la apología del Estado mínimo, la demanda ciudadana de mayor seguridad puede leerse como un pedido de más Estado.

⁴¹ Ver: "Seguridad Urbana, Nuevos Problemas, Nuevas Perspectivas", Máximo Soso (compilador), Ed. Universidad Nacional del Litoral, 1999.

⁴² Ver: "Propuestas Eficaces Contra la Corrupción", Franco Caviglia, Fundación Novum Millenium, 1999.

⁴³ Ver: "Crisis de Representatividad y Sistemas de Partidos Políticos", Torcuato Di Tella (compilador), Ed. Nuevo Hacer, 1998.

Modelos de Seguridad de orientación Comunitaria

Frente al fracaso de los modelos tradicionales, existe un mayor reconocimiento sobre la importancia de incorporar a la sociedad civil para enfrentar el problema de la inseguridad. Es necesario crear marcos de coordinación entre los sistemas institucionales y organismos comunitarios, educacionales, culturales, etc., en el diseño, gestión, implementación y control de las políticas de seguridad.

Esta concepción requiere sintetizar y consensuar políticas multidisciplinarias, tanto en el ámbito institucional como social. Se deben adoptar criterios transversales que aborden en profundidad la multiplicidad de relaciones e interconexiones para contribuir a una mayor eficacia en las acciones emprendidas contra el delito.

Se debe promover la participación comunitaria, fomentar redes entre los ciudadanos y los cuerpos policiales e instituciones estatales para enfrentar conjuntamente la criminalidad. Además, se debe organizar la sociedad para elaborar políticas de prevención, sistematizar denuncias y participar en la elaboración y control del mapa del delito. En este contexto es importante señalar la implementación de programas educativos de prevención.

Por último, el trabajo en conjunto y el aumento de la confianza en las instituciones por parte de los ciudadanos, no solo es central en la percepción de la seguridad, el logro de soluciones efectivas, sino además en la legitimidad que se le reconozca al sistema político, policial y judicial en la lucha contra el delito.

Bibliografía

- Adorno, S.: "La criminalidad violenta urbana en Brasil. Tendencias y características" presentado en el seminario El desafío de la violencia criminal urbana, BID, Río de Janeiro, 2/4 de marzo de 1997.
- Aguayo, S. Y B.M. Bagley (comp.): En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana, Siglo XXI, 1990.
- Juan Salinas, AMIA, quienes son los culpables y por qué no están presos. Ed. Planeta, 1996.
- Alonso Pérez, Francisco, Seguridad Ciudadana, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1994.
- Aniyar de Castro, Lola: Criminología de la reacción social, Universidad del Zulia, Maracaibo, 1977.
- Antonio Fernández Llorente y Oscar Valmaceda, El Caso Cabezas. El crimen del reportero gráfico y la investigación del asesinato que conmovió al país.. Ed Planeta 1997.
- Balance y perspectiva en el uso del concepto de seguridad nacional en el caso de México" en Aguayo y Bagley (comp.), cit.
- Baratta, Alessandro: Criminología crítica y crítica del derecho penal, Siglo XXI, México 1986.
- Bernal Ballesteros, E.: "Seguridad ciudadana y gobernabilidad en la región andina " EN Comisión Andina de Juristas: Seguridad ciudadana y derechos humanos, CAJ, Lima 1999, pp.99-152.

- Bergalli, Roberto: Hacia una cultura de la jurisdicción: Ideologías de Jueces y Fiscales, Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, 1999.
- Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia, Paidós, Buenos Aires 1985.
- Camacho Guizado, A. y A. Guzmán Barney: " La violencia y la multiplicidad de las violencias", Universidad del Valle, Cali 1990b, mimeo.
- Camacho Guizado, A. y A. Guzmán Barney: Ciudad y violencia, Foro Nacional, Bogotá, 1990^a.
- Carranza, Elías: Delito y Seguridad de los Habitantes, Ed. Siglo XXI, 1997
- Carlos Dutil y Ricardo Ragendorfer, La Bonaerense. Historia criminal de la Policía de la provincia de Buenos Aires, Ed. Planeta, 1997.
- Castel, Robert: La metamorfosis de la cuestión social. Paidós, Buenos Aires, 1997.
- Christie, Nils: La industria del control del delito, Ed. del Puerto, Buenos Aires, 1993.
- Cohen, Stanley, "Escepticismo intelectual y compromiso político: la criminología radical" en Delito y Sociedad N°4/5, Buenos Aires, 1994.

Comisión Andina de Juristas: Seguridad ciudadana : cambios necesarios, CAJ, Lima, 1999b.

- Comisión de Andina de Juristas: Seguridad ciudadana y derechos humanos, CAJ, Lima, 1999^a.
- Concha Eastman, A., F. Carrión y G. Cobo (eds.): Ciudad y violencias en América Latina, Programa de Gestión Urbana, Cali, 1993.
- Correpi: "Informe", Buenos Aires, 1999, mimeo.
- Delgado Aguado, J. y J. Guardia Maduell: Seguridad ciudadana y función policial: una aproximación al análisis de entornos concretos, Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, Barcelona, 1994. Casdel: Gobernabilidad y seguridad ciudadana. Seminario nacional, Serrano, Cochabamba, 1999. Del Granado, J.: "Democracia y seguridad ciudadana: algunas puntualizaciones para el debate".
- DNPC: Dirección Nacional de Política Criminal III, Ministerio de Justicia, Buenos Aires, 1999.
- Eastman, Concha A., F. Carrión y G. Cobo (eds.) : Ciudad y violencia en América Latina, Programa de Gestión Urbana, Cali, 1993. Carrión F.: "Violencia urbana como un hecho social".
- En Jostxo Berian : Las consecuencias perversas de la modernidad. Beck, U.: "Teoría de la modernización reflexiva"- Paidos, Barcelona, 1996.
- Fernández, Manuel Martín: La profesión de Policía, Ed. CIS, España, 1990.
- Ferrajoli. Luigi: "El derecho penal mínimo" en Control y Poder N°0, PPU, Barcelona, 1985.
- Foucault, Michael. Geanología del racismo, La Piqueta, Madrid, 1992.
- Foucault, Michael: "Ilegalísimos y delincuencia" en Vigilar y castigar, Siglo XXI, México. 1976.
- Foucault, Michael: "Sobre la justicia popular: debate con los maos" en Microfísica del poder, La Piqueta, Madrid, 1978.
- Gabriel Pasquini, Eduardo de Miguel, Blanca y Radiante. Mafias, Poder y narcotráfico en Argentina, Ed. Plantea 1995.
- García, Antonio-Molina Pablo de: Criminología, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 1992.
- González Placencia, L.: Hacia un modelo democrático de seguridad ciudadana: entre la justicia cívica y el sistema penal" ,Fundación Rafael Preciado Hernández, serie Documentos DE Trabajo N° 15, México, 1998.
- Guemureman, Silvia de: "Materiales de cátedra. delito y sociedad", Buenos Aires, 1999, mimeo.

