



material de cátedra



POLÍTICAS PÚBLICAS Y SEGURIDAD CIUDADANA

Sergio G. Eissa
(Coordinador)



Políticas públicas y seguridad ciudadana / Sergio Eissa ... [et.al.] ; coordinado por Sergio Eissa. -

1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Eudeba, 2015.

274 p. ; 23x16 cm. - (Material de cátedra)

ISBN 978-950-23-2409-8

1. Políticas Públicas. 2. Seguridad Social. I. Eissa, Sergio II. Eissa, Sergio, coord.

CDD 320.6



Eudeba

Universidad de Buenos Aires

Primera edición: febrero de 2015

© 2015 Editorial Universitaria de Buenos Aires

Sociedad de Economía Mixta

Av. Rivadavia 1571/73 (1033) Ciudad de Buenos Aires

Tel.: 4383-8025 / Fax: 4383-2202

www.eudeba.com.ar

Diseño de tapa: *Alessandrini & Salzman*

Corrección y composición general: Eudeba

Impreso en Argentina.

Hecho el depósito que establece la ley 11.723



No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
--------------------	---

PARTE I.

HERRAMIENTAS CONCEPTUALES Y MARCO HISTÓRICO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ABORDAJE CONTEXTUALIZADO DE LAS PROBLEMÁTICAS DE SEGURIDAD

CAPÍTULO 1. Estado, sociedad y teorías de las políticas públicas	13
<i>Sergio G. Eissa</i>	

CAPÍTULO 2. Las Políticas de Defensa de Seguridad Pública ante el fenómeno de la delincuencia común y el crimen organizado transnacional ...	33
<i>Daniel Rodríguez</i>	

CAPÍTULO 3. Hacia una conceptualización de la Seguridad Ciudadana	55
<i>Maira B. Vásquez</i>	

CAPÍTULO 4. Teorías criminológicas tradicionales	69
<i>Maira B. Vásquez</i>	

CAPÍTULO 5. Nuevos paradigmas en Seguridad Ciudadana	89
<i>Sergio Caplan</i>	

CAPÍTULO 6. Cambios en el Esquema Estado-Sociedad y en la estructura del Sistema Internacional	101
<i>Sergio G. Eissa</i>	

PARTE II

EL IMPACTO DE LOS CAMBIOS EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL SOBRE EL UNIVERSO DEL DELITO Y LA VIOLENCIA

CAPÍTULO 7. Diagnóstico y problemática del delito en Argentina	115
<i>Sergio Caplan</i>	

CAPÍTULO 8. Nuevas Amenazas y Crimen Organizado	129
<i>Sergio G. Eissa</i>	

CAPÍTULO 9. Tráfico y Trata de Personas, una de las manifestaciones del Crimen Organizado Trasnacional.....	141
<i>Maira B. Vásquez</i>	

CAPÍTULO 10. Cibercrimen: el delito en la sociedad de la información	163
<i>Gustavo Saín</i>	

PARTE III

POLÍTICAS Y SISTEMA DE SEGURIDAD

CAPÍTULO 11. La Policía, los Modelos Policiales y las Modalidades de Policiamiento.....	189
<i>Maira B. Vásquez</i>	

CAPÍTULO 12. El Sistema penal judicial: orígenes y características.....	203
<i>Carolina Cuello y Ramiro Riera</i>	

CAPÍTULO 13. Reflexiones sobre la “cárcel” y su forma	219
<i>Maira B. Vásquez</i>	

CAPÍTULO 14. Inteligencia Criminal: una nueva disciplina para una antigua profesión.....	229
<i>Eduardo Estévez</i>	

CAPÍTULO 15. Evaluación de la actividad policial.....	245
<i>Sergio G. Eissa</i>	

ACERCA DE LOS AUTORES.....	269
----------------------------	-----

PRESENTACIÓN

Hacia fines de los años noventa, el problema del delito y la violencia se convirtieron en una de las principales cuestiones de la agenda pública. Desde entonces el debate ha estado dominado por el reduccionismo de creer que el aumento de la pena o la militarización o incremento del poder de fuego pueden dar cuenta de esta problemática compleja. La Ciencia Política, desde la perspectiva de las políticas públicas, porque en definitiva de eso se trata la política de seguridad ciudadana, ha incidido poco en este debate público. No obstante, y de manera creciente, jóvenes politólogos se han interesado en esta problemática y ello se ha reflejado en las ponencias presentadas en Congresos, Seminarios, como así también en los artículos y tesis de maestría y doctorado que se han producido en los últimos años.

Esta obra colectiva intenta ser un aporte más a esta creciente presencia de los politólogos en el debate sobre la problemática del delito y la violencia en nuestro país. Entendiendo a dicho problema con un fenómeno social multicausal, se busca tener una mirada integradora y compleja que redunde en el diseño de políticas públicas de seguridad ciudadana que no se limiten al debate sobre el monto de las penas del Código Penal o la reducción de edad de imputabilidad de los menores. Desde ese lugar, el libro está principalmente dirigido a los estudiantes de ciencia política y al público en general, en tanto que presenta algunas de las discusiones teóricas en torno a las instituciones y políticas asociadas a la seguridad ciudadana.

De esta manera, el libro se divide en tres partes. La primera presenta las teorías, conceptos y contexto en el cual se desenvuelve la problemática del delito y la violencia. Se abordan algunos conceptos de Estado y políticas públicas, para seguidamente debatir el concepto de seguridad ciudadana, diferenciado no sólo del de seguridad pública, sino también del de política de defensa, en tanto que ambos están dirigidos a problemáticas de naturaleza diferentes. Los artículos siguientes dirigen el debate analítico hacia aquellas teorías denominadas tradicionales y los nuevos paradigmas integrales que abordan estos problemas desde un punto de vista más complejo. Finalmente, el último artículo de esta primera

parte intenta busca dar cuenta de aquellos cambios que creemos han incidido no solo en la problemática del delito y la violencia, sino también el debate sobre dichos problemas.

La segunda parte analiza algunos problemas delictivos. El primero estudia el delito y la violencia en nuestro país. Seguidamente se critica el concepto de Nuevas Amenazas y del crimen organizado, siendo el eje argumental subyacente, en ambos casos, que la militarización de estos problemas o el involucramiento de las Fuerzas Armadas ya sea en el combate del delito común o en la adopción de las Nuevas Amenazas como hipótesis de empleo del Sistema de Defensa no es la solución a desafíos del orden de la criminalidad organizada. Tal como analizan los autores la problemática de la trata y el tráfico de personas, así como el ciber delito, se requiere de un Estado inteligente con la capacidad de realizar inteligencia criminal y de efectuar análisis económico siempre asociado a esta clase de delitos organizados.

Finalmente, en la tercera parte se discuten instituciones y políticas vinculadas a la problemática de la seguridad ciudadana. Si bien una política integral de seguridad ciudadana, y queremos subrayar esto, excede a la policía, a la justicia, al sistema penal y a la inteligencia criminal, creímos importante reflejar los debates en torno a estas instituciones. En primer lugar porque son instituciones y políticas del Estado y, por lo tanto, objeto de estudio de la Ciencia Política. En segundo lugar, porque pese a ser instituciones del Estado y políticas formuladas desde el Estado, algunas de ellas –sobre todo el sistema de justicia y la inteligencia criminal, por ejemplo, resultan como extrañas a los politólogos–, tal vez en la falsa creencia que son un ámbito de estudio que pertenece exclusivamente a las ciencias jurídicas o a la sociología. De esta manera, se estudia la policía; el sistema penal judicial; la cárcel; y la inteligencia criminal. Como colofón se presentan las formas en que puede ser evaluada la actividad policial, teniendo presente que esta agencia del Estado es solo una parte de una política de seguridad ciudadana.

Como dije al principio esta es una obra colectiva. De ella participamos los integrantes del Seminario de Políticas Públicas, Seguridad Regional y Seguridad Ciudadana de la carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA): el que suscribe esta introducción y los Licenciadas/os Maira Belén Vásquez y Sergio Caplan. Este Seminario empezó a dictarse en el año 2007 en la carrera con un formato dedicado exclusivamente a la problemática de la seguridad. En el año 2010 se realizó un cambio importante en la currícula del seminario e incorporamos el debate en torno a la política de defensa que, esperamos, en su momento también requiera un libro al respecto desde el enfoque de las políticas públicas y las relaciones internacionales. Pero conscientes de la necesidad de ampliar el debate, hemos convocado a algunos colegas para que compartan sus ideas en algunos temas que creíamos también

relevantes. A Carolina Cuello, Eduardo Estévez, Ramiro Riera, Daniel Rodríguez y Gustavo Saín les damos las gracias por sus contribuciones a esta obra colectiva.

Algunas temáticas pueden estar faltando en este libro. Asimismo, no se abordan instituciones puntuales de Argentina y otros países, más allá de algunos ejemplos que se presentan y del capítulo acerca del diagnóstico. Los comentarios y las críticas harán que tal vez una segunda edición ampliada y corregida, incluya esos temas que pudieron haber faltado y aborden casos nacionales y/o institucionales específicos.

Quisiera agradecer especialmente a la carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, a sus autoridades y estudiantes por permitirnos debatir estos temas en la Facultad. También quiero extender el agradecimiento al Instituto Universitario de Gendarmería Nacional y a sus estudiantes por facilitar el encuentro entre la teoría y la práctica, de la que tanto he aprendido y al titular de la materia en dicha institución, Lic. Diego Gorgal, por la libertad académica que siempre me ha brindado.

Este libro no hubiera sido posible sin el esfuerzo de mis colegas de cátedra, pero debo un especial agradecimiento a Maira Belén Vásquez por darle unidad y coherencia a esta obra, y al revisar cada uno de los capítulos y sugerir cambios en aquellos capítulos que tanto Sergio Caplan como yo hemos escrito, que sin duda han mejorado la versión final. Finalmente quiero agradecer al editor, Esteban Lo Presti y, especialmente, a la Editorial EUDEBA por confiar en esta propuesta y por seguir comprometiéndose desde hace ya muchos años a la producción e investigación universitaria.

SERGIO G. EISSA

Doctor en Ciencia Política
Universidad de Buenos Aires



PARTE I

HERRAMIENTAS CONCEPTUALES Y MARCO
HISTÓRICO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE
UN ABORDAJE CONTEXTUALIZADO DE LAS
PROBLEMÁTICAS DE SEGURIDAD



CAPÍTULO 1

ESTADO, SOCIEDAD Y TEORÍAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Sergio G. Eissa

La necesidad de autoridad que resguarde los intereses colectivos en cualquier sociedad, es el fundamento mismo del Estado en tanto única estructura con capacidad para dar solución a las disputas que se dan entre sus miembros. En efecto “el fin del Estado es, particularmente, la seguridad” (Hobbes, 2003:137). Donde el hombre se ha reunido en sociedad ha de nacer el Estado porque la multitud, con el fin de velar por la conservación de su propia vida, lo funda instaurando la paz y la seguridad física de la sociedad, haciendo del objeto primero y fin último del Estado la protección de la vida de sus súbditos, el último fundamento racional de su seguridad colectiva (Hobbes, 2003:137-182).

Cabe preguntarnos aquí cómo alcanza este fin el Estado, y no es de otro modo que a través de un gobierno representado necesariamente por un sujeto concreto –grupo, persona física o moral– titular del poder. De hecho, el gobierno es condición necesaria para la existencia del Estado –no así para la existencia de la nación– y ello, porque la sociedad organizada no puede “desenvolverse sino mediante un régimen de autoridad que ordene los esfuerzos comunes, reciba y aplique los medios” (Garza Salinas, 2002, 100) y esto es gobernar. La acción del Estado para lograr sus fines se lleva a cabo mediante su política general la cual tiene que referirse a situaciones y campos específicos y diferentes, cuestión por la cual se concreta a través de políticas particulares dando lugar a acciones diferenciadas que, en sí mismas, son los objetivos políticos concretados en los programas de gobierno (Cavalla Rojas, 1979:336-368).

De este modo, como una de estas políticas particulares contribuyentes a la política general, se encuentra *la política de seguridad ciudadana como responsabilidad indelegable del poder público estatal en tanto que sin ésta es imposible el desarrollo adecuado de la sociedad*, dado que se pone en peligro la supervivencia misma del Estado desde su propio núcleo, es decir, su interior. La idea de seguridad pública se encuentra aquí vinculada a la protección de la paz pública y como tal es “concebida como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública mediante la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público” haciendo uso del

sistema de control penal y el aparato policial (Mendieta Jiménez; González Ruíz; Buscaglia; Ventura; Zigerman, 2009:35).