- H. Goldstein, Problem-Oriented Policing, New York, McGraw, 1990.
- J. Chakco y S. Nanchoo, Community Policing in Canada, Toronto, Canadian Scholar's Press, 1993.
- Laura Chinchilla y José Rico, La Prevención Comunitaria del Delito, perspectivas para América Latina, Centro de Administración de la Justicia de la Universidad Internacional de Florida, Miami 1997.
- Leganés Gómez, Santiago: Criminología, Parte Especial, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- Pelacchi, Adrián Juan: Tratado sobre la Seguridad Pública, Ed. Policial, Buenos Aires, 2000.
- Informe sobre desarrollo humano en la provincia de Buenos Aires, 1998.
- M. Bronfman y R. Castro (cords.): Salud, cambio social y política: perspectiva desde América Latina, Edamex, México, 1999, pp.509-527. Briceño- León, R.: "La violencia en América Latina: salud pública y cambio social
- Melossi, Darío: El Estado del control social, Siglo XXI, México, 1992.
- Neild, Temas y Debates en la reforma de la seguridad pública. Una guía para la sociedad civil. Policía Comunitaria, Washington Office on Latin American, 1998.
- Pascolo, Rodolfo: ¿Cómo lo arreglamos?, La Policía: Podemos Cambiarla. Ed. Catálogos, 1997.
- Rico, José María: Crimen y Justicia en América Latina, Ed. Siglo XXI, México, 1977.
- Rico, José María: Justicia Penal y Transición democrática en América Latina, México, 1997.
- Pérez Rejón, Eduardo: Seguridad pública, Ed. Primo, Buenos Aires, 1999.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl: Criminología: aproximación desde el margen, Ed. Temis, 1998.

PREVENCIÓN COMUNITARIA DEL DELITO

De la Seguridad Nacional a la Seguridad Ciudadana

Con la recuperación de la democracia en 1983, la seguridad pública no fue uno de los principales asuntos abordados por las organizaciones y los actores comprometidos con las instituciones constitucionales. Dado el papel represivo que las fuerzas policiales han jugado en los países en vías de desarrollo, el rol de esta institución fue considerada con frecuencia un instrumento que debilitaba las instituciones democráticas.

Sin embargo, la realidad de países con democracia aún no consolidadas ha demostrado, en los últimos veinte años y con más intensidad en la década de los 90, que los problemas relacionados con la seguridad pública tienen impacto directo en la calidad política e institucional de las nuevas democracias.

En la actualidad, la gravedad del fenómeno se manifiesta en una tendencia creciente de la delincuencia común y de la criminalidad, generando un sentimiento de inseguridad y temor en la población. Esta percepción no es neutra, pues ante la falta de resultados positivos o ineficacia en las políticas de seguridad, se produce en la sociedad una reacción que la predispone al retorno de esquemas autoritarios y la implementación de herramientas represivas en la elaboración de respuestas eficaces. En este contexto, la seguridad pública se convierte en una política de estado prioritaria.

En los primeros años del actual periodo democrático y particularmente las organizaciones de derechos humanos, entendieron la seguridad pública casi exclusivamente como un asunto de abuso policial y lo que se denomina “gatillo fácil”. Si bien es importante analizar la evolución del esquema conceptual, en la actualidad adquiere una dimensión más amplia y trascendente, donde la problemática inicial es uno de sus aspectos, aunque no por cierto uno de los menos significativos.

La aproximación a este tema desde una perspectiva integral y multidisciplinaria plantea como objetivo implementar una respuesta democrática y participativa en el control del delito.

En el primer trabajo, Franco Caviglia, realiza una descripción y explicación de las consecuencias directas e indirectas del aumento de la criminalidad. A su vez afirma que las mismas se deben a un conjunto de factores relacionados con el espacio, institucional, social, económico y educativo en la que se encuentran insertas nuestras comunidades.

En el presente trabajo trataremos de encontrar los mecanismos que permitirán a largo, mediano y corto plazo instrumentar las políticas que generen una reducción de la actividad delictiva, partiendo del precepto de que las soluciones deben instrumentarse desde una concepción global que conjugue todos los factores.

El fracaso de las políticas de seguridad implementadas desde la recuperación democrática se debió fundamentalmente a la incapacidad de los actores políticos y policiales en entender que la lucha contra el delito debe desarrollarse desde un punto de vista multidisciplinario y no centrando su actividad en la falsa dicotomía de que al delito se lo combate con penas más duras y una actividad policíaca represiva.

Este enfoque se vio profundizado por la actitud corporativa y militarista que la fuerza policial adoptó especialmente desde la reformulación estratégica vivida al calor de las contradicciones de la década del '70 y de las reformas introducidas durante la última dictadura militar.

Durante la dictadura, la policía se convirtió en un instrumento de la teoría de la Seguridad Nacional, constituyéndose en una fuerza con las características de una “guardia nacional” al mejor estilo de las dictaduras centroamericanas. De esa forma se alejaba de su esencia, como fuerza civil que debe actuar interrelacionada con la comunidad a la que pertenece.

Al igual que el resto de las fuerzas policiales que participaron de los conflictos internos en la década de los '70, las demás fuerzas de seguridad interior se alejaron de las comunidades que les daban sustento, transformándose en organizaciones militares que por su propia dinámica ejecutaron, en el seno de la sociedad, la lógica del conflicto norte-sur imperante durante esos trágicos años.

Esta perversa dinámica en la que se vio inmiscuida la fuerza policial posibilitó también que en su seno nazca y se fortalezca una actitud corporativa y militarista que le permitió desarrollar una estructura autodirigida que decidía y establecía sus propias políticas de seguridad sin la ingerencia de la sociedad civil y de la clase política.

Con la desaparición de la hipótesis de conflicto que imperó durante la guerra fría y el fortalecimiento de la criminalidad organizada, el narcotráfico y el terrorismo como nuevas hipótesis de conflicto de las sociedades modernas, las fuerzas policiales sufrieron lo que podemos denominar un nuevo reacomodamiento de sus estructuras internas.

De este modo, la autonomía en su accionar les permitió instrumentar un sistema corrupto que la acercó al mundo delictivo, estableciendo alianzas estratégicas con las organizaciones criminales que se tradujo en un rápido enriquecimiento económico.

La relación entre algunos sectores de la fuerza policial y el crimen organizado era simple. Los agentes corruptos, a cambio de una parte del “botín”, permitían el libre accionar de las organizaciones criminales, mientras justificaban su accionar en la represión de los delitos interpersonales sin entrar en contradicciones con el crimen organizado y cuidando sus intereses.

Es por eso que durante los ochenta y parte de los noventa vemos que el delito interpersonal – el robo, el hurto, el pequeño tráfico de drogas, etc.-- estaba en mayor o menor medida controlado, mientras que se registraba una creciente actividad de las organizaciones criminales que fueron desplazando a las pequeñas bandas de delincuentes, ya sea cooptándolas o desplazándolas por sus propias estructuras.

Un claro ejemplo de este fenómeno fue el proceso de cambios sufridos en la policía de la Provincia de Buenos Aires donde existió una conjunción de intereses entre sectores corruptos de la fuerza y las estructuras criminales, permitiendo el crecimiento de organizaciones mafiosas que operaban con absoluta impunidad, en tanto que la policía se encargaba del control de las pequeñas bandas delictivas y del delito interpersonal.

Este sistema hizo eclosión cuando una parte significativa de la fuerza policial comenzó a mimetizarse con las propias organizaciones mafiosas y su punto de inflexión se produjo cuando

se comprobó la participación de oficiales de alto rango en los atentados a la Embajada de Israel y el edificio de la AMIA, y la muerte del periodista gráfico José Luis Cabezas.

Estos hechos, que marcaron un antes y un después en el imaginario colectivo de la sociedad civil, condujeron a la clase política a una reformulación total de la estructura de la fuerza que desembocó en la reforma policial implementada en 1995 por el entonces gobernador Eduardo Duhalde.

Hasta ese momento, la clase política no había manifestado una voluntad expresa para instrumentar los cambios necesarios, a los efectos de recuperar la institución en función de los objetivos que debían cumplir ante la sociedad. La incapacidad de nuestros dirigentes en aplicar reformas estructurales a la institución policial - más allá del modesto intento durante la gobernación de Antonio Cafiero - se debió fundamentalmente a que un sector significativo de la dirigencia política se beneficiaba de la corrupción imperante en la fuerza policial, ya que ésta, como moneda de cambio, le garantizaba el control social de la provincia o los municipios.

La reforma de la policía de la Provincia de Buenos Aires intentó poner fin a la perversa relación entre un sector de la clase política y la institución, implementando una profunda reformulación de la estructura y actividad policial, la cual se centró en tres objetivos estratégicos: a) el control civil de la fuerza; b) la modernización doctrinaria y profesional y c) la descentralización policial.

De los tres objetivos sólo uno se logró instrumentar parcialmente, al dividirse la poderosa estructura de la policía en 14 Unidades Departamentales. Se crearon nuevas áreas, como la de investigaciones, desmantelando de éste modo las brigadas que por su nivel de corrupción, actuaban como el principal sustento del poderío económico de la policía.

El resto de los objetivos no llegaron a plasmarse como consecuencia de varios factores: a) externos, como resultado del enfrentamiento político entre el entonces presidente Carlos Menem y el candidato presidencial del justicialismo, Eduardo Duhalde ante las elecciones del 1999, y b) internos, como, la oposición y obstrucción de los cuadros policiales exonerados en las distintas purgas, la ruptura de la cadena de mandos y sobre todo la falta de un proyecto de seguridad que dotara a la nueva fuerza de contenidos y objetivos.

El autoritarismo policial, se valió de la legítima sensación de inseguridad que invade a la sociedad toda, para dar marcha atrás a las reformas establecidas e implementar metodologías represivas, conocida bajo el eufemismo “mano dura”. Desde fines de los noventa son cada vez más los sectores, inclusive democráticos y bien intencionados, que adoptaron la teoría de “tolerancia cero” como paradigma para combatir el delito.

Sin embargo este sistema que cobró notoriedad en los ochenta, especialmente en algunas ciudades de los Estados Unidos, ha demostrado, en los mismos lugares donde fue implementada, que ha fracasado y en la actualidad algunas de éstas ciudades que la patrocinaron están revisando sus objetivos y adaptándolos a planes que contemplan más el factor preventivo.

La experiencia internacional es rica sobre los diferentes modelos, planes, teorías o proyectos destinados a la prevención de la actividad delictiva, especialmente en el micro delito o delito interpersonal. Tal como afirmamos en los Estados Unidos la teoría de “Windows Brokers” – en castellano “Ventanas Rotas”— ha tenido un alto grado de aceptación durante la década de los ochenta.

La teoría de “Ventanas Rotas”, se basa fundamentalmente, en controlar y en su caso reprimir los delitos menores, es decir las conductas relacionadas con la vida cotidiana que pueden conducir a delitos interpersonales, como lo pueden ser, las actividades pandilleras, el consumo de alcohol o drogas en pequeñas cantidades, la prostitución, etc.

El objetivo propuesto por los teóricos de “Ventanas Rotas” era instaurar un orden social, siendo implacables con los conflictos menores para de esta manera desalentar la ocurrencia de delitos más graves. Si bien las metas establecidas fueron logradas, ello ocurrió a cambio de un alto impacto social, que se vio reflejado en el aumento de denuncias sobre maltrato policial y violación a los derechos civiles. Es común leer en los medios de prensa norteamericanos demandas millonarias de ciudadanos que fueron víctimas de la violencia policial.

A pesar de los reparos que generó esta teoría, fue adoptada por la mayoría de la dirigencia política de nuestro país, que presionada por las demandas de la sociedad, intentó importar modelos que profundizaron el divorcio entre la sociedad civil y la institución policial.

Paralelamente a las políticas implementadas en New York, en otros estados de EEUU, como San Diego y California, y en países centroamericanos, como Honduras, Costa Rica o El Salvador, desarrollaron una política criminal sobre la base de otros parámetros conceptuales, que se dio a llamar “neighborhood policing” o “Prevención Comunitaria del Delito”.

En este aspecto, cabe aclarar que a diferencia de las necesidades de San Diego o California, los países centroamericanos que aplicaron esta metodología lo hicieron en función de un quiebre con el anterior modelo de policía, que estaba enmarcado en el concepto de seguridad nacional.

En estos países, especialmente en Honduras y El Salvador, la prevención comunitaria del delito se implementó producto del divorcio que las fuerzas de seguridad experimentaban con su propia ciudadanía. Aquí el factor esencial fue dotar a la sociedad civil de los mecanismos institucionales que le permitieran tener injerencia en el control de la política de seguridad.

La prevención comunitaria del delito se implementó, en conjunto con una serie de programas sociales y educacionales que acompañaron de forma decisiva la reducción del delito interpersonal.

Qué es la Prevención Comunitaria del Delito

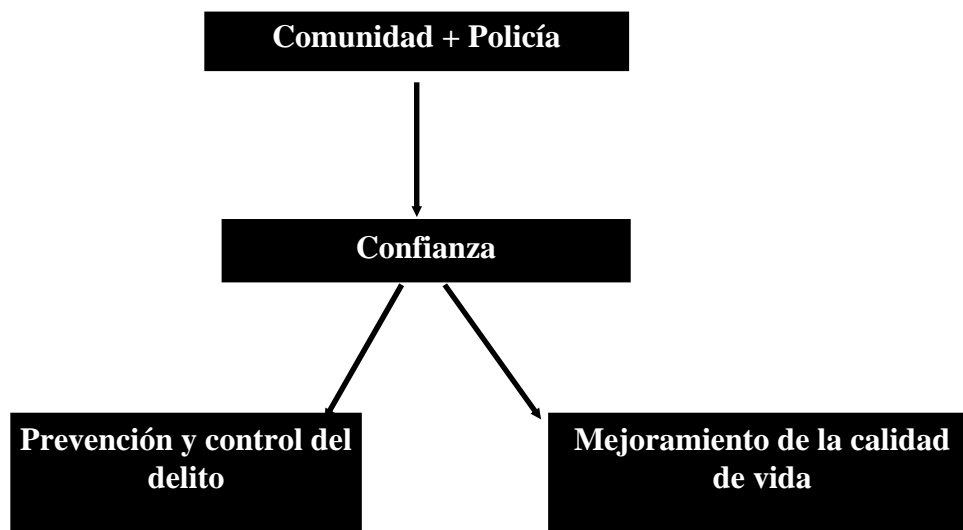
En función de la experiencia internacional hemos optado por explicar en estas páginas cómo se instrumenta la prevención comunitaria del delito, entendiendo que esta herramienta teórica nos acerca aún más al concepto de prevención integral de la delincuencia, partiendo de la premisa que señala que los factores socioeconómicos, educacionales, culturales y hasta psicológicos son fundamentales a la hora de considerar los índices delictivos.

En un sentido amplio, podemos decir que la prevención comunitaria del delito es, en esencia, la interrelación y colaboración entre la fuerza policial y la comunidad en las diferentes tareas de prevención, identificación y resolución de los problemas relacionados con la inseguridad.

Desde esta perspectiva, la prevención comunitaria del delito reformula las funciones de la policía, alejándolas de las tareas excluyentes de prevención o represión, para acercarlas a tareas conjuntas con la comunidad, devolviéndole a la institución su vieja misión, que estaba relacionada con la mediación en los conflictos inter-comunitarios.

La prevención comunitaria del delito pone énfasis en involucrar a la comunidad en el proceso de toma de decisiones, ejecución y control de los distintos planes para la prevención de la actividad delictiva. Para esto, es necesario por sobre todas las cosas, instrumentar los mecanismos para el reestablecimiento de la confianza entre la sociedad y la institución policial.

**Cuadro 1:
Prevención comunitaria del delito, su dinámica**



Una aproximación conceptual

La prevención comunitaria del delito abarca un conjunto de principios políticos, filosóficos y culturales que van variando en función de las realidades particulares de cada una de las sociedades donde se va implementando. Sin embargo algunos principios son comunes a todas estas experiencias.