Ahora bien, este *conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas* tendientes a garantizar la seguridad, es decir *las políticas de seguridad*, en tanto responsabilidad indelegable del Estado y acción emanada desde esta estructura, *se constituyen en una política pública* cuyo proceso de construcción –el de las políticas públicas– debe ser entendido como uno de tipo complejo en el cual intervienen múltiples actores y concebido dentro del contexto social, político, institucional y económico en el que se encuentra inserto.

El abordaje de las cuestiones relativas a la seguridad en tanto problema público implica entonces la comprensión de este proceso complejo, influenciado por múltiples factores que moldean la toma de decisiones y no concluye con la simple adopción de un curso de acción determinado sino que, además, es preciso diseñar e implementar el curso adoptado, esto es, la política en cuestión.

Es a los efectos de dar cuenta de la complejidad del proceso y entender por qué algunos problemas reciben la atención de la sociedad y el Estado y otros no, y cómo es la interacción entre estos, que abordaremos los postulados básicos de *tres enfoques analíticos principales* de las políticas públicas –*enfoque socio-céntrico, estado-céntrico y relacional*– los que servirán además de marco introductorio al modelo de la teoría de la “*hechura de la política pública*”, en la inteligencia de que estos elementos conceptuales nos permitan aprehender la dinámica del proceso de la política de seguridad en tanto política pública.

1. Los tres enfoques analíticos principales: socio-céntrico, estado-céntrico y relacional

El estudio de las políticas públicas podría definirse como *el estudio de la acción de las autoridades en las actividades de la sociedad* y asimismo, podríamos decir que es la *esencia de la actividad del Estado*.

Existen diversas posiciones sobre el rol del Estado y la sociedad en la conformación u origen de la política pública y su desarrollo. De hecho, las políticas *entendidas como acciones* podrían seguir dos cursos de activación en términos analíticos: por un lado, pueden presentarse como *respuestas a demandas de la sociedad civil* y, por otro, pueden iniciarse por la *intervención directa del Estado* en esferas de la realidad social en temas que, aunque no se presenten como prioritarios de la sociedad civil, pueden ser considerados centrales por el Estado.

A partir de esto podemos distinguir *dos aproximaciones teóricas*: las que están *centradas en la sociedad* y aquellas *centradas en el Estado*. Sin embargo, algunos autores también han analizado “los Estados en relación con tipos concretos de

entornos socioeconómicos y políticos y poblados por actores que tienen intereses y recursos determinados” (Skocpol, 1985:27). De esta manera es importante estudiar no sólo las características de los Estados, sino también el equilibrio y las ventajas de estos frente a las de los actores sociales. *A este enfoque teórico sobre las políticas públicas se lo puede denominar como relacional.* Veamos brevemente cada uno de ellos.

Los autores del “*enfoque centrado en la sociedad*” conciben a las políticas públicas como *respuestas del Estado ante demandas de la sociedad*, esto es, consideran a las instituciones y a las organizaciones estatales como *instrumentos que reaccionan a las demandas suministrando productos*. De acuerdo al análisis de Theda Skocpol (1985:4), el gobierno es “considerado primordialmente como un terreno en el que los grupos de interés de carácter económico o los movimientos sociales normativos contendían o se aliaban entre sí para configurar la adopción de decisiones sobre política pública”. Dentro de este enfoque, podemos ubicar a las perspectivas pluralista y la estructural-funcionalista que predominaron en la sociología y la ciencia política de los Estados Unidos durante las décadas de los cincuenta y los sesenta, así como también a los neomarxistas críticos (Skocpol, 1985).

Las *perspectivas pluralistas* colocan su foco en las contingencias históricas que los actores toman en cuenta para definir sus preferencias en los mercados políticos y económicos (Skocpol, 1985). Como sostiene Skocpol (1985:5) la estructura y actividades del Estado en su conjunto “desaparecían de la vista y el análisis en este enfoque”.

Dentro de las perspectivas pluralistas podríamos incluir a aquellos autores que ponen el énfasis en la racionalidad. Estos piensan que los individuos saben lo que quieren y que pueden elegir racionalmente los cursos de acción para obtenerlo, conociendo además cuáles son las potenciales consecuencias. Siguiendo a Aristóteles, que postulaba que el hombre era un animal racional, los autores de la elección racional –como Kenneth Arrow– argumentan que en la sociedad la deliberación y la razón “están a la orden del día” y asumen que cada individuo “tiene una manera clara y consistente de arribar a una decisión final” (Zahariadis, 2003:18-19). Frente a esta postura, la teoría de racionalidad limitada –como la de Herbert Simon– afirma que un ser humano que actúa en una organización tendría una capacidad de conocimiento limitada y, por consiguiente, su capacidad de elección y racionalidad sería imperfecta, tratando así, de hallar soluciones antes que maximizar completamente todas sus ventajas. A pesar de ello, no se aparta del anterior marco analítico porque sigue sosteniendo que los individuos tienen una forma clara y consistente para arribar a una decisión (Zahariadis, 2003).

La *escuela estructural-funcionalista* intenta explicar la vida social a partir de una analogía con la vida orgánica. Gabriel Almond y Bingham Powell (1966) en

su libro *Política comparada. Una concepción evolutiva*, formularon el paradigma estructural-funcionalista para la Ciencia Política. Almond, junto a Kart Deustch y David Easton, son algunos de los autores más importantes de las teorías sistémicas. Para ellos, la política es un sistema de interacciones sociales a través del cual los valores se asignan de modo imperativo en una sociedad. Para David Easton, la vida política es una serie compleja de procesos, en donde las demandas –*inputs*– y apoyos modifican y modelan el funcionamiento del sistema político, y los *outputs* son las decisiones y acciones que efectúan las autoridades. De esta manera, las políticas públicas serían productos del sistema político y el Estado funcionaría como “una caja negra”, cuyo interior y las cosas que allí suceden no forman parte del análisis.

Por su parte, los *neomarxistas* han desarrollado interpretaciones alternativas de las funciones socioeconómicas que desempeña el Estado capitalista. Según Skocpol (1985:6) para algunos de estos autores “el Estado es un instrumento de dominación de clase; para otros, un garante objetivo de las relaciones de producción de la acumulación económica; y para otros [...] un terreno en el que se libran las luchas políticas de clases”. Esta autora sostiene que “los neomarxistas que han escrito sobre el Estado han mantenido unos supuestos, profundamente arraigados, centrados en la sociedad, lo cual no les ha permitido dudar de que, en la base, los Estados están configurados intrínsecamente por las clases o las luchas de clases y sirven para mantener y ampliar los modos de producción” (Skocpol, 1985:6), descartando así la acción estatal autónoma.

Por otro lado el “*enfoque estado-céntrico*” se asienta sobre la premisa de que el Estado Nacional se constituye como el núcleo de regulación y articulación social (Oszlak y O'Donnell, 1982). Estos autores interpretan las interacciones entre Estado y sociedad, tomando en cuenta los vínculos a través de los cuales se dirimen los contenidos de la agenda social vigente y las formas de resolución de las cuestiones que la integran. Para ellos, el orden social depende de los problemas y desafíos que el propio proceso social encuentra en su desarrollo histórico, así como de las posiciones adoptadas y recursos movilizados por los diferentes actores para resolverlos, incluido el mismo Estado. Estos problemas y desafíos son parte de la agenda del Estado-Nación. El orden social se erige en la agenda de problemas de la sociedad. Así, la agenda estatal representa el “espacio problemático” de una sociedad, el conjunto de cuestiones no resueltas que afectan a uno o más de sus sectores y que constituyen el objeto de la acción del Estado, su dominio funcional. Las políticas estatales adoptadas son “tomas de posición” de sus representantes e instituciones frente a las diversas opciones de resolución que esas cuestiones vigentes admiten teórica, política y materialmente. La continuación de esas cuestiones en la agenda revela la existencia de conflictos no resueltos, de tensiones sociales y de actores movilizados en torno

a la búsqueda de soluciones que expresen sus particulares intereses y valores. De aquí se desprende la inherente conflictividad del proceso de resolución de cuestiones sociales y de la agenda que las sostiene.

Este segundo enfoque *reconoce al Estado como una realidad jurídica constituida por una serie de instituciones, en dónde los gobernantes, nacionales y locales, los burócratas, los partidos políticos y los grupos de presión, actúan únicamente en su propio beneficio e intentan maximizar sus intereses.*

Las raíces de este enfoque pueden rastrearse en los trabajos de científicos sociales del continente europeo, que a pesar del proceso de industrialización, se negaron a aceptar la minimización del papel del Estado (Skocpol, 1985). Autores como Alfred Stepan y Ellen Trimberger para los “Estados autoritarios” por un lado y Hugh Heclo, Stepan Krasner y Kenneth Finegold y Theda Skocpol para los “Estados constitucionalistas” por el otro, piensan al Estado como “organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, (que) pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad. Esto es lo que se entiende normalmente por autonomía del Estado” (Skocpol, 1985:12). Mientras en los primeros la autonomía es más amplia, en los segundos esta es más limitada.

La autonomía del Estado, sostiene Skocpol (1985), nunca es realmente desinteresada, porque una característica de la autonomía es el fortalecimiento de las prerrogativas de los funcionarios estatales. Por ejemplo, Geddes (1994) pone el énfasis en cómo se determina la política en función de la situación de los actores dentro del Estado; lo corto o largo de los períodos de elecciones; la necesidad de resultados; entre otros factores.

Dentro del enfoque centrado en el Estado, podríamos ubicar también a algunos autores provenientes de las relaciones internacionales. Durante los años cincuenta, por influencia de la corriente conductista, aparecen los primeros estudios sobre los procesos de toma de decisión en política exterior. Autores como Skinner y el soviético Pavlov, buscaban darle mayor rigor científico al campo de las Relaciones Internacionales. En 1954 se publica *Decisión-making as approach to the study of internacional politics* de Richard Zinder, H.W. Bruck y Burton Sapin, en donde los autores establecen como nivel de análisis al Estado Nación. El Estado ya no es percibido como lo hacían los realistas realistas¹ como una caja negra, sino que está integrado por funcionarios que tienen una visión subjetiva de los asuntos internacionales (Dos Santos Ferreira, 2006:18). Graham Allison, en su libro *La esencia de la decisión: el caso de los misiles en Cuba*, establece tres modelos para comprender la política exterior de los Estados. El primer modelo (Modelo I) considera al Estado como un actor racional; en el segundo

1. Se refiere a la escuela realista de las relaciones internacionales.

modelo (Modelo II) Allison sostiene que las decisiones gubernamentales son el resultado de las rutinas de los órganos de gobierno, es decir, el eje está puesto en las instituciones, más específicamente en las organizaciones gubernamentales y; finalmente, en el Modelo III considera al *output* como el resultado de los juegos de negociación entre los principales actores que dirigen y deciden en materia de política exterior (Allison, 1988).

Por último, se puede afirmar que *la perspectiva relacional buscaría analizar no sólo la organización y los intereses del Estado, sino también a los actores de la sociedad civil, tanto en sus relaciones de complementariedad como de conflicto con el Estado*. Según Skocpol (1985:29-30) “situar de nuevo al Estado en el primer plano de los análisis de la elaboración de la política y del cambio social exige una ruptura con algunos de los supuestos social-deterministas más amplios del pluralismo, estructural-funcionalismo y de los diversos marxismos”. No se trata ahora de construir argumentos estatales deterministas, puesto que la necesidad de analizar los Estados en “relación con los contextos socioeconómicos y socioculturales queda demostrado convincentemente en las mejores investigaciones actuales sobre las capacidades estatales”.

En su trabajo sobre los problemas públicos y la agenda de gobierno, Aguilar Villanueva (1993:37) sostiene que para que una cuestión ingrese en la agenda pública, sería importante el contexto en el cual se desarrolla el debate en la sociedad, porque son los acontecimientos sociales y los actores sociales quienes se encargan de convertirlos en cuestiones, ofreciendo una primera definición. Sin embargo, de esto no se sigue que el problema ingrese en la agenda gubernamental y, menos aún, que se le dé un tratamiento prioritario: el gobierno además de regular y de actuar como filtro, puede ser también un iniciador de cuestiones en la agenda pública.