**una visión integral de la problemática de la inseguridad;
la creación de ámbitos de participación;
la participación de profesionales de diferentes ciencias sociales, educacionales,
psicoanalistas o policiales;
descentralización policial**

Con el proceso de globalización, inevitablemente existió un cambio fundamental en la fisonomía de las sociedades en donde se destacan dos procesos de cambios: a) la creciente influencia e

importancia de los municipios en la vida cotidiana de las sociedades y; b) la diferenciación entre delito interpersonal y criminalidad organizada.

Si en el esquema de los Estados, previa a la globalización, la seguridad pública estaba directamente relacionada con las políticas implementadas desde los gobiernos centrales, la globalización ha desplazado las exigencias de seguridad emanadas de la sociedad civil hacia los gobiernos descentralizados como los municipios o comunas.

Aquí radica la esencia de la prevención comunitaria del delito, ya que la misma hace un correcto análisis de los cambios que vienen sufriendo las distintas sociedades y pone en manifiesto la necesidad de que las mismas se vean involucradas en el proceso de toma de decisiones. Es en este aspecto donde la prevención comunitaria del delito triunfa como herramienta de control y prevención, ya que son las propias comunidades las responsables de los éxitos, fracasos y posterior corrección de los planes ejecutados.

El otro cambio fundamental es la diferenciación entre criminalidad organizada y delito interpersonal. En este aspecto es necesario señalar que la tendencia mundial es que los gobiernos centrales se ocupen de los delitos no convencionales, vinculados a las nuevas hipótesis de conflictos como el terrorismo, narcotráfico, lavado de dinero o las organizaciones mafiosas, mientras que los gobiernos descentralizados serán los encargados de procurar la seguridad relacionada con los delitos a la propiedad, la paz pública y los conflictos menores..

A pesar de que muchos de los delitos interpersonales están relacionados con la actividad de las organizaciones criminales, la experiencia internacional señala que la tendencia es la cooperación específica entre los organismos de seguridad centrales, con las policías comunitarias, solamente en los aspectos relacionados con la investigación de la organización mafiosa, pero no respecto del hecho delictivo en si mismo.

Debemos decir que la prevención comunitaria del delito, también se adecua a los cambios vividos en la estructura de las sociedades civiles, desde la primaria, como la familia, hasta las más complejas como las organizaciones no gubernamentales, religiosas o sociales.

En tal sentido, la necesidad de seguridad y tranquilidad social se ve íntimamente relacionada con la metamorfosis sufrida en el interior de la familia, donde los padres, a causa de la crisis económica imperante se vieron en la necesidad de salir al mercado laboral para poder paliar sus magros ingresos. Si hasta hace unos años era el padre el encargado de buscar el sustento de la familia, con la precarización de los sueldos y las condiciones laborales también la madre debió abandonar el núcleo familiar para conseguir el sustento de la misma.

Esto generó, que la responsabilidad en el cuidado, educación y diversión de los hijos se haya desplazado a ámbitos de la propia comunidad como, instituciones religiosas, educativas o sociales o lo que es preocupante, a espacios más informales como bandas callejeras o tribus urbanas que en la mayoría de los casos tienen incidencia en los niveles de violencia de las comunidades donde se desarrollan.

Algo similar sucedió con los niveles superiores de las organizaciones civiles, ya que la globalización ha desarrollado una especie de solidaridad sectorial que derivó en la creación de organismos no gubernamentales relacionados con el medio ambiente, los derechos civiles, los derechos vecinales, etc.

Esta nueva tendencia produjo el desplazamiento de las necesidades de seguridad hacia el municipio, ya que la estructura centralizada de la concepción de seguridad no resultaba eficaz a la hora de establecer los planes de prevención. Podemos decir, que la realidad se impone inclusive a los deseos de los sectores políticos más conservadores –no en el sentido ideológico de la palabra, sino más bien en el sentido del mantenimiento del status quo— ya que los presupuestos eran absorbidos por las instancias burocráticas, sin que los mismos llegasen a la sociedad.

Los cambios antes descritos generaron, especialmente en los países desarrollados, que la clase política y los mandos policiales empiecen a reconocer que era necesario un cambio profundo en el sistema de seguridad. La prevención comunitaria del delito es justamente una respuesta a los interrogantes surgidos con los cambios que trajo aparejada la globalización.

En esencia, se trata de aplicar el concepto de que la sociedad, a través de sus instituciones políticas y sociales, sean capaces de administrar el presupuesto asignado para la seguridad pública. Que tome las decisiones conforme a una realidad particular en la cual se asienta la comunidad, que indudablemente es diferente en Lomas de Zamora o Lincoln y luego de analizada la realidad concreta, desarrolle los planes acordes a las prioridades establecidas.

Otro de los conceptos en los que se basa la prevención comunitaria del delito, es la participación activa de la sociedad. Aquí, vale aclarar, que en los casos de países emergentes, la misma adquiere una dimensión superadora respecto de la misma experiencia en los países desarrollados.

Si en estos últimos años, la participación de la comunidad en las políticas de seguridad surge del perfeccionamiento de los proyectos de seguridad, en los países emergentes la participación comunitaria adquiere también un salto cualitativo en el control y gestión de las políticas públicas.

La relación entre la policía y la comunidad

Para la aplicación de la prevención comunitaria del delito se hace necesario cambios estructurales en la organización y dirección de las instituciones policiales. El proyecto de prevención comunitaria, difiere de raíz con las actividades tradicionales de la policía. Aunque la misma sigue centrando su actividad en la prevención y represión del delito lo hace desde un conjunto de medidas alternativas que no necesariamente están relacionadas con conductas policíacas.

Desde esta perspectiva la policía y la comunidad se interrelacionan en la solución de los conflictos contravencionales (la actividad de bandas callejeras, autos abandonados, prostitución, grafittis, etc.) que aunque no resultan una actividad delictiva en si, pueden derivar en conductas criminales.

En este punto debo aclarar que a pesar de las semejanzas con otras hipótesis preventivas, como las señaladas anteriormente, ya sean “ventanas rotas” o “tolerancia cero” parten desde la misma premisa, la cual establece que los índices de criminalidad tienden a reducirse cuando los niveles de violación de las contravenciones bajan.

En tanto que la teoría de prevención comunitaria lo hace desde la participación de la comunidad en todas las instancias de ejecución, los demás modelos como “tolerancia cero” o “ventanas rotas” lo ejercen desde una visión policíaca al margen del consenso y aprobación comunitaria, lo que indudablemente le quita legitimidad y eficacia.

La prevención comunitaria introduce elementos nuevos en las metas de prevención y represión del delito. Al igual que el resto de las teorías, parte del concepto que establece que la disminución de las violaciones contravencionales causan un efecto directo en los índices delictivos, mientras que además brindan seguridad y tranquilidad a los barrios, lo que influye directamente en nivel de calidad de vida los mismos.

Sin embargo, a diferencia del resto, la teoría de la prevención comunitaria del delito establece que la actividad policial debe darse en el marco del mejoramiento integral de las condiciones objetivas de vida de la comunidad, en el estudio de la carencia de infraestructura, la falta de alumbrado y demás metas sociales, previa elaboración de un mapa delictivo.

Queda claro, que para que exista una corriente de información entre la comunidad y la policía, que le permita a esta última -junto a los profesionales designados- establecer un mapa delictivo que ayude a identificar los problemas estructurales del crecimiento criminal, es necesario el establecimiento de la confianza de la comunidad con su institución policial.

Al comienzo de este trabajo afirmamos, que una de las condiciones necesarias para llevar adelante un modelo de prevención comunitaria del delito era una reforma estructural de la policía, que permitiera dos objetivos esenciales: a) la descentralización de la misma y; b) la recuperación de las funciones específicas del agente policial.

La actual estructura policial imposibilita la aplicación de este sistema a nuestro país, ya que la totalidad de la fuerza policial se encuentran centralizada y administran un sistema de autogestión con ausencia del poder político. Quizás la experiencia de la provincia de Buenos Aires estaba encaminada a una descentralización total. Sin embargo, tal como lo manifestamos anteriormente, se optó -sea por decisión propia o porque la relación de fuerzas lo impedía- por un modelo intermedio.

Creemos que es necesario aplicar un sistema de descentralización paulatina de las distintas policías provinciales, a la vez que las respectivas legislaturas doten de un marco jurídico-institucional que tiendan a darle más control a los municipios en los temas referentes a la prevención y represión del delito. Un buen principio puede ser la elección popular del comisario, medida que puede ser puesta en marcha con mínimos cambios en la legislación vigente.

La elección de comisario, conjuntamente a la continuación de la descentralización de las unidades departamentales diseñadas en la reforma por el ex - gobernador Eduardo Duhalde, deberían ser el comienzo de la creación de departamentos policiales municipales que cuenten con absoluta independencia y que respondan directamente a los organismos comunitarios de seguridad.

Hasta aquí realizamos una primera aproximación a los conceptos teóricos que guían la prevención comunitaria del delito. Sin embargo los marcos teóricos necesariamente requieren de

niveles organizacionales que permitan una toma de decisiones flexibles y que a la vez sean capaces de instrumentar planes de acción en un margen de tiempo relativamente corto.

**La ¿reforma? del sistema de seguridad y policial
bonaerense
(1995-2000)**

SEGURIDAD CIUDADANA.

Diputada Nacional María del Carmen Falbo

Planteo del problema

El incremento de la criminalidad ciudadana ha constituido en la última década una constante que afecta de manera prácticamente uniforme a todos los países de la región, y aunque con dispares consecuencias, dimensiones y características también a las comunidades de los países desarrollados de Europa y Norteamérica.

Nada más cercano a nuestra realidad que el diagnóstico que sobre esta problemática se efectúa desde el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en cuanto destaca como nota común en Latinoamérica, la circunstancia de que la inseguridad ciudadana desborda a la policía y dificulta su papel como fuerza de seguridad del Estado democrático, en tanto que la opinión pública se manifiesta en contra de imponer controles respecto de los cuerpos policiales por temor a "atar sus manos" y anular su accionar contra el crimen.

Del mismo modo observamos cómo la escalada de la criminalidad en casi la totalidad de los centros urbanos de otros países latinoamericanos, se ha convertido en uno de los principales factores deteriorantes de la calidad de vida. Descubrimos también, identidad con la problemática local al observar que como aquí, en Cali, Bogotá y Medellín ha disminuido en gran medida la actividad nocturna de la gente por miedo a los asaltos, y que en la Capital colombiana ningún conductor respeta los semáforos después de las 11 de la noche, por el temor a ser despojado de su dinero y automóvil.

Se ha entendido este incremento delincencial como un fenómeno del urbanismo post industrial o post-moderno; y en modo más genérico, como un reflejo (o cara oscura) de la transición hacia una sociedad fragmentada, producto de los profundos cambios que en la vida ciudadana ha desencadenado la globalización. Es en efecto una tendencia que afecta a la sociedad toda en su conjunto, pero es en las ciudades en donde sus efectos más se concentran y perciben, llegando algunos autores a plantear como hipótesis legítima la vinculación entre Ciudad y Criminalidad como una relación entre causa y efecto.

Si por un lado podemos advertir que este planteo no admite una confirmación en términos absolutos, ya que existen ciudades -como las de Suiza- que refrenan la criminalidad, en función de una elevada calidad de vida y la existencia de relaciones de control social eficaces; aquella hipótesis puede adquirir carta de verdad en las comunidades de los países en vías de desarrollo, en donde parece verificarse una constante proporcional entre el índice de crecimiento del delito y la densidad demográfica

Dejando de lado la cuestión acerca de si el urbanismo por sí constituye la causa del crimen, lo cierto es que las renovadas formas de la criminalidad y todas las alternativas que afectan al campo de la seguridad emergen primariamente en asentamientos urbanos. En este sentido se ha insistido en que si bien la vida en sociedad implica necesariamente riesgo de inseguridad, la escala y la diversidad de actitudes criminales que hoy padecemos, constituyen evoluciones recientes, cercanamente ligados con el proceso de urbanización.

Así argumentaba el investigador y Magistrado italiano Luigi Daga:"La ciudad es el caldo de cultivo de la criminalidad, el lugar ideal donde la concentración de estímulos, la facilidad de las comunicaciones, la influencia de los medios de comunicación, la presión consumística, las apetencias de vida, los atractivos económicos y sociales y la diversificación creciente de los medios para satisfacerlos, inducen a ciertas clases de ciudadanos a delinquir".

Focalizando la atención sobre el proceso de urbanización en América Latina, Carlos Elbert anticipa que en muy pocas décadas, entre el 60% y el 80% de la población de este continente habitará en ciudades, augurando un panorama desolador, en el que se patentiza la vinculación entre la violencia urbana y las condiciones de marginación y exclusión que caracterizan hoy a la vida en aquellas.

Entre los meses de abril a junio de 2000, la Dirección Nacional de Política Criminal llevó a cabo un estudio de victimización en los centros urbanos más importantes de Argentina (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Gran Buenos Aires, Rosario, Córdoba y Gran Mendoza). En la publicación oficial de dicho trabajo (www.jus.gov.ar) se destaca que el mismo se realizó sobre la base de 8000 casos encuestados, reivindicándose el valor de este tipo de investigación criminológica, por cuanto al permitir un mayor acercamiento a la cifra real del delito constituye un instrumento invaluable en la elaboración de la política criminal efectiva. Así, el cuadro de porcentajes de victimizados por delito en los mencionados centros urbanos exhibe los siguientes resultados:

Robo con violencia:-	-----	13%
Robo de objetos en vehículos-	-----	9,7%
Hurto en vivienda:-	-----	7,7%
Robo moto/ciclomotor/bicicleta:	-----	5,7%
Hurto personal-	-----	5,4%
Vandalismo s/vehículos:-	-----	4,0%
Robo de vehículo:-	-----	3,6%
Corrupción:-	-----	3,4%
Lesiones -	-----	3,0%
Ofensa sexual:-	-----	1,0%
Otros delitos:-	-----	1,0%

Tales guarismos parecen conducir a la conclusión de que en nuestro país la característica violenta del delito va de la mano con la concentración de la población en grandes conglomerados urbanos.

Aproximación a las causas.

Las profundas transformaciones sociales operadas en todos los órdenes de la vida y extendidas por todos los rincones del planeta han jugado un rol desestabilizador determinante.

La mundialización económico-financiera ha ido configurando un nuevo orden internacional en el que la economía capitalista de mercado se ha expandido como tendencia dominante. Bajo su influjo se han ampliado las brechas y desequilibrios sociales en una inmensa porción de la población mundial, y se han generalizado y acentuado efectos perversos tales como la extrema pobreza, el desempleo, la violencia social producto de la exclusión y marginalidad, el consumo de drogas a edades cada vez más tempranas, favoreciendo en definitiva el desarrollo de una delincuencia que actúa con desprecio de la vida propia y ajena.

Del análisis de la obra de Carlos Elbert "Criminología Latinoamericana" se concluye en forma coincidente, en el sentido de que existe una vinculación muy fuerte entre el aumento de la conflictividad social y de la violencia, y el proceso de decadencia y empobrecimiento paulatino que afecta a nuestros países.