Los enfoques de la *teoría de la elección racional institucional* se focalizan: a) en los líderes de un grupo reducido de instituciones con autoridad formal en el proceso de toma de decisión; b) asumen que estos actores persiguen sus propios intereses materiales; c) agrupan a los actores en pocas categorías institucionales, tales como las legislaturas, los ejecutivos, las burocracias y los grupos de interés (Sabatier, 2011). Además, para los autores de este enfoque, cada individuo tiene una manera clara y consistente de arribar a una decisión; saben lo que quieren y conocen los diferentes cursos de acción así como sus consecuencias. Estos enfoques presuponen que la información necesaria para la toma de decisiones está disponible y que todos los individuos buscan la máxima utilidad (Zahariadis, 2003).

Los *constructivistas* piensan el proceso de toma de decisión como “un proceso de deliberación entre grupos competitivos”, que sostienen argumentos razonables con los cuales intentan persuadir a los otros. Según Zahariadis (2003), Majone

plantea que “la argumentación es el proceso clave a través del cual los ciudadanos arriban a juicios morales y elecciones públicas”. A diferencia de los racionalistas dónde el “medio de cambio” es el precio, los constructivistas ponen el énfasis en el lenguaje. Mientras los racionalistas dan los objetivos como dados y ponen el énfasis en la “eficiencia técnica”, “los constructivistas ven el análisis como argumento, como una manera crítica de probar supuestos y valores” (Zahariadis, 2003:19).

El enfoque de *multiple streams* enfatiza, en cambio, el rol de las ideas: “Si la ambigüedad es penetrante y central a la política, la manipulación es la lucha por controlar a la ambigüedad” (Zahariadis, 2003:21). No cualquier actor está sujeto a la manipulación. Este enfoque diferencia entre individuos o grupos que son manipulables de aquellos que manipulan –los emprendedores políticos–. Manipular es más que persuadir. Persuadir implica “generar hechos para cambiar las mentes de las personas”. No obstante, este enfoque asume que es en realidad poco lo que se puede cambiar en las mentes de las personas, porque ya se han hecho una idea del tema. Por lo tanto, más información no es la respuesta, sino que, la clave es entender cómo es presentada la información (Zahariadis, 2003, 2007a).

Cabe agregar que los cambios que se han producido en el mundo a partir de 1973 y más especialmente, durante la década del noventa y que han sido agrupados bajo el concepto de “globalización”, requiere que incorporemos también otros elementos al análisis de las políticas públicas. Guillermo O’Donnell (2007) sostiene que no hay dudas respecto del hecho de que la globalización impone restricciones a los Estados, inclusive a los más fuertes, pero esto no se traduce en una disminución del poder estatal. En el mismo sentido se pronuncia Michael Mann (2007) cuando sostiene que quienes hablaban de la fortaleza del Estado-Nación en el pasado, exageraban tanto como los que en la actualidad hablan de la decadencia del mismo.

En efecto, algunos analistas de relaciones internacionales han sostenido que la estructura doméstica era la variable independiente que influía en el tipo de política exterior que tenía el Estado. Específicamente, en América Latina durante los años ochenta, se incorporaron perspectivas teóricas que intentaban explicar la vinculación existente entre el contexto interno y el internacional. Pronto quedó claro que la proliferación de actores trasnacionales, agencias de otros Estados, Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), la interdependencia económica, hicieron esa distinción poco determinante (Eissa, 2005). Pero, por lo expuesto en el párrafo precedente, es relevante estudiar la correlación contraria: pensar a la política doméstica como variable dependiente y al contexto internacional como variable independiente (Gourevitch, 2007). Ya Kenneth Waltz (1988:96) sostenía que las teorías reduccionistas explicaban los acontecimientos internacionales a partir de características situadas a nivel nacional o subnacional y que el intento

de predecir resultados internacionales a partir de las características nacionales conducía a conclusiones poco impresionantes. Por el contrario, “las teorías sistémicas² explican por qué las unidades diferentes se comportan de manera similar y, a pesar de sus variaciones, producen resultados que caen dentro del rango de lo esperado” (Waltz, 1988:108). En definitiva, la estructura del sistema internacional afecta la conducta de las unidades en el mismo. Por lo tanto, en el desarrollo de un modelo de análisis de los procesos de toma de decisión de las políticas públicas, debemos tener presente no sólo el rol de los actores externos en los procesos de política pública doméstica, sino también al impacto de la estructura del sistema internacional. Estas influencias no serán, en coincidencia con Gourevitch (2007:500), totalmente determinantes, puesto que siempre existe algún margen de respuesta a las presiones, el cual variará de Estado a Estado.³

2. El proceso de política pública

Suele pensarse el diseño de la política como un proceso ordenado y racional, como el guión de una obra que tiene una introducción, un nudo y un desenlace. En efecto, Sabatier (2007:3) reseña que en el proceso de hechura de la política “los problemas son conceptualizados y llevados al gobierno por soluciones; las instituciones gubernamentales formulan alternativas y seleccionan soluciones de políticas públicas; y aquellas soluciones implementadas, son evaluadas y revisadas”. Sin embargo, este es un proceso “desaliñado, desordenado, en el que se mezclan y sobreponen sin cuidado y claridad varios problemas y respuestas, varios actores, la decisión y la imposición, la actividad intencional y la inercia”⁴ (Aguilar Villanueva, 1993:17).

El proceso como tal no es algo que exista en la “realidad”, sino que se trata de una *herramienta analítica* para abordar el estudio del mismo. Más que obedecer a un orden temporal, obedece a un orden lógico, intelectualmente construido. Ello, porque las etapas en que puede dividírsele se encuentran superpuestas, interactuando y retroalimentándose mutuamente (Aguilar Villanueva, 1993).

2. Moravcsik (1993) identifica como teorías sistémicas, además de la ya mencionada teoría de Waltz, a la Teoría de la Dependencia, como así también a los internacionalistas liberales como Cordell Hull y Norman Angell.

3. Peter Gourevitch junto a Ronald Rogowski, Peter Katzenstein y Helen Milner han desarrollado lo que se conoce como la teoría de segunda imagen invertida (Moravcsik, 1993).

4. Cabe aclarar que Lasswell (1956), Jones (1970), Anderson (1975) y Brewer & De Leon (1983) dividieron el proceso en varias etapas: agenda, formulación de la política y legitimación, implementación y evaluación (*Stages Heuristic*). A principios de los ochenta esta división en etapas fue fuertemente criticada por, entre otras cosas, sobre-simplificar el proceso. Sabatier coincide con esta crítica. Ver: Sabatier (2007).

A pesar de lo expuesto, coincidimos con Birkland (2005:224) cuando argumenta que la noción de etapas es útil para “estructurar nuestro pensamiento sobre el proceso de política pública”, por ello en el marco de nuestro análisis utilizaremos este esquema divisorio, teniendo presente que existen múltiples esquemas.

Aguilar Villanueva (1993:52-60) sostiene que la *primera etapa* del proceso es el *reconocimiento del problema*, pero en este punto debemos distinguir entre problemas y situaciones problemáticas. Mientras que la *situación problemática* es un conjunto de “hechos vividos u observados por el sujeto y que al ser referidos a su cuadro valorativo arrojan conclusiones negativas de reprobación y malestar”, los *problemas* son construcciones lógicas que estructuramos de tal manera que tengan una respuesta, es decir, que “la solución forma parte de la misma definición del problema”.

Ahora bien, para *ingresar en la agenda gubernamental*⁵ un problema debe transformarse en una cuestión, para lo cual debe ser objeto de debate en la sociedad en lo que respecta a sus componentes, causas, consecuencias y planteamiento, acerca de cómo puede ser resuelto y en cuanto a si requiere algún tipo de acción por parte de una agencia estatal tal (Aguilar Villanueva, 1993). Pero para que la cuestión ingrese en la agenda pública será importante considerar el contexto en el cual se desarrolla el debate, porque son los acontecimientos sociales y los actores sociales quienes se encargan de convertirlos en cuestiones y ofrecen su primera definición. Sin embargo, como ya mencionáramos, de esto no se sigue que el problema ingrese en la agenda gubernamental y, menos aún, que se le dé un tratamiento prioritario, porque el gobierno no sólo regula y actúa como filtro de esos problemas, sino que también puede ser iniciador de cuestiones en la agenda pública.

Pero si sostenemos que cuando un problema ingresa en la agenda gubernamental el mismo debe ser definido, entendiendo la definición del problema como el proceso por el cual una cuestión “es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados”, *esa definición condicionará* “la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción” (Aguilar Villanueva, 1993:52). Por lo tanto, *existirá una interdependencia conceptual entre la definición y la solución*, porque “la solución forma parte de la misma definición del problema”.

Tal como afirma Zahariadis (2003:162) “la definición del problema no puede ser tratada como un proceso separado, sino como parte integral de la hechura de la política”. En otras palabras, la forma en que se define un problema condiciona

5. Se entiende por *agenda de gobierno* al conjunto de problemas, demandas y cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objeto de su acción sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar (Aguilar Villanueva, 1993:154).

la selección de instrumentos, modos y objetivos de la política pública, es decir las opciones de acción, esto es, las *alternativas de políticas disponibles* para el decisor (Aguilar Villanueva, 1993; Eissa, 2005:22).

Dentro de ese conjunto de alternativas, ya limitadas por la manera en que ha sido problematizada la cuestión, el decisor tendrá en cuenta los actores y organismos involucrados en el proceso; las variables que puede manipular; la relevancia del problema; la calidad y la cantidad de la información; y la personalidad del decisor (Mena, 1989; Eissa, 2005:23).

Por ello, puede suceder también, siguiendo a Zahariadis (2003), que los problemas no puedan ser bien definidos hasta que las soluciones estén disponibles. Dado el contexto de incertidumbre y de ambigüedad, que resulta en una asimetría de información, algunos actores podrán influenciar en el proceso para ajustar la definición a la solución deseada. *La clave está en cómo se presenta la información al decisor*, en palabras de Aguilar Villanueva (1993:52) “quién define es quién decide”.

De este modo, el estudio de la formación de la agenda de gobierno y las decisiones allí adoptadas, nos permiten saber quiénes definen y deciden; que grupos y organizaciones han influido en el proceso; y “cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad a un problema público”. Este análisis revela “cuál es la estructura de poder” que predomina en la hechura de la política pública (Aguilar Villanueva, 1993:27).

3. La implementación de las políticas públicas

Sin embargo, *la política como es aplicada puede tener poco que ver a cómo ha sido diseñada. Por ello, algunos autores sostienen que, en lo que respecta a la implementación de las políticas públicas, ésta debe ser analizada como un componente separado analíticamente del resto de las fases del proceso* (Ingram y Fiederlein, 1988), porque “envuelve un conjunto distinto de causas y condiciones” (Mena, 1989:143). En efecto, Aguilar Villanueva (1994:62) sostiene, citando a Bardachi, que el proceso de implementación es “el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa [o política] [...] que se encuentran en manos de diferentes partes que [...] son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando elementos del programa que está bajo su control”.

Tamayo (1997) señala que *el estudio de la implementación de una política pública es más reciente*. Hasta los años sesenta, los analistas se habían concentrado en la fase de formulación del ciclo de la hechura de la política pública. Existen

varios modelos de análisis para estudiar la implementación de una política –el modelo *top-down*, *ensamblaje* y *bottom-up*–.

El modelo *top-down*, es aquel en el cual “la esfera política decide y la esfera administrativa pone en marcha las decisiones [...]”. La administración no es más que una variable dependiente de la política” (Tamayo, 1997:299). Bajo este esquema lógico, la decisión y su calidad determinan el éxito o no de la política, pero la incapacidad para alcanzar las metas propuestas, hizo pensar a los analistas que las fallas no se encontraban sólo en la etapa de la decisión. Pressman y Wildavsky, citados por Tamayo (1997), señalan que la implementación es un proceso en el que intervienen otros actores que no participaron de las etapas de decisión y de diseño y que, por lo tanto, el éxito o fracaso de una política depende de “la capacidad de los distintos actores para llegar a acuerdos e intercambiar recursos” (Tamayo, 1997:301-302). Así, *cuanto más elevado sea el número de actores que intervienen en esta fase, más difícil será que el proceso de implementación se ajuste al diseño original* (Tamayo, 1997).

El modelo de “*ensamblaje*”, donde la implementación de la política pública puede entenderse como “un proceso de ensamblaje” de distintas partes del programa, cuya responsabilidad está en manos de distintos actores. Es decir, “la implementación es una sucesión de movimientos –juegos– entre actores, para decidir en qué condiciones entregarán los recursos –los elementos que componen el programa– que controlan [...] Los actores participantes intentarán todo tipo de estrategias para conseguir que la política a implementar maximice sus propios intereses y minimice el nivel de sus contribuciones, liberando recursos para otros juegos –otros procesos de implementación” (Tamayo, 1997:302).