Paradójicamente, frente a este panorama, los gobiernos abandonan o reducen a la mínima expresión los programas de asistencia social, como consecuencia de políticas de ajuste impuestas en el marco de sucesivas renegociaciones para el pago de los intereses de sus deudas externas. El problema de la deuda es mencionado como un factor determinante de este progresivo deterioro de las condiciones de vida de los sectores más empobrecidos, como así también de la creciente concentración económica, dando lugar de tal forma a las condiciones propicias para el mantenimiento de la tensión social y su manifestación violenta.

Existen otras variables que han favorecido al aumento del delito, cuyas manifestaciones se observan a partir de la mitad del siglo pasado: En la convención que el Foro Europeo por la Seguridad Urbana realizó en Zaragoza en febrero de 1996, se destacaron dos principales factores socio-culturales determinantes del incremento delictivo en los últimos años:

- El aumento de oportunidades para el crimen contra la propiedad, por un lado;
- El declinamiento en tradicionales fuentes informales de control social

El debilitamiento de la influencia de instituciones sociales en cuyo ámbito la conducta del individuo es normalizada (tales como la familia, clubes y asociaciones, iglesias y escuelas). El resquebrajamiento de los lazos familiares, la disminución del tiempo libre que los padres dedican a sus hijos adolescentes. En muchas sociedades, el debilitamiento del rol de los educadores como referentes hacia quienes los jóvenes pueden acudir por asistencia social informal y consejo en temas morales.

Si bien formulado en el contexto de problemas relativos a la seguridad ciudadana en la Unión Europea, el análisis precedente es compatible con similares procesos verificados en el continente y concretamente en nuestro país.

En definitiva, es indudable que el aumento de la criminalidad urbana responde a factores económicos, sociales y culturales que conforman una trama compleja de circunstancias condicionantes. Tal convencimiento no implica justificar la conducta criminal en sí misma, o desconocer la responsabilidad individual del transgresor, pero perder de vista aquella complejidad en el origen de las acciones desviadas, puede conducirnos a la adopción de respuestas que pueden ser tan innecesariamente represivas como ineficaces.

Efectos

Desde el punto de vista económico, el aumento de la delincuencia provoca una mayor actividad de las agencias oficiales que conforman el sistema de prevención y represión, constituyendo precisamente, la insuficiencia de fondos públicos para responder al mayor requerimiento, el principal escollo para lograr resultados eficientes en las políticas implementadas. La escalada del delito, por otra parte, actúa como factor disuasivo de eventuales inversiones, como así también determina depreciaciones importantes en el mercado inmobiliario. A ello se suma la pérdida de productividad por las actividades que dejan de realizarse por temor al crimen y hasta efectos negativos sobre la economía general del país, en la medida en que desestimula y aleja la instalación de nuevos emprendimientos, el desarrollo tecnológico y el turismo.

Se produce por otra parte profundos cambios culturales que afectan al comportamiento individual y de la comunidad, afectándose en definitiva la calidad de vida de la población. El temor a ser víctima de la violencia, provoca la retracción del individuo y la menor disposición a participar o responder a solicitudes, instalando un sentimiento de desconfianza hacia el prójimo, cayendo al mismo tiempo en el desvío de catalogar a individuos de determinados sectores sociales como vinculados con el delito por su sola condición de pertenencia a los mismos.

El aumento del delito instala en la comunidad una profunda sensación de inseguridad, que por un lado contribuye a distorsionar la verdadera magnitud del fenómeno, y activa por otra parte, un generalizado sentimiento de desconfianza hacia las acciones oficiales. Tal estado de ánimo colectivo conduce frecuentemente hacia el colapso de la credibilidad en los poderes políticos, promoviendo finalmente un resurgimiento de mitos autoritarios, e incluso un llamado por medidas más represivas, tanto en el plano legal (aumento de penas, cambio de procedimientos, menos excarcelaciones) como en policial (facultades más amplias para los agentes).

En este contexto, todo el sistema penal -justicia, policía y cárcel- es sometido a una enorme presión, tanto desde el propio Estado como desde la opinión pública. La crítica cotidiana, estimulada por los medios masivos de comunicación carga contra todas las instituciones de prevención y represión de delito, urgiendo la adopción de medidas que constituyan un punto de inflexión en la tendencia creciente de la criminalidad.

Pero como señala Frías Caballero, para dar respuesta a tales demandas, debe tenerse en claro en primer lugar cuál es la función que se pretende asignar al sistema punitivo, y luego determinar qué entendemos por justicia penal.

Respondiendo al primer cuestionamiento, se resalta que la opinión pública mantiene el convencimiento de que el delito y la criminalidad son susceptibles de desaparecer totalmente y que ésta es la misión que debe perseguir el Estado a través de su aparato punitivo. El equívoco de esta expectativa es comparado con la pretensión utópica de que la medicina debe concretar la desaparición de las enfermedades.

Con relación a la segunda de las premisas propuestas, se observa en la comunidad el convencimiento de que la justicia penal constituye un vehículo para canalizar el sentimiento y aspiración de venganza ("vindicta pública").

Estas argumentaciones conducen a la conclusión ya insinuada en párrafos anteriores, acerca de que una respuesta meramente policial-penal al fenómeno de la delincuencia conduce al fracaso de la política criminal, y presenta el riesgo de que tal reduccionismo opere en la práctica como un generador de mayor violencia y criminalidad.

Existe consenso en la criminología actual, sobre la afirmación de que todos los sistemas penales son en cierta medida, productores de marginalidad y delincuencia... Se señalan por ejemplo como constantes, los desvíos en que incurren tales sistemas al obtener la mayor eficacia represiva en sectores más débiles y desposeídos de la sociedad, o el efecto de repotenciación del delito derivado de la falta de tratamiento adecuado en las prisiones.

En forma consecuente, se impone la necesidad para los gobiernos, de adoptar y desarrollar métodos de control no penales para la prevención y disminución de la criminalidad, destacándose que en gran medida el déficit de los programas de alcance parcial se debe fundamentalmente a la falta de coordinación entre la política criminal y la política social.

Las alternativas de acción

Siguiendo la clasificación esbozada por Luigi Daga, los distintos métodos de prevención que proponen las doctrinas criminológicas se pueden agrupar de acuerdo al mayor o menor énfasis en el componente penal de la problemática.

Así existe el modelo penal clásico "...cuya finalidad es obtener la conformación de las normas penales; el objeto es el criminal, el método que se usa es el proceso criminal, el objetivo es la condena del culpable y la sentencia. La pena tiene una doble finalidad: retribuir y enmendar. El modelo penal es el más conocido y el único existente realmente en todos los países civilizados".

Un segundo modelo denominado "situacional" es el que tiene por finalidad crear una conciencia colectiva de la prevención, y a través del método de la defensa pasiva mediante el refuerzo del sistema de seguridad y la autovigilancia comunitaria, persigue como objetivo la disuasión del delincuente ocasional desalentando actos criminales oportunistas y el vandalismo. Una variante de éste, es el método que hace hincapié en la víctima potencial, a la que se le participa la necesidad de reforzar las medidas de seguridad en el marco de autodefensa comunitaria.

Otro método, es el que se sirve de la acción directa del Estado en la creación del bienestar colectivo considerado éste como instrumento de prevención social. A través de la asistencia de oficinas oficiales, se persigue el objetivo de luchar contra la pobreza y el aumento de la ayuda económica.

Existe finalmente un modelo teórico, que se pretende sustituto - y antagónico- del sistema penal, que persigue a través de métodos conciliatorios, preservar la armonía social y evitar el conflicto; o solucionarlo en el restablecimiento de la paz entre la víctima y el ofensor.