Finalmente, el modelo *bottom-up*, que sostiene que la implementación “ocurre cuando un ciudadano entra en contacto con la organización pública responsable de distribuir los bienes y servicios de una política concreta. Es en el punto de distribución donde la implementación tiene éxito o fracasa” (Tamayo, 1997:304).

En síntesis, los actores que intervienen en el proceso de implementación de una política pública pueden ser más o menos distintos de aquéllos que la hayan diseñado. Estos tratarán de maximizar sus propios intereses y disminuir sus pérdidas y/o actuarán en función de sus sistemas de creencias (Russell, 1990; Geddes, 1994). Es así que podemos afirmar que las fallas en la implementación pueden deberse a que los actores: a) busquen cambiar los objetivos iniciales de la política; b) se resistan a la implementación, realizando sólo aportes simbólicos; c) demoren la implementación frente a la incertidumbre que los domina debido a potenciales cambios en las circunstancias políticas y/o a la falta de claridad en la política; d) que intervienen en el proceso de implementación se encuentren en oposición y/o que exista tal oposición entre los que intervienen en esta fase con los que participaron en la decisión y en el diseño; o e) en el interés, el poder

y la voluntad real del decisor en implementar la política (Birkland, 2005; Mena, 1989; Tamayo, 1997; Eissa, 2005:25).

4. Sobre los actores intervinientes

En el proceso de política pública intervienen actores políticos y sociales, domésticos e internos, con diferentes intereses y/o sistemas de creencias y, en especial, capacidades de poder. Veamos esto con mayor detalle.

Como ya hemos señalado, el actor estatal “tiene la posibilidad de ejercer un poder público en función de que, en última instancia, las políticas públicas son fijadas e implementadas por el Estado” (Repetto, 1998:10-11). Pero ese Estado no es un actor racional unificado, dado que existen no sólo diferentes agencias que compiten entre sí, sino también que la competencia se desarrolla dentro de las mismas y entre los actores políticos de unas con otras. Entonces, cuando nos referimos al actor estatal no estamos pensando en un Estado monolítico que actúa racionalmente dada la complejidad de elementos que lo forman, las relaciones que se establecen con la sociedad, las distintas percepciones que se establecen entre ellos y las distintas capacidades de influenciarse mutuamente.⁶

En efecto, si se desea saber y explicar las preferencias de un Estado con relación a las estrategias que desarrolla, es necesario saber quiénes tienen poder, qué desean y qué creen. Para ello debemos ver al Estado como el conjunto de individuos que reflejan sus intereses: los líderes políticos y los burócratas son individuos racionales que intentan maximizar el éxito de sus carreras (Geddes, 1994:13). Entonces, las decisiones que tomen en materia de política pública reflejarán sus intereses. Ahora bien, serán las instituciones políticas las que determinen que estrategias serán las que funcionen más probablemente para permanecer en el poder. Así podríamos explicar las políticas del Estado como resultado de elecciones racionales de los funcionarios que persiguen el éxito en sus carreras y qué actúan dentro de determinados “marcos institucionales” y “contextuales”, que moldean los incentivos; es decir, las preferencias y comportamientos influenciados por los requisitos para progresar impuestos por: a) el papel que desempeñan en el gobierno y por su b) pertenencia a partidos

6. Para Fabian Repetto (1998:10-11) los actores sociales y estatales poseen cinco características comunes: a) capacidad de negociación, b) capacidad de descifrar el contexto, c) capacidad de representación, d) capacidad de movilización social y e) capacidad de acción colectiva. Sin embargo, el actor estatal está en condición de “movilizar un recurso que le es propio: capacidad de autoridad [...]”; es decir, “(la) posibilidad de ejercer el poder público en función de que, en última instancia, las políticas son fijadas e implementadas por el Estado”. Ver también, Robert Putnam (1988:432-433) y Roberto Russell (1990:12).

políticos, profesiones y “camarillas” de liderazgo que estructuran el acceso a los cargos de gobierno.

Por otro lado, Robert Jervis, citado por Dos Santos Ferreira (2006:28), sostiene que es “imposible explicar las políticas y decisiones cruciales sin referencia a las creencias de los decisores sobre el mundo y sus imágenes sobre los otros”.⁷

En síntesis, influyen en las decisiones de los actores sus creencias individuales, sus imágenes, sus valores, sus capacidades, sus actitudes, sus talentos y experiencias previas (Russell, 1991) y sus intereses (Geddes, 1994). Es por lo expuesto que creemos que el análisis de la política pública debe poner especial énfasis en los partidos políticos, actores sociales, grupos de interés (económicos como no económicos), legisladores, opinión pública, prensa y, obviamente, los actores externos, y no únicamente en los agentes del poder ejecutivo y de las organizaciones de la burocracia estatal.⁸

Ahora bien, se ha dicho hasta aquí que los actores, políticos y burócratas, son individuos que efectúan elecciones racionales para perseguir sus intereses y/o sistemas de creencias. Sin embargo, como bien ha demostrado Zahariadis (2003), el proceso de hechura de la política no sólo se produce en un marco de incertidumbre, dónde los actores toman decisiones sin conocer la totalidad de la información, sino también que esa elección puede ser no racional y que además se produce en un contexto de ambigüedad. Según este autor, si la ambigüedad es central y “la manipulación es la lucha” por controlarla (Zahariadis, 2003:18).

En efecto, la conceptualización de un problema implica no sólo que determinados elementos del mismo serán tenidos en cuenta en detrimento de otros, sino que también la forma en que se ha definido implicará la asignación de responsabilidades y de recursos presupuestarios al interior del Estado. En la lucha por definir un problema de una manera u otra intervendrán los actores –políticos, burócratas y sociales–, con distintos recursos de poder y de información. Aquellos que tengan ventaja debido a la asimetría de información, podrán manipular a los decisores e influenciar en la agenda de acuerdo a sus intereses y/o sistemas de creencias (Zahariadis, 2003). A estos actores Zahariadis los denomina “emprendedores políticos” (*entrepreneurs*). A los fines de este modelo, cualquier actor podrá ser un *entrepreneurs* que, por el tema que se esté tratando, tenga interés en el mismo y que debido a su ventaja en el manejo de la información –porque sabe lo que quiere–, tenga poder para manipular a los decisores: esto supone tener la capacidad de presentar una propuesta de política, de modificarla o de bloquearla. Previamente no podremos establecer, entonces, quienes serán esos “emprendedores políticos”, como asimismo, tampoco podremos saber quiénes serán los actores que intervengan en un proceso de hechura de una política

7. Ver también Corigliano (2008:8).

8. Ver también Robert Putnam (1992).

pública. Pero debe quedar claro, por lo expuesto más arriba, que estos actores “especiales” pueden ser tanto domésticos como externos.

5. Factores que condicionan el proceso de política pública

Más arriba sosteníamos, siguiendo a Aguilar Villanueva (1993), que para que una cuestión ingrese en la agenda pública es importante considerar *el contexto en el cual se desarrolla el debate público*, porque son los acontecimientos sociales y los actores sociales quienes se encargan de convertirlos en cuestiones y ofrecen su primera definición. Es decir, existirá un conjunto de factores que condicionarán las decisiones que adopten los actores a lo largo del proceso, esto es, en cada una de sus etapas.

Ahora bien, como sostiene Bárbara Geddes (1994) *los actores toman decisiones dentro de determinados marcos contextuales*, es decir, *que las mismas están influenciadas por un conjunto de factores contextuales*. Los factores que moldean esas decisiones pueden ser clasificados como:⁹

- A. *Sistémicos*: entendidas como las características del sistema internacional. Por ejemplo, la estructura de poder; la relación centro-periferia, entre otros (Van Klaveren, 1992).
- B. *Institucionales*: es decir instituciones, prácticas institucionales y todos los aspectos de la estructura gubernamental que limitan o fortalecen las elecciones que realizan los actores.
- C. *Sociales*, que abarcan a su vez distintas dimensiones:
 1. *Dimensión socio-cultural-histórica*: que si bien son categorías muy amplias, existe coincidencia respecto a que “*las interpretaciones y mitos históricos permean las percepciones de los actores políticos*” (Van Klaveren, 1992, 198; Femenia, 2000). Además es relevante la “cultura política”, entendida como la manera en que la gente piensa acerca de determinado problema público y cómo se comporta en política.
 2. *Dimensión socio-económica*: destacada por diversos autores que han abordado la cuestión, se refiere a que el modelo económico y su inserción internacional incide en el proceso de política pública.
 3. *Dimensión socio-demográfica*: refiere a la naturaleza y composición de la población, así como su estructura social (Birkland, 2005, 202).

9. No estamos siguiendo exactamente la clasificación, que con algunas diferencias, hacen estos autores. Russell hace mención a las variables de rol que hace que determinados actores en un mismo rol, se comporten de igual manera independientemente de sus características personales. Preferimos usar el término “factores” antes que “variables”, porque este último puede prestarse a confusiones Véase, Russell (1990, 1991a) y Van Klaveren (1992).

D. Sistema político:

1. *Dimensión régimen político*: hace referencia a la relación entre la política exterior y la forma de organización política (básicamente democrática o autoritaria). Como señala Van Klaveren (1992), esta relación ha sido ampliamente analizada en América Latina a través de estudios diacrónicos. Si bien los resultados no permiten establecer una generalización acerca del impacto de un tipo de régimen en la política exterior (agresiva, activa, etc.), no cabe duda sobre su influencia en la misma; y
2. *Dimensión dinámica política*: se refiere a la dinámica política; a la relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso; al peso y frecuencia de las elecciones; al rol de la oposición; y a la relación entre el gobierno federal y las provincias (Birkland, 2005).

En resumen, los actores tomarán las decisiones de acuerdo a sus intereses y sus sistemas de creencias o valores. Dichas decisiones se adoptan en un contexto de incertidumbre y ambigüedad, lo cual permite que ciertos actores –emprendedores políticos– estén en capacidad de que determinada cuestión se problematice en función de sus intereses. Pero las decisiones que adoptan los actores o los intentos de algunos de ellos de influir a lo largo del proceso, desde la problematización y hasta la implementación, estarán influida por un conjunto de factores.

6. Los escenarios

El proceso hasta aquí descrito, no se produce en un único escenario, sino que es un juego tridimensional con varias capas que interactúan entre sí. Estas no tienen una configuración determinada, sino que para cada “juego”, para cada proceso, para cada tema podrá adoptar una estructura diferente, lo cual dependerá del tema y, por lo tanto, de los actores intervinientes y de los factores que moldean el proceso de toma de decisión.

Así, los actores actuarán en el proceso de decisión que se podrá desarrollar en una o en todas ellas. Entenderemos por escenario como el ámbito dónde se materializan e interactúan los intereses y las creencias de los diversos actores que, atravesado por los factores que ya hemos descrito, posee determinadas reglas de juego. El escenario de la decisión y del diseño podrá ser o no el mismo de la implementación.

Al problematizarse una cuestión se configurará una estructura espacial de los escenarios en los cuáles se producirá el proceso decisorio. Esas capas son:

a) el escenario decisional o núcleo decisorio; b) el escenario burocrático; c) el escenario societal, y d) el escenario externo.

En cada capa habrá actores que intervendrán en proceso y cada una tiene sus reglas de juego. ¿Qué actores? Dependerá del tema y del peso de los factores en ese tema. Los actores de cada escenario podrán o no quedar restringidos al accionar en su escenario, porque algunos de ellos tendrán la capacidad de avanzar hasta el escenario decisional y tratarán de influenciar en los decisores: los llamados “emprendedores políticos”.

Las reglas de juego son las “normas” constitutivas de cada cuestión para cada escenario. Por ejemplo, las reglas para un tema de política exterior en el escenario burocrático no serán las mismas que para el escenario societal. Entonces, estas variarán por tema y escenario. Asimismo, una vez iniciado el proceso de toma de decisión podrán originarse nuevas reglas que pasarán a fortalecer las existentes, cambiarlas parcial o totalmente. El proceso del “juego” decisorio podrá producir modificaciones en la dinámica del mismo.

Los temas pueden estar originados en cualquiera de los escenarios. Puede ser problematizado inicialmente en la capa societal e intentar ser introducido en el escenario decisional. O por el contrario el tema puede llegar desde el exterior e intentar ser introducido para su problematización en la capa burocrática o directamente en el núcleo decisorio.