Es oportuno anticipar que no resulta posible, dada la diversidad de formas que adopta la delincuencia urbana en la actualidad, inclinarse por la adopción de un único y esquemático mecanismo de prevención.

Así por ejemplo, es evidente que la criminalidad organizada a gran escala, que comprende el tráfico de drogas, armas, grandes negociados inmobiliarios con utilización de capitales espúreos, no puede ser encarada a través de mecanismos de conciliación o de autovigilancia comunitaria.

La estrategia respecto de esta particular forma de delinquir, no puede apartarse del modelo penal clásico, el que además debe nutrirse de políticas criminales homogéneas a nivel internacional, atendiendo a la naturaleza transnacional bajo apariencia de actividades lícitas por la que aquella se caracteriza.

Ventanas rotas- Tolerancia Cero.- Un modelo particular

Desarrolladas originariamente en la ciudad de Nueva York, y posteriormente difundida al resto del mundo, la doctrina de la ventana rota y la política de tolerancia cero, se manifiesta como un método de prevención del delito que ha generado adhesiones y críticas desde distintos sectores involucrados con la problemática de la seguridad ciudadana.

Parte de la idea de que el miedo al crimen se encuentra fuertemente relacionado con la existencia de condiciones desordenadoras en vecindarios y comunidades. La vida urbana es caracterizada por la presencia de muchos extraños, y en tales circunstancias, los ciudadanos necesitan mínimos niveles de orden. La mayoría de los individuos no encuentran dificultad de mantenerse en equilibrio civilizado. Algunos son incapaces de aceptar -o no quieren hacerlo- limitación alguna sobre su propia conducta. En el extremo de este tipo de individuos, existen criminales predadores, asesinos, violadores, asaltantes. La sociedad uniformemente condena estas conductas y ha desarrollado instituciones para prevenir las y castigarlas. Menos extrema es la conducta desordenadora, que mientras no representa la seriedad propia de un crimen, puede amenazar el orden social por la generación de miedo y condiciones criminógenas.

En el catálogo de conductas desordenadoras se consignan: el pandillaje agresivo, la prostitución callejera, el alcoholismo o el beber bebidas alcohólicas en público, el hostigamiento, la obstrucción de calles y espacios públicos, la realización de graffitis y vandalismo, orinación y defecación en público, ventas callejeras sin licencia, el lavado de parabrisas de automóviles no solicitado, y otros actos similares. La mayoría de estas conductas son clasificadas por leyes estatales y ordenanzas de las ciudades como pequeñas ofensas y frecuentemente son punibles sólo con multas o servicios comunitarios.

Se utiliza la imagen de la ventana rota para explicar cómo los vecindarios pueden decaer en desorden e incluso en crimen si nadie atiende eficientemente al mantenimiento de las condiciones indispensable para el orden. Si la ventana de una oficina o de un comercio es rota,

quienes transitan y observan concluirán que nadie cuida o nadie está a cargo de la seguridad de ese edificio. Al poco tiempo algunos comenzarán a arrojar piedras para romper más ventanas.

Pronto todas las ventanas serán rotas y quienes por allí pasen pensarán que no solamente no hay nadie a cargo del edificio sino nadie está a cargo de la calle en que el mismo está emplazado. Sólo el joven, el criminal o el insano tiene algo que hacer en una desprotegida avenida, y entonces más y más ciudadanos abandonarán la calle dando lugar a aquellos que la aprovechan. Pequeños desordenes conducen a desvíos de conducta cada vez más grandes, y tal vez incluso al crimen. En consecuencia, si se combate inflexiblemente cada uno de estos desmanes cotidianos, se logra hacer retroceder las grandes patologías criminales.

Se exhiben los índices decrecientes de la criminalidad en Nueva York, como un triunfo de este tipo de control social, mas el mismo ha sido permanentemente cuestionado por defensores de derechos civiles, quienes alegan que consiste en un sistema discriminatorio que termina por criminalizar la pobreza. Erigen en contraposición, modelos como los desarrollados en la ciudad de San Diego, basados en el sistema de policía de cercanías, que hace pie en la resolución de los problemas mediante la cooperación activa y regular de los residentes.

Abolir el sistema penal?

En el otro extremo de las posiciones, se ubican quienes por considerar que el sistema penal es una mera maquinaria de castigo y exclusión, sostienen que es necesario su abolición. Es inútil esperar del sistema penal que suprima la criminalidad. Sostienen que la efectividad de dicho sistema es sólo marginal, abarcando una muy pequeña proporción de conductas "etiquetadas" como crímenes. El encarcelamiento como pena se revela inhumano y carente de todo sentido; es para ellos un sufrimiento estéril, que lejos de cumplir con una función de prevención (especial o general) estigmatiza, despersonaliza y realimenta el circuito delictual; en lugar de resocializar, la prisión hace perder al hombre su sociabilidad. El Sistema penal crea y refuerza las desigualdades sociales.

Louk Hulsman, que impulsa esta novedosa propuesta de control social propone la descriminalización total de las conductas hoy considerada contrarias a la ley penal, partiendo de la observación de la realidad desde otra óptica lógica. Esta doctrina propone un cambio total, desde el vocabulario y denominación de la criminología, hasta la manera de "pensar" las conductas hasta ahora criminales, propugnando una confianza mayor en los procesos de regulación social no formalizados ni centralizados. Los crímenes o delitos son en definitiva "situaciones problemáticas" cuya resolución definitiva únicamente puede ser hallada en la interacción directa entre las personas involucradas.

Este modelo no ha salido del campo de la teoría, por cuanto no existe país en el mundo que haya resignado y desarticulado la estructura estatal punitiva. Y entendemos, sin perjuicio de compartir en alguna medida el diagnóstico sobre deficiencias de los sistemas penales en general, que se trata de una formulación extremadamente idealista no susceptible de instauración práctica, teniendo en cuenta las características y el elevado nivel de la conflictividad social que impera hoy en nuestras comunidades.

Perspectiva local

Centralizando el análisis a la situación por la que atraviesa nuestro país en materia de seguridad ciudadana, debe partirse de la premisa inicial de que cualquiera sea el plan de lucha contra la criminalidad, el mismo ha de ajustar sus consignas operatorias a las pautas rectoras contenidas en nuestra Constitución Nacional y en los pactos y tratados internacionales que nos sitúan en un sistema internacional de garantías y defensa de los derechos humanos.

En este sentido cabe recordar que la seguridad personal se encuentra contemplada en el art. 7.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) como uno de los derechos cuyo libre y pleno ejercicio ha comprometido nuestro país garantizar. Así también establece que la seguridad de todos constituye uno de los límites que se erigen frente a los derechos de cada individuo (art.32.2).

De esta manera queda conformado el marco normativo de jerarquía constitucional en el que debe insertarse la política criminal de nuestro país.

La realidad cotidiana nos demuestra que nuestro sistema penal en sus tres grandes segmentos: policía, justicia y cárcel, se ha evidenciado desbordado e ineficaz para combatir el delito y detener su tendencia creciente. Precisamente el equívoco ha consistido en mantener por décadas la convicción de que tal empresa podría ser encarada con éxito exclusivamente con aquella estructura, poniendo el acento en la represión del delito y virtualmente renunciando a la prevención.

La intensificación de la dureza represiva ya ha evidenciado su fracaso en la lucha contra el aumento de la criminalidad. Por ello es que entendemos debe recurrirse a enfoques extrapenales que combinados con las instituciones punitivas tradicionales conformen una batería de respuestas múltiples, adecuadas a las distintas connotaciones socioculturales de las diversas variantes del delito.