Cada escenario podrá ser (recordemos que hablamos de actores y reglas de juego):

- muy relevante: tiene un rol decisivo en el proceso decisorio;
- relevante: tiene un rol activo en el proceso decisorio;
- poco relevante: tiene un rol secundario en el proceso decisorio;
- irrelevante: no tiene ningún tipo de rol en el proceso de política pública bajo análisis.

Finalmente para que el tema sea problematizado y obtenga una resolución con éxito, es decir, que una política pública sea implementada exitosamente, tal como fue problematizada, debería producirse un alineamiento-convergencia de los intereses y sistemas de creencias de los actores intervinientes en los escenarios relevantes del proceso decisorio, es decir, durante las fases de problematización, decisión, diseño e implementación de una política pública (Sabatier, 2007). Caso contrario, la política pública podría ser bloqueada o modificada parcialmente.

Por lo tanto, el análisis de la agenda pública, de las decisiones –plasmadas en las normas y/o documentos– y de la implementación, materializado en el caso de la política de defensa en la doctrina, planes, operaciones, entre otros aspectos; nos permitirá “echar luz” sobre los actores, con sus intereses y sistemas de creencias, involucrados, así como de los factores que moldearon los escenarios en los que puedo haberse desarrollado la hechura de la política en cada etapa.

7. Conclusiones

El análisis de los procesos de políticas públicas debe tener en cuenta no sólo a los actores estatales sino también a los actores sociales, de organizaciones no gubernamentales transnacionales, de organizaciones internacionales y de terceros países. Qué actores estarán involucrados en los procesos de toma de decisión, dependerá de la cuestión problematizada y del contexto social, político e institucional de cada país.

Adicionalmente, a través del marco analítico de la “*hechura de la política pública*” y considerando los factores que moldean el desarrollo de dicho proceso hemos observado que los actores tomarán las decisiones de acuerdo a sus intereses y sus sistemas de creencias o valores, y de sus capacidades. A pesar del ambiente de incertidumbre y ambigüedad que se verifica en el proceso de políticas públicas, los distintos actores intervinientes intentarán influir a lo largo de este proceso, desde la decisión hasta la implementación, encontrándose influidos por un conjunto de factores sistémicos, institucionales, sociales y políticos.

Como hemos afirmado previamente, el modelo de análisis de política pública debe ser aplicado a cada caso. De allí, surgirá que actores intervienen, cuáles son sus intereses y/o sistemas de creencias, los escenarios y los factores que pueden estar moldeando el proceso de toma de decisión, en todas sus etapas, de una política pública de seguridad.

Si consideramos que la política de seguridad *es en sí misma una política pública*, entonces estas características del proceso de toma de decisión son también aplicables para su análisis, siendo por tanto factible observar en el estudio de la política de seguridad las características aquí descritas.

Este es justamente el objeto del presente, brindar herramientas conceptuales que permitan la comprensión de las políticas de seguridad desde la ciencia política y particularmente desde la perspectiva de las políticas públicas, a efectos de ser aplicadas en el abordaje de diversas cuestiones asociadas a la problemática de la seguridad. No se pretendió aquí más que establecer un marco de referencia teórico-conceptual para el estudio de la seguridad y la gestión de políticas públicas que permita al lector tener una referencia desde la cual reflexionar sobre el diseño, implementación y evaluación de las políticas de seguridad a la vez que entender posibles escenarios sobre su evolución y tendencias en los distintos niveles de injerencia.

Referencias Bibliográficas

Aguilar Villanueva, Luis: “Estudio introductorio”, en Aguilar Villanueva, Luis (comp.), *Problemas Políticos y Agenda de Gobierno*, México D. F., Miguel A. Porrúa, 1993.

- Aguilar Villanueva, Luis: “Estudio introductorio”, en Aguilar Villanueva, Luis (comp.), *La implementación de las políticas*, México D. F., Miguel A. Porrúa, 1994.
- Allison, Graham: *La esencia de la decisión: el caso de los misiles en Cuba*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- Battaglini, Jorge: “La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable”, en Gargarella, Roberto; Murillo, María Victoria y Pecheny, Mario (comps.), *Discutir Alfonsín*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010.
- Birkland, Thomas: *An introductory to the policy process. Theories, concepts and models of public policy making*, London, M.E. Sharpe, 2005.
- Cavalla Rojas, Antonio: *Antología, geopolítica y seguridad nacional en América*, México D. F., UNAM, 1979.
- Dos Santos Ferreira, Marcos Alan Fagner: “O impacto da política externa dos EUA nas relações entre Brasil e Cuba (1996-2004)”, Tesis de Maestría, UNESP/ UNICAMP/PUC-SP, Sao Paulo, 2006.
- Eissa, Sergio: *Hielos Continentales. Las variables domésticas en la política exterior argentina*, Buenos Aires, Fundación Síntesis, 2005.
- “¿La irrelevancia de los Estados Unidos? Los factores domésticos en la política de defensa argentina (1983-2009)”, Tesis doctoral, Buenos Aires, Universidad Nacional San Martín. Registro de Obra N° 5047735, 2013.
- Femenia, Nora: “Emotional actor: foreign policy decision - making in the 1982 Falklands/Malvinas war”, en Coy, Patrick y Woehle, Lynne (eds.), *Social conflicts and collective identities*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2000.
- Gourevitch, Peter: “La segunda imagen invertida: los orígenes internacionales de las políticas domésticas”, en *Proyecto de Modernización del Estado, Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina, 2007.
- Hobbes, Thomas: *Leviatan o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, Mexico D. F., Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Ingram, Helen y Fiederlein, Suzanne: “Traversing boundaries: a public approach to the analysis of foreign policy”, en *The Western Political Quarterly*, Vol. 41, N° 4, Utah, University of Utah, 1988, pp. 725-745.
- Mann, Michael: “¿Ha terminado la globalización con el imparable ascenso del Estado Nacional?”, en Acuña, Carlos (ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2007.
- Mena, Carlos: *Toma de decisiones y políticas. Algunas aplicaciones a la política exterior*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

- Mendieta Jiménez, Ernesto; González Ruíz, Samuel; Buscaglia, Edgardo; Ventura, Fernando; Zigerman, Gleb: *La fuerza de la razón y la razón de la fuerza: El uso legítimo de la violencia*, Mexico D. F., INACIPE, 2009.
- O'Donnell, Guillermo: "Hacia un Estado de y para la democracia", en Mariani, Rodolfo (coord.), *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, Buenos Aires, PNUD, 2007.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, N° 1, Caracas, 2005.
- Russell, Roberto (ed.): *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990.
- *Variables internas y política exterior*, Buenos Aires, Mimeo, 1991.
- Sabatier, Paul: "The need for better theories", en Sabatier, Paul (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder, Westview Press, 2007.
- Skocpol, Theda: "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", en Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich y Skocpol, Theda (ed.), *Bringing the state back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- Waltz, Kenneth: *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- Zahariadis, Nikolaos: *Ambiguity & Choice in public policy*, Washington DC, Georgetown University Press, 2003.
- "The multiple stream framework: structure, limitations, prospects", en Sabatier, Paul (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder, Westview Press, 2007.



CAPÍTULO 2

LAS POLÍTICAS DE DEFENSA DE SEGURIDAD PÚBLICA ANTE EL FENÓMENO DE LA DELINCUENCIA COMÚN Y EL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL

Daniel Rodríguez

Desde hace tiempo se registran diversas iniciativas y experiencias¹ que postulan la participación de organizaciones militares en la prevención y/o represión de fenómenos delictivos² –en especial, de aquellos que constituyen el amplio y variado conjunto de la *criminalidad de mercado*–. Sin embargo, debido a su particular y compleja naturaleza, estos heterogéneos fenómenos³ reclaman para

1. A pesar de que consideramos de validez general a las premisas y postulados aquí expuestos y analizados, cabe señalar que –más allá de obligadas referencias a casos de terceras naciones– las reflexiones siguientes abordan la materia propuesta a partir y desde la específica realidad de las naciones latinoamericanas, de su configuración estatal concreta y en coherencia con sus propios y característicos rasgos históricos.

2. Si bien la “delincuencia común” no ha sido ni es un factor ausente, el fundamento discursivo de mayor peso en la promoción de la participación militar en la materia es hoy el “combate” a algunos de los más importantes fenómenos que constituyen el vasto abanico del “crimen organizado” y su “criminalidad de mercado” –para este concepto, ver Peter Reuter (1983)–. Aún sin haber logrado una *satisfactoria definición criminológica* y hacer referencia a un heterogéneo conjunto de delitos no bien delimitado –Eugenio R. Zaffaroni (2007)–, el crimen organizado como factor causal que en la actualidad tracciona la participación castrense más allá del ámbito de la defensa involucra, principal aunque no exclusivamente, a diversos tráficó ilegales –desde drogas, armas hasta migrantes–, la trata de personas, el contrabando de diferentes bienes e, incluso, a delitos medioambientales –en particular, la explotación ilícita y el comercio de recursos naturales, como minerales, maderas nobles y biodiversidad, entre los más destacables–. Aunque no sean esgrimidos como razón de participación militar, el “listado” amplio de fenómenos catalogados como parte de las actividades del crimen organizado también involucra a otros como, por caso, falsificación, delitos financieros y lavado de dinero entre los más destacables. Para un detalle de las variadas manifestaciones fenomenológicas del crimen organizado –en especial, en su dimensión transnacional–, ver *La Globalización del Crimen: Evaluación de la Amenaza de la Delincuencia Organizada Transnacional* del año 2010 y *Compendio de Casos de Delincuencia Organizada* del año 2012, ambos de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito.

3. Deliberadamente no se analizará aquí el caso de las denominadas “nuevas amenazas”. Más que una categoría analítica este término opera como una “categoría política” que, desde

su superación no a los instrumentos castrenses tantas veces propuestos sino a las diferentes instancias estatales encargadas de gestionar y atender las cuestiones de seguridad pública.⁴

En este marco, el propósito de las presentes reflexiones se centra en identificar el alcance que poseen dos diferentes y específicas políticas estatales –la Defensa Nacional por una parte y la Seguridad Pública por otra– y, a partir de ello, en analizar la pertinencia concreta que una y otra tienen frente al fenómeno delictivo en general y frente al crimen organizado en particular. La destacada referencia al crimen organizado –especialmente en su *variante transnacional*–, se fundamenta en que debido al grave desafío que este representa en la actualidad para la gobernabilidad y estabilidad institucional de no pocas naciones, el mismo opera como causa central en la justificación de la promovida participación militar fuera de su ámbito natural, el de la defensa.

Finalmente, y a efectos de soporte conceptual y analítico de lo precedentemente propuesto, se conceptualizarán brevemente las principales características y rasgos constitutivos del crimen organizado y, para evitar el lugar común de las generalizaciones y/o reduccionismos, se esbozaran algunos elementos que lo distinguen de la delincuencia común y del fenómeno del terrorismo.

1. Defensa Nacional y Seguridad Pública: sus alcances como políticas del Estado

Como consideración axiomática se debe señalar que tanto la Defensa Nacional cuanto la Seguridad Pública son responsabilidades indelegables del Estado –de todo y cualquier ordenamiento estatal– y ambas representan a uno

hace poco más de dos décadas, ha sido instrumentalmente esgrimida para justificar y otorgar funcionalidad a puntuales intereses y a concretas estrategias y políticas de seguridad –en particular para Sudamérica, Centroamérica y el Caribe–, tendientes a militarizar las funciones de seguridad pública vía la promoción de la participación castrense en una “materia” cuya naturaleza es propia de la seguridad interior de los estados. En este sentido, y en tanto concepto de fuerte “carga política”, las “nuevas amenazas” afirman también una asimilación plena entre terrorismo y crimen organizado –en especial, los tráfico ilícitos–, conformando un vasto conjunto de fenomenologías a las que en ocasiones incluso se agregan cuestiones tales como la pobreza, la marginalidad social y los “populismos radicales”. Pese a no desarrollar aquí esta cuestión, el análisis y las conclusiones que a continuación se formulan acerca de las políticas de defensa y las de seguridad pública en relación al crimen organizado se asumen también como plenamente válidas para las llamadas “nuevas amenazas”.

4. En términos genéricos y sin pretender entrar aquí en un análisis de detalle, puede afirmarse que más allá de los matices existentes, como categorías objetivas de responsabilidad estatal referidas a la custodia del orden público y a la preservación de la vida y bienes de los ciudadanos, los términos de seguridad pública, seguridad interior, seguridad interna o seguridad ciudadana implican fácticamente lo mismo en casi cualquier ordenamiento estatal moderno.

de los elementos constitutivos por excelencia del Estado de Derecho, cuál es, el monopolio legítimo de la violencia.

Sin obviar la cada vez mayor complejidad que en la actualidad caracteriza a las dinámicas que refieren a las cuestiones de defensa nacional y a las de seguridad pública, es preciso destacar, en primer lugar, que Defensa y Seguridad refieren a dos *políticas públicas particulares y específicas*, de naturaleza sustantivamente distintas la una de la otra, con objeto y materia de responsabilidad primaria inequívocamente identificables para cada una de ellas, con fines y bienes a defender y tutelar que se hallan claramente diferenciados e individualizados más allá de consideraciones concretas de tiempo y espacio: estas premisas no implican ni se derivan de determinaciones a priori, sino que las mismas se originan y fundamentan en la realidad tangible que cada una de estas políticas estatales debe abordar, esto es, en las particularidades y especificidades de la propia fenomenología a las que cada una de ellas debe atender y gestionar.

En efecto, mientras que la *seguridad pública* –más allá de cómo se denomine a la política que se encarga de tales responsabilidades– posee por obligación la custodia y salvaguardia de las libertades, garantías y derechos de los ciudadanos, su vida y sus bienes, la *defensa nacional* se orienta a preservar la propia existencia del Estado, su integridad territorial, su soberanía y su independencia de actores y factores externos al mismo.

En este sentido, puede postularse entonces que la mencionada diferenciación entre *Defensa Nacional* y *Seguridad pública* se origina en que las mismas refieren a dos ámbitos de la realidad y de las responsabilidades del Estado que poseen naturalezas específicas, distintas y fenomenológicas propias que, en consecuencia, exigen para su eficaz tratamiento el diseño, la formulación y la materialización de políticas, instancias institucionales e instrumentos operativos particulares. En otras palabras, la naturaleza distinta y diferente de las realidades a las que deben atender la defensa y la seguridad obliga, ineludiblemente, al abordaje de esas realidades específicas con políticas, instrumentos y estrategias propias y sumamente especializadas.

La lógica de la realidad descripta, explica por una parte, y es a la vez causa, por otra, de la especificidad institucional, funcional y operativa de las diversas instancias y agencias del Estado con misiones en materia de defensa, por un lado, y de seguridad, por el otro.

En efecto, podemos afirmar que como norma general existe una marcada especificidad en los ordenamientos institucionales y en los instrumentos operativos estatales destinados a satisfacer adecuadamente a las demandas de ambas responsabilidades propias del estado moderno –defensa y seguridad–. Esta especificidad de ordenamientos e instrumentos para atender a la defensa nacional y a la seguridad pública involucra a variados y diversos aspectos que se tornan

exclusivos y distintivos para cada una de estas esferas como, por ejemplo, los respectivos cuerpos doctrinarios; las singulares capacidades técnicas en materia de formulación de políticas y estrategias; las particulares configuraciones institucionales y burocráticas y –fundamentalmente– las específicas agencias e instancias operativas, especializadas funcionalmente para atender a los imperativos diferenciados de “hacer la guerra” –defensa nacional– o de “proteger a los ciudadanos y combatir el delito” –seguridad pública–.

En esta racionalidad surge con claridad que, para responder adecuadamente a las realidades concretas de “hacer la guerra” o de “proteger a los ciudadanos y combatir el delito”, las instituciones, organismos y agencias estatales deben *configurarse y organizarse de manera inequívocamente especializada*.

Es en este sentido que dichos organismos y agencias del estado –las fuerzas armadas para el caso de la Defensa y las fuerzas policiales para el caso de la Seguridad pública– poseen y se caracterizan por *distintos y particulares criterios estructurantes*, que implican para cada una de ellas específicos planeamientos operativos y de diseño de fuerzas; diferentes doctrinas de empleo y procedimientos; especializada formación y adiestramiento de sus recursos humanos y singulares y diferenciados sistemas de armas y equipamientos.

Finalmente, en orden a lo precedentemente analizado debe señalarse que, desde un enfoque sistémico sobre el ordenamiento estatal, la apuntada *diversificación funcional* de las agencias operativas del Estado para atender a esferas y dimensiones sustantivamente diferentes –como las de defensa y seguridad pública– posee una estrecha relación con el nivel de desarrollo y con la “efectividad” institucional de la entidad estatal de referencia.

En atención a la naturaleza particular de los complejos desafíos que en la actualidad se le presentan a los Estados, es posible evaluar una marcada relación entre los “resultados” institucionales de una estructura estatal concreta y su grado de especialización orgánica-funcional: muchos de los estados más armónicamente articulados de la actualidad, se caracterizan por contar con agencias diversas y específicas que le permitan atender y gestionar de la forma más eficaz y eficiente posible a los diversos desafíos de índole singular que se le presentan.

2. La superación de la delincuencia y del crimen organizado: Defensa Nacional o Seguridad Pública

Desde un enfoque de índole funcional/operativo, es entonces la propia naturaleza y fenomenología del objeto de su misión lo que determina la concepción y los criterios estructurantes de una institución o agencia estatal: estas premisas se presentan como particularmente importantes de tener presentes en un marco

como el de la actual realidad de diversos países latinoamericanos, signada por el debate acerca de cuáles son los más aptos instrumentos en la lucha contra el crimen organizado.⁵ Cabe señalar que este debate⁶ –así como las experiencias registradas en ese sentido– no puede ni debe descontextualizarse de las coyunturas estatales internas de los mencionados países ni –como se presentará más adelante– de la promoción –cooptiva o coactiva– de los intereses nacionales de terceros estados sobre dicha región.

En el marco de las ideas anteriormente desarrolladas, cabe concluir la correspondencia natural de las *fuerzas de seguridad y policiales* del estado respecto de la preservación de la seguridad de los ciudadanos y del combate al delito y al crimen organizado: ellas son los instrumentos del Estado que *originalmente y de manera directa se diseñan y estructuran atendiendo a la naturaleza y la dinámica de dichos desafíos*, realidad esta que no es aplicable de ninguna manera a las fuerzas armadas –las que fueron diseñadas como organizaciones destinadas a “*hacer la guerra*”–, más allá de que estas en algunos países y por diversos factores participen en la actualidad del combate al delito organizado y/o se le hubieren asignado tareas concretas relacionadas con la seguridad pública o interior en algunos estados de la región.

La lógica y la dinámica de la delincuencia –y en particular, la del crimen organizado–, requieren de una configuración operativa para su combate que solamente podemos hallarla en la naturaleza y configuración orgánica-funcional de las fuerzas de seguridad y policiales de cualquier estado del orbe: sólo estas fuerzas poseen por diseño los medios necesarios para la aplicación de la ley y para la prevención y represión del delito a través de sus instancias especializadas de investigación, inteligencia, recursos humanos, equipamiento y doctrinas de procedimiento especializadas para atender y desplegar con *gradualidad y proporcionalidad* las competencias y atribuciones del Estado en la materia, en particular las relativas al ejercicio del monopolio legítimo de la violencia.

Contrariamente, el combate a la criminalidad no puede ser objeto de las organizaciones estatales estructuradas a fin de preservar la defensa nacional, básicamente porque –en la totalidad de los casos conocidos– las fuerzas armadas han sido y

5. Este debate se plantea –fundamental aunque no exclusivamente– de cara a la superación del más significativo de los tráfico ilícitos, el narcotráfico. El narcotráfico es hoy la manifestación fenomenológica más importante del crimen organizado transnacional en razón de su formidable alcance, poder económico y violencia desplegada –violencia que es particularmente grave para el caso de los países productores de drogas no sintéticas y para aquellos que funcionan como tránsito y puerta de entrada al principal mercado consumidor del planeta–. Sin embargo, es preciso tener presente que la logística actual del crimen organizado transnacional opera en base a rutas “politráficos”, esto es, rutas por las que la empresa criminal transita diversos y variados bienes, desde drogas y armas hasta seres humanos.

6. Debate también aplicable para el caso de las mencionadas “nuevas amenazas”.

son concebidas, diseñadas y estructuradas en orden a un objeto que no es sino el de *combatir militarmente* –hacer la guerra– a organizaciones militares de otros estados en defensa de la integridad territorial y de la soberanía; en términos de responsabilidad institucional y fines profesionales, por naturaleza ello en nada se relaciona con las tareas de carácter policial consistentes en la lucha al delito.

Para consolidar este razonamiento, basta con reflexionar acerca de las limitaciones –o, incluso, imposibilidades– que registran las organizaciones castrenses para hacer efectivos los principios de proporcionalidad y gradualidad –elementos centrales en el corpus operativo de las fuerzas de seguridad y policiales– cuando se las involucra en el cumplimiento de funciones y tareas de seguridad pública.

Esta limitación de carácter esencial, se debe a la básica razón de que la fuerza militar *se diseña, estructura y despliega a efectos de destruir al enemigo*, una lógica que se presenta abiertamente como no procedente para su desempeño y accionar en materia de prevención y represión del delito y protección a los ciudadanos: el objeto que es propio y privativo de toda organización militar –el *hacer la guerra*– se caracteriza por el *despliegue de la fuerza*, siendo la *fuerza sin límites la esencia de la guerra* (Huntington, 1995:64).⁷

A la luz de lo anterior, queda más de manifiesto la naturaleza incompatible de la organización militar⁸ –su *ethos*, finalidad, organización, adiestramiento,

7. En su clásico texto de los años cincuenta, *‘El Soldado y el Estado’*, *Teoría y política de las Relaciones Cívico-Militares*, Huntington, al comentar la obra del militar prusiano Karl von Clausewitz, destaca como esencia de lo militar el despliegue de la fuerza y señala que, para el pensador decimonónico, la característica constitutiva es la fuerza sin límites: lo *distintivo* de una organización militar no es sino su capacidad y disposición para la *destrucción* del enemigo.

8. A pesar de que hace tiempo hubieren quedado superadas su visión de la táctica y de que sus afirmaciones sobre los principios de la estrategia no fueran más distinguidas que las de otros muchos pensadores y estrategias militares (Huntington, 1995:63), fue Clausewitz quien destacó de manera inédita la naturaleza de la guerra y quien también mejor captó e identificó su carácter dual, autónomo y subordinado a la vez. En este sentido, es interesante apuntar *cómo*, con *qué finalidad* y en *qué términos* el pensador prusiano –quien en palabras de Huntington ocupa “un papel comparable al de Marx ... (puesto que) la mayoría de los escritos que aparecieron antes del suyo eran preliminares, fragmentarios... y la mayoría de lo que se escribió después de él era exegético e interpretativo respecto del sentido del maestro” (Huntington, 1995:63-64)– entendía a lo militar en su más amplio e integral sentido: “Every activity in war, therefore, necessarily relates to the combat either directly or indirectly. The soldier is levied, clothed, armed, exercised, he sleeps, eats, drinks and marches, all merely to fight at the right time and place” (Clausewitz Karl von, *On War*, Book I, Chapter 2, *Ends And Means In War*, London, 1873, s/p.) (“Toda actividad militar está relacionada, directa o indirectamente, con el combate. Es el fin por el cual un soldado es reclutado, equipado, armado y entrenado, y el propósito por el cual come, duerme, bebe y marcha es, simplemente, que él debe luchar en el lugar y momento correcto”. La traducción es nuestra). Estas reflexiones *sin tiempo* sobre la naturaleza propia de la guerra y de lo militar, sin duda exponen la más intrínseca incompatibilidad de correspondencia entre las organizaciones castrenses y toda otra misión y función que no fueren la estrictamente bélica.

doctrinas de empleo de medios y características de su equipamiento— con las capacidades y perfiles funcionales y operativos necesarios para la eficaz superación de la criminalidad: las fuerzas armadas no solamente no poseen los recursos requeridos para luchar contra el delito en los términos en que por la *naturaleza de su diseño sí los poseen las agencias policiales*, sino que además las organizaciones castrenses han sido concebidas bajo una lógica —*destruir al enemigo*— que en ninguno de sus términos —“destrucción” o “enemigo”— se ajusta y corresponde a la naturaleza de la misión de la seguridad pública, consistente en la protección de la vida y bienes de los ciudadanos y en la superación tanto de la delincuencia común como de las complejas y diversas materializaciones del crimen organizado —por ejemplo, tráfico de armas, drogas o migrantes, trata de personas, delitos medioambientales o lavado de dinero, entre los más importantes a destacar—.