La justicia penal, al igual que la institución penitenciaria, es una secuencia que se activa con posterioridad a la comisión del delito, y su principal contribución a la política criminal en su objetivo de consolidar la seguridad pública, consiste en garantizar juicios rápidos, justos y eficaces con protección de los derechos fundamentales de toda persona sometida a proceso. Pero el aparato judicial no tiene capacidad -y jamás podrá tenerla- de absorber y procesar la totalidad de las conductas que ingresan al sistema, produciéndose de hecho una mecánica de selección que fundada en la imposibilidad fáctica señalada, hace recaer con contundente efectividad el peso de la persecución penal estatal preponderantemente sobre los sectores más desposeídos de la población.

La situación se agrava en las prisiones, ya que la superpoblación reinante impide cumplir acabadamente con los objetivos de resocialización que el tratamiento persigue, desvirtuándose toda finalidad preventiva -especial o general- de la pena, y constituyendo en definitiva, una instancia en donde toma impulso la inclinación hacia la reiteración delictiva..

La verdadera batalla contra el delito se encuentra en el extremo de la línea, en el estadio previo a que el delito se cometa. La prevención es el más efectivo instrumento de la política criminal, y las fuerzas policiales deben ser sus principales operadoras, en el marco de un nuevo concepto de

control social, en el que a la violencia propia del conflicto social criminalizado, no se suma la violencia inoperante del Estado.

Del mismo modo que se plantea el proceso penal la necesidad de superar la aparente contradicción entre seguridad y respeto de las garantías del imputado, es necesario zanjar el conflicto derechos humanos-función policial. Tal como lo afirma Maier, el mismo opera como un impedimento para el armado consensuado de una política criminal integral de prevención; y aquella superación debe darse en el marco de un diálogo frontal entre los defensores de tales derechos y la institución policial, desechando el encierro o encapsulamiento de cada término del problema, y posibilitando así una visión global del mismo que permita la construcción de compromisos necesarios para avanzar hacia su solución.

En este nuevo enfoque preventivo de la actuación policial, el control y conducción de la policía deben recaer en funcionarios civiles de forma tal que por un lado, se desmilitariza su organización y se evitan las internas por el poder a nivel de "cúpulas"; mientras que por otra parte se subordinan los criterios de actuación de los cuadros a lineamientos de política criminal trazados desde las máximas instancias decisorias del gobierno, a quien le incumbe fijar las pautas a respetar en materias tan sensibles.

La arquitectura de prevención debe completarse con la activa participación de la comunidad a través del denominado tercer sector, comprendiendo a entidades intermedias, asociaciones civiles sin fines de lucro, colegios de profesionales, cámaras empresarias, ONGs. Debe generarse un programa dinámico para concientizar a tales organizaciones del problema de la criminalidad y la seguridad ciudadana, a la vez que deben instrumentarse mecanismos de coordinación entre los distintos componentes y con las fuerzas policiales de cada zona o región, que posibiliten hacer frente al flagelo en forma mancomunada.

En igual sentido, la comunidad, desde su concreta y cercana realidad local debe jugar un papel importante en las estrategias a desarrollar, como así también en la identificación y solución de sus principales problemas de seguridad. La implementación organizada y sistematizada del modelo de prevención situacional, basado en la autodefensa y autovigilancia de la comunidad como elemento disuasivo del delito ocasional, constituye un instrumento valioso que ya reconoce aplicaciones surgidas de la espontánea iniciativa de vecinos ("Plan Alerta" implementado en Saavedra, Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Deben profundizarse las acciones tendientes a dotar a los cuerpos policiales de mayor profesionalismo y capacitación que contemple una clara diferenciación entre su dos principales funciones: seguridad-prevención e investigación penal como auxiliares subordinados a la justicia. Y frente a la inevitable realidad de retracción presupuestaria, es preciso agotar las alternativas de mejoramiento en la asignación de recursos con miras al mejor equipamiento posible y una más eficiente reestructuración de la institución en su conjunto.

Es esencial que la policía conserve el monopolio de coerción en las calles, pero también es importante que reafirme su cercanía y pertenencia al barrio (policía de orientación comunitaria o de "proximidad").

La permanente especialización y profesionalización de las agencias oficiales que tienen a su cargo la prevención y represión de la "macrocriminalidad" organizada y la llamada delincuencia de cuello blanco, es una condición indispensable para lograr eficacia contra los efectos

desintegradores que sobre el tejido social produce este tipo de criminalidad. Que por otra parte, opera habitualmente con impunidad, fuera del alcance de las instituciones penales, acentuando el perfil selectivo que las mismas exhiben respecto de la "microcriminalidad" y las clases desposeídas.

Mas, hemos advertido que la violencia delictual reconoce una multiplicidad de causas, vinculadas a factores sociológicos, socio-culturales y económicos. Por este motivo, juegan un papel preponderante en el tipo de estrategia propuesta, los programas de armonización de las políticas públicas coordinadas hacia la atención de la inseguridad ciudadana desde una perspectiva estatal también preventiva y multidisciplinaria.

Se previene fundamentalmente el delito, a través de programas eficaces de contención social que mitiguen el efecto desintegrador de la pobreza, de la desocupación, de la exclusión y marginación social de los jóvenes, de la falta de igualdad de oportunidades, del avance del alcohol y de la droga. No puede haber una estrategia sostenible de lucha contra el delito en un contexto de exclusión social y de deterioro de los mecanismos de socialización.

Se trata en definitiva, de la búsqueda de instrumentos fuera del derecho o del sistema punitivo, que permitan llevar al mínimo posible el grado de violencia en la convivencia urbana, apuntando a respuestas no vinculadas específicamente con la prevención o tratamiento del delito, sino con el mejoramiento de la calidad de vida en su conjunto.

Nuestro objetivo de diseñar una política eficaz en materia de seguridad y fuerza pública, compatible con un Estado democrático y social de derecho, no podrá ser cumplido si se intenta alcanzar fuera del marco de una política social integral.

Bibliografía

- Cafferata Nores José I. *La Seguridad Ciudadana Frente al Delito*. Ed. Depalma, Buenos Aires. 1991
- Daga Luigi. *Delincuencia Urbana y Política de Prevención*. Opúsculos de Derecho Penal y Criminología. N° 33. Ed. Marcos Lerner Editora Córdoba. 1988
- Elbert Carlos Alberto. *Criminología Latinoamericana, Teoría y propuestas sobre el control social del tercer milenio*. Ed. Universidad, Buenos Aires, 1999.
- Foro Europeo por la Seguridad Urbana-Seguridad y Democracia. Convención de Zaragoza del 8 y 9 de febrero de 1996 sobre Fuerzas Policiales en Europa y Seguridad Urbana. Ed. Ministerio de Justicia e Interior España.
- Frías Caballero Jorge. *Nuevos Temas Penales*. Ed. Livrosca, Caracas 1998.
- Hulsman Louk- Bernat de Celis J. *Sistema Penal y Seguridad Ciudadana: Hacia una alternativa*. Ed. Ariel S.A. Barcelona 1984.-
- Instituto Ineramericano de Derechos Humanos. *La Seguridad Ciudadana en Centroamérica: Aspectos Teóricos y Metodológicos*. Proyecto Seguridad Ciudadana 1998-1999.
- Kelling George L. and Coles Catherine M. *Fixing Broken Windows. Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*. Nueva York. Touchstone Book published by Simon & Schuster 1997.

- Maier Julio B. J., Abregú M. y Tiscornia S. *El papel de la Policía en la Argentina y su situación actual*. en "Justicia en la Calle -Ensallos sobre la Policía en América Latina" Ed. Peter Waldmann. 1996.-
- Riedman Arnold. *La Reforma Policial en Colombia*. en "Justicia en la Calle -Ensallos sobre la Policía en América Latina" Ed. Peter Waldmann. 1996.-
- Wacquant Loïc. *Las cárceles de la Miseria* Ed. Manantial S.R.L. Buenos Aires 2000.