En este marco, esta *no correspondencia entre los medios* —las fuerzas armadas— y los *fines u objetivos* —la protección de la ciudadanía y la prevención y represión de actividades delictivas—, no hace sino volvernos al punto inicial de la reflexión: tanto las fuerzas armadas cuanto las fuerzas de seguridad y policiales tienen su origen en diferentes dimensiones de la realidad, las cuales poseen naturalezas y fenomenologías específicas y distintas cada una de ellas que, consecuentemente, requieren para su efectivo y eficaz tratamiento de instancias institucionales e instrumentos operativos especializados, diseñados propiamente en función de dichas especificidades.

La racionalidad expuesta, en modo alguno implica desconocer la compleja realidad que registran algunas naciones latinoamericanas, ni las responsabilidades que los estados poseen para con sus ciudadanos. Muy por el contrario, la pretensión es contextualizar y precisar las que por diseño debieren ser obligaciones y competencias primarias de los diversos organismos del Estado, a efectos de obtener los mejores resultados posibles del empleo de cada una de las agencias estatales así como de evitar perjuicios y disfuncionalidades de cualquier índole: desde las relativas a la eventual alienación a los intereses nacionales permanentes de un Estado —producto de la desnaturalización profesional de instancias tan sensibles como son las militares— hasta aquellas referidas a la ineficacia del desempeño institucional en materia de logros y resultados tangibles —en razón de un empleo inadecuado de organismos y agencias diseñados y concebidos para un fin y asignados luego a la prosecución otros—.

En otras palabras, y específicamente hablando del empleo de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y combate al crimen organizado, es necesario reafirmar que —de manera excluyente y por las razones antes expuestas— los desafíos a la seguridad pública son materia natural y primaria de las fuerzas de seguridad y policiales. Para atención a casos puntuales y concretos, de extrema

gravedad, en los que las dimensiones y características de una actividad delictiva particular hubiere superado a las fuerzas de seguridad y policiales, la mayoría de los ordenamientos normativos e institucionales de los países latinoamericanos contemplan como previsiones para el tratamiento a dichas situaciones de excepcionalidad en materia de seguridad pública a una participación parcial –apoyo logístico o una intervención puntual y acotada temporalmente– de las fuerzas armadas en asistencia a las tareas y responsabilidades de las fuerzas de seguridad y policiales.

Sin embargo, y por los mismos fundamentos antes analizados, es importante señalar que incluso tampoco esta intervención militar parcial y acotada en materia de seguridad pública se halla libre de riesgos ni es augurio de resolución de problemas: en los casos en que la misma se ha efectivizado, de manera alguna esta intervención resolvió los problemas de seguridad existentes, ni menos aún contribuyó a superar las causas en las que ellos se originan, tanto sean estos referidos a cuestiones de seguridad ciudadana o aquellos propiamente relativos a la compleja dinámica del crimen organizado.

Asimismo, un riesgo adicional a señalar es que en casos ocurridos en años recientes –y aún cuando los ordenamientos institucionales registraran la responsabilidad primaria de las fuerzas policiales en materia de seguridad pública–, cuando se materializó dicha excepcionalidad de intervención/apoyo castrense, la misma pasó de ser una situación singular y transitoria a convertirse en la regla “natural” a partir de la cual determinados estados comenzaron a enfrentar a la delincuencia y, particularmente, al crimen organizado.

En dichos casos, esta intervención militar no sólo no logró superar los problemas que le dieron origen sino que además ocasionó y/o contribuyó a generar otros nuevos dilemas e inconvenientes, entre los que se cuentan desde los riesgos siempre presentes de la desnaturalización profesional de las organizaciones militares –con los “costos” potenciales en ello implicados– hasta los peligros siempre graves referidos al uso desproporcionado de la fuerza y las violaciones de las garantías cívicas y de los derechos humanos –situaciones estas últimas que, en alguna medida, también podrían hallarse vinculadas a las razones antes analizadas, relativas al incompatible diseño y configuración funcional/operativa de las fuerzas armadas para el cumplimiento de funciones propias de seguridad pública y combate al delito, en razón de no contar ellas ni con la formación, adiestramiento, equipamiento, doctrinas de procedimientos ni *expertise* profesional para atender a dichos requerimientos para las cuales no fueron estructuradas–.

3. Contextualizando el debate latinoamericano sobre la militarización de la seguridad pública

Adicionalmente a los fundamentos antes expuestos, es importante señalar y analizar cuál es el contexto en el que desde hace años se desarrolla el debate sobre la pertinencia o no de la participación de las fuerzas armadas latinoamericanas en funciones de seguridad pública y combate al crimen organizado.

En efecto, no son menores los factores externos a las propias naciones latinoamericanas que plantean y promueven esta participación militar en seguridad interna y combate al crimen organizado –en especial, en la lucha a la más importante de sus manifestaciones, el narcotráfico–, razón por la cual este “debate” no puede ni debe ser descontextualizado o divorciado de, entre otros elementos, el ambiente internacional inmediato y las políticas de promoción de intereses nacionales de terceros estados.

En este sentido, un análisis breve aunque necesario de la cuestión, permite identificar que el promovido involucramiento de las fuerzas armadas latinoamericanas en materia de seguridad pública y combate al crimen organizado viabiliza al menos dos elementos de interés del actor continental más importante, los Estados Unidos: por una parte, contribuye a invisibilizar las corresponsabilidades de “demanda” en el más importante flagelo de la empresa criminal organizada de la actualidad –el narcotráfico–, a través de focalizar la superación del mismo a partir del enfoque de “represión en las fuentes” –oferta– o de represión de las rutas de tránsito de sustancias ilícitas hacia su territorio, objetivos para los cuales y por diversos motivos el involucramiento de las fuerzas armadas latinoamericanas opera de manera altamente funcional; por otra parte, en tiempos en que desaparecieron antiguos paradigmas que aseguraban presencia y preeminencia, la militarización en Latinoamérica de la seguridad pública y, en particular, del combate a la criminalidad organizada –especialmente al narcotráfico–, también permite a la nación estadounidense preservar su presencia e influencia regional a través del mantenimiento y/o profundización de las relaciones profesionales que sus estructuras castrenses despliegan de manera sistemática hacia las organizaciones militares latinoamericanas, basadas en buena medida en importantes recursos y asistencia canalizados hacia la lucha contra el antinarcoóticos.

Es importante señalar que –más allá de los objetivos de preservación y expansión de presencia regional o de aquellos relativos a la invisibilización de responsabilidades en materia de la “demanda” de drogas de su propio mercado, el principal del mundo– el involucramiento de las fuerzas armadas latinoamericanas en materia de seguridad pública que Estados Unidos promueve, no guarda ninguna relación con la concepción de competencias y el modelo institucional de

diversificación funcional de las agencias y organizaciones operativas del Estado que la propia nación estadounidense posee hacia su interior.

En efecto, Estados Unidos posee una arquitectura institucional en la que se hayan claramente establecidas las esferas de responsabilidad y competencias de sus diversas agencias estatales, en particular, las relativas a las fuerzas armadas. Desde finales del siglo diecinueve, las fuerzas armadas de los Estados Unidos tienen vedada su participación en funciones de aplicación de la ley hacia el interior de su país: el ordenamiento normativo e institucional estadounidense distingue y separa explícitamente la naturaleza de las dimensiones de seguridad interior por una parte y de defensa por otra, asignando inequívocamente a agencias civiles las tareas de aplicación de la ley y a las organizaciones militares las relativas a la defensa exterior de la nación.⁹

En este sentido, el “debate” sobre –y las experiencias de– la militarización de la seguridad pública y la lucha contra el crimen organizado en Latinoamérica o, en otros términos, la asignación de funciones policiales a las fuerzas armadas debería –además de evaluarse a la luz de los análisis y fundamentos antes expuestos– ser también contextualizado en función de la experiencia y de la propia política que en la materia hacia su interior promueve los Estados Unidos, la nación que con mayor sistematicidad postula a las fuerzas armadas latinoamericanas cumpliendo labores policiales de seguridad interna. “El modelo *Posse Comitatus* ha funcionado bien para los Estados Unidos. Tanto las fuerzas armadas como las instituciones policiales estadounidenses se han beneficiado de la clara separación entre sus roles y misiones. Es, pues, lamentable y alarmante que Washington haya impulsado el camino opuesto en América Latina y el Caribe. A lo largo del último siglo, y hasta el día de hoy, los programas de ayuda de Estados Unidos

9. El Código de los Estados Unidos, Título 18, Parte I, Capítulo 67, Sección 1385, *Uso del Ejército y la Fuerza Aérea como Posse Comitatus*, “Acta Posse Comitatus” del año 1878 y revisiones posteriores, establece que “El que, a excepción de casos y circunstancias expresamente autorizadas por la Constitución o por un Acta del Congreso, intencionadamente utilice cualquier rama del Ejército o de la Fuerza Aérea como un *posse comitatus* o para aplicación de la ley, será multado bajo este título o encarcelado no más de dos años, o ambas”. Dos son los principios que inspiran y subyacen al *Acta Posse Comitatus* –y, desde entonces, inseparables del ordenamiento institucional estadounidense–: en primer término, el firme control civil al que se hallan sujetas las Fuerzas Armadas bajo la forma de los representantes civiles electos en el Congreso y, en segundo lugar, la prohibición explícita de emplear a las FF.AA. en tareas de aplicación de la ley, esfera de responsabilidad propia de las agencias policíacas civiles. Es pertinente señalar aquí que, en los términos analizados por George Withers, Lucila Santos y Adam Isacson (2010:7), “La Ley Posse Comitatus jugó un papel central en el debate sobre el uso de los militares en esa función (tareas en materia antidrogas). En 1988, durante las audiencias en la Cámara de Representantes y el Senado sobre la participación de los militares para frenar la entrada de drogas al país, los expertos del Departamento de Defensa coincidieron en su oposición a la expansión de las funciones de los militares y advirtieron sobre los peligros de permitir que estos asumieran el rol de policía”.

han incentivado a los militares del hemisferio oeste a asumir roles internos que serían inadecuados, o incluso ilegales, en los Estados Unidos” (Withers, Santos y Isacson, 2010:15).

Finalmente, tan importante como evaluar la participación militar latinoamericana en materia de seguridad pública y combate al crimen organizado a la luz de los análisis precedentes, del contexto internacional y de los intereses externos bajo los cuales dicha participación castrense es promovida, también lo es hacerlo a la luz de los resultados obtenidos y de las consecuencias hasta ahora registradas, particularmente las referidas a la participación militar en el “combate a las drogas”.

En el marco general del combate al narcotráfico promovido por los Estados Unidos, “la evidencia indica claramente que estas políticas que se han enfocado en la oferta no han producido impactos significativos [...] En suma, existe una brecha enorme entre los objetivos declarados de las políticas antidrogas de los EE.UU. y los resultados concretos que se han logrado desde que se lanzó la ‘guerras contra las drogas’ al inicio de los setenta” (Youngers y Rosin, 2005:13).

En la racionalidad precedente, y en lo que especialmente refiere a la militarización de los esfuerzos latinoamericanos en este combate a las drogas, es de enorme trascendencia señalar que “si bien los efectos varían significativamente según el país y la región..., las políticas estadounidense antidrogas han contribuido a confundir y traslapar las funciones militares con las policiales, han militarizado a las fuerzas policíacas y han insertado a las fuerzas militares en actividades de seguridad interna. De este modo, se ha fortalecido a las fuerzas militares a expensa de las autoridades civiles. También han exacerbado los problemas que siguen produciéndose en el área de derechos humanos y han generado fuertes conflictos sociales e incluso inestabilidad política” (Youngers y Rosin, 2005:441).

A las consecuencias antes apuntadas, cabe agregar que en algunos países esta dinámica también puede interferir de manera importante en los avances logrados en materia de control político de las instituciones castrenses. Si bien la región latinoamericana se encuentra en un momento histórico muy diferente al de hace tres décadas, el tema de las relaciones cívico/militares –y dentro de él, no ya la cuestión de la subordinación castrense a las instituciones y gobiernos civiles sino la referida al gobierno y conducción política de las fuerzas armadas– es uno que aún no se ha consolidado plenamente¹⁰ en todos los países de la región.

10. En el marco del análisis de casos concretos, el estudio antes referido señala incluso que “El carácter confidencial de los programas antidrogas puede llegar a exacerbar aún más los problemas de la falta de control civil y la impunidad en el seno de las fuerzas militares, contribuyendo así a la proliferación de la corrupción en circunstancias en que el personal castrense disfrute de un contacto más directo con el tráfico de drogas” (Youngers y Rosin, 2005:420).

4. El particular desafío que representa el crimen organizado transnacional: sus rasgos constitutivos en tiempos de la globalización

Como se esbozara inicialmente, el crimen organizado¹¹ –y en especial su variante transnacional– es un fenómeno que, pese a no haber logrado una *satisfactoria definición criminológica*,¹² es reiteradamente reseñado con taxativa univocidad.¹³ En este entendimiento, este fenómeno hace referencia a un heterogéneo conjunto de delitos no bien delimitado¹⁴ que, enmarcado en la lógica de la *criminalidad de mercado*,¹⁵ deteriora en modo diverso el normal funcionamiento

11. Con el objeto de dar cuenta de la diversidad y amplitud de los fenómenos y de las categorías que el mismo comprende, el de crimen organizado ha sido referido como un “término de envoltura”. Ver Serrano (2005).

12. Si bien no es objeto de estas reflexiones un enfoque criminológico ni tampoco uno de naturaleza jurídica acerca de la cuestión, es importante destacar que la carencia señalada complejiza aún más el abordaje del fenómeno. Para una aproximación desde ese enfoque, ver Zaffaroni (1996, 2007, 2012). Respecto de un enfoque jurídico internacionalmente “compartido” acerca del crimen organizado y, en particular, del crimen organizado transnacional, ver “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” –Convención de Palermo– y sus respectivos Protocolos, aprobada por la Resolución 55/25 del año 2000 y Resolución 55/255 del año 2001 de la Asamblea General.

13. Adicionalmente, y abonando lo afirmado acerca del crimen organizado como categoría analítica de difícil definición en razón de la heterogeneidad fenomenológica y no delimitada que la misma comprende, cabe señalar que “La creación de una taxonomía precisa de la delincuencia organizada parece ser, en general, una tarea muy difícil, si no imposible. La variedad y las minucias son tales, que aún las propuestas más modernas de clasificación tienen el riesgo de no ser lo suficientemente descriptivas o integrales. Al mismo tiempo, todas conspiran en favor de una rápida obsolescencia de las tipologías criminológicas: la naturaleza transnacional causa complejidad organizacional; efectos de los nuevos ‘delitos finales’ sobre los aspectos estructurales de los grupos delictivos; rápidas variaciones en los mercados ilícitos disponibles” (ONU, 2012, punto 42).

14. Si bien toda “enumeración” es convencional y directamente tributaria de las categorías analíticas aplicadas, se destacan aquí las manifestaciones fenomenológicas del crimen organizado que mayor impacto, alcance e incidencia negativa generan en la actualidad. En este sentido, las principales manifestaciones del crimen organizado comprenden hoy a variados tráficó ilegales –desde drogas, armas hasta migrantes–, trata de personas, contrabando de bienes diversos, tráfico de activos culturales, delitos cibernéticos, delitos financieros, falsificación, fraude impositivo y evasión fiscal, piratería y delitos medioambientales –en particular, acceso, explotación ilícita y comercio ilegal de recursos naturales, como minerales, maderas nobles y biodiversidad, así como el contrabando y disposición final de desechos tóxicos contaminantes, entre los más destacables–. Para un detalle de las principales materializaciones del *organized crime*, ver “La Globalización del Crimen: Evaluación de la Amenaza de la Delincuencia Organizada Transnacional”, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, año 2010 y “Compendio de Casos de Delincuencia Organizada”, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, año 2012, ambos, oportunamente citados.

15. Ver, para este concepto, “Disorganized Crime, The Economics of the Visible Hand”, Peter Reuter, The MIT Press, 1983, oportunamente citado.

y desempeño de los estados y sus sociedades –a veces y en particular, la gobernabilidad y la estabilidad institucional de los primeros y los derechos humanos y la calidad de vida de las segundas–.¹⁶

En este marco, el primer rasgo constitutivo a señalar respecto del fenómeno del crimen organizado es uno de naturaleza contextual. Un análisis pormenorizado acerca de cómo opera integralmente la empresa criminal –organizativa, funcional, logística, operativa y financieramente– permite afirmar que, en esencia, las más importantes, estructurales y negativas manifestaciones del crimen organizado registrables actualmente en cualquier estado-nación específico “son”, en los hechos, manifestaciones del crimen organizado transnacional; en otras palabras, puede afirmarse que la naturaleza transnacional/global del crimen organizado es hoy una realidad fácticamente incontrastable.¹⁷ Esta realidad, en efecto, se identifica y fundamenta al estudiar al crimen organizado en términos de la oferta y la demanda de los bienes y servicios ilícitos que trafica, esto es, en términos

16. Respecto de la erosión que el crimen organizado genera sobre la sociedad y, en particular, sobre las estructuras estatales puede verse Peter Lupsha: “*Transnational Organized Crime versus the Nation State*”, *Transnational Organized Crime*, volumen 2, Número 1, año 1996. El autor realiza un análisis respecto del “avance” del crimen organizado sobre el estado y, en función del mismo, clasifica el deterioro institucional provocado en las fases de *predatoria*, *parasítica* y *simbiótica*. En la primera de estas fases, según el autor, el crimen organizado es una entidad objetivamente “distinta” del estado y relativamente fácil de “controlar” por él; en la segunda etapa, al haber logrado y contar con complicidad dentro del propio estado para facilitar el logro de sus fines, el crimen organizado suma los beneficios de la penetración corrupta a su capacidad de empleo de la violencia; en la tercera fase de su desarrollo, el crimen organizado pasa a “apoderarse” del estado a través de la corrupción, cooptando al menos buena parte del entramado institucional del mismo como un medio para facilitar la obtención y maximización de beneficios materiales, así como para, incluso, lograr “impunidad” frente a la ley y/o protección contra actores criminales rivales. Si bien esta identificación por fases es una realizada en base a estudios y análisis de tipos extremos, es importante visualizar que estas caracterizaciones son registrables – en grado variable– en diversos casos concretos, en especial, en aquellas naciones en desarrollo afectadas por alguna de las manifestaciones criminales de mayor impacto y poder.

17. En efecto, esta naturaleza transnacional es la esencia de las principales y más nocivas manifestaciones fenomenológicas del crimen organizado del mundo presente. Sin negar que dichas manifestaciones pueden también incluir a fenómenos fundamentalmente “locales/nacionales” –por caso, redes de extorsión, secuestros, fraude o entramados de corrupción–, la dinámica delictiva organizada que en la actualidad más deteriora y golpea a la sociedad y al estado es de carácter esencial e imprescindiblemente transnacional: prueba de ello es la dinámica delictiva de los mencionados tráfico ilegales –desde drogas, armas hasta migrantes–, trata de personas, contrabando de bienes diversos, tráfico de activos culturales, falsificación, delitos financieros y evasión fiscal –cuyos “productos” de dinero son, en la mayoría de los casos, “blanqueados” a través de sofisticadas triangulaciones y complicidades internacionales–, piratería y delitos medioambientales –en particular, explotación ilícita y comercio ilegal internacional de recursos naturales, como minerales, maderas nobles y biodiversidad, así como el contrabando y disposición final de desechos tóxicos contaminantes en terceras naciones, siendo éstas, generalmente, estados menores o muy pobres con escasas capacidades de control efectivo de sus fronteras y espacios territoriales soberanos.

de adonde son “producidos” o explotados los bienes ilícitos y donde son ellos posteriormente “comercializados” o “usufrutuados”: desde drogas, armas, tráfico de personas hasta delitos medioambientales, se observa que estos flujos de oferta-demanda, producción-consumo, poseen mayormente su origen en un país o región del mundo para luego ser dirigidos a otro país o región del planeta a efectos de su comercialización y consumo final.

Respecto de los factores y características específicas que operan como determinantes y diferenciadores rasgos constitutivos del crimen organizado transnacional frente a otros tipos de delitos, puede concluirse que el mismo posee por elementos centrales a: a) la naturaleza consensual de su despliegue, que implica la corresponsabilidad efectiva entre la *empresa criminal* que oferta y la sociedad que demanda y consume sus bienes y servicios ilícitos; b) la estructura empresarial de su organización,¹⁸ en tanto existen responsabilidades y procedimientos segmentados y articulados para las diversas fases de sus negocios y procesos, constituyéndose a través de ello una genuina “multinacional del crimen” (Arlacchi Pino, 1986); c) el empleo de la “coerción” hacia el estado y la sociedad como instrumento táctico para viabilizar sus fines, lo que implica el uso pragmático de la violencia o la amenaza de su ejercicio; y d) el empleo de la “cooptación” del estado como recurso táctico a través de la corrupción de sus estructuras políticas, burocráticas, judiciales y policiales para facilitar sus negocios o blindar su accionar.

Con fundamento en estas características, el crimen organizado transnacional también puede ser abordado en una doble dimensión en términos de su existencia y sostenibilidad: por un lado, como un fenómeno estructurado en torno a grupos delictivos que despliegan diversos delitos –*multicrime groups of professional criminals*– o, por otro lado, como uno estructurado en torno a los mercados ilícitos, en donde los actores que lo viabilizan –los grupos criminales– tienen una significancia menor respecto de aquellos.

18. Un estudio de detalle acerca de la dinámica empresarial, logística, operativa y financiera del crimen organizado transnacional expone su inequívoca complejidad organizacional y funcional. En este sentido, y dejando de lado las diametrales diferencias entre ambos fenómenos, las siguientes reflexiones formuladas con motivo del “nuevo terrorismo” podrían ser hoy –con ligeros matices– aplicadas al crimen organizado transnacional, en tanto el mismo sería “posnacional tanto en su base social (diversa) como en su organización –redes globales en una combinación eficaz– y en sus objetivos –representaciones del capitalismo–. Su organización [...] funciona como la Red; representa a la perfección lo que el Pentágono había diseñado para su defensa contra un ataque militar: sigue funcionando aunque esté destrozado físicamente. Su dinero circula por las venas del sistema financiero atravesando todos los bancos... (su) organización financiera [...], basada en alianzas creativas es de las más innovadoras del presente, sus órdenes fluyen a través de los sistemas de comunicación global, [...] utiliza de forma indistinta los conocimientos más avanzados del mundo [...] forma sus recursos humanos en los centros” más sofisticados del planeta. Si se “quisiera atacar su poder financiero [...] se tendría que acabar con el propio sistema financiero, si se quisiera atacar su tecnología se tendrían que cerrar los propios centros tecnológicos...” (Holm-Detlev Khöler, 2001).

Si bien estos enfoques no son mutuamente excluyentes, las evidencias constatan que las estrategias dirigidas a superar el crimen organizado transnacional enfocadas en los grupos no han resultado efectivas en la supresión de las actividades delictivas, puesto que son las dinámicas de los mercados ilícitos las verdaderas causales a resolver: en innumerables casos, los logros nacionales frente a grupos delictivos diversos no han hecho más que desplazar el accionar y el despliegue criminal hacia terceros estados, a través de la deslocalización de actividades, rutas o mercados de explotación y producción de bienes ilícitos. En este sentido, puede afirmarse que dicha realidad no hace sino señalar la condición estructural de los mercados ilícitos globales como fundamento de la empresa criminal organizada.

En este entendimiento, puede afirmarse que si bien los grupos criminales son un actor necesario e ineludible de la empresa criminal, su neutralización no implicará la superación del fenómeno del crimen organizado como fenómeno transnacional global: “Tal vez lo más seguro sea afirmar que los propios grupos se han vuelto menos importantes que los mercados en que actúan. En este momento la delincuencia organizada parece no ser tanto un grupo de personas que participan en diversas actividades ilícitas como un grupo de actividades ilícitas en que algunos particulares y grupos participan. Si esos particulares son detenidos y encarcelados, las actividades continúan, porque el mercado ilícito y los incentivos que genera se mantienen. Para resolver los problemas de la delincuencia organizada transnacional, es necesario comprender la escala en que operan estos mercados” (ONODC, 2010:3).

En este sentido, “La mayoría de las corrientes de tráfico ilícito examinadas [...] son el resultado de las fuerzas del mercado, y no de las conspiraciones de grupos delictivos específicos. Hay demanda de drogas, prostitución, mano de obra barata, armas de fuego, partes de animales salvajes, productos a precios rebajados, maderas nobles y pornografía infantil. Al parecer, el consumo de estos bienes conlleva poco costo moral y escasa probabilidad de detención en los entornos en que opera la mayoría de los consumidores; la demanda persiste a pesar de los enormes cambios de adaptación en la producción y el tráfico del contrabando [...]. Ya sea impulsados por los mercados o por los grupos, en casi todos los casos estos problemas son transcontinentales” (ONODC, 2010:28).¹⁹

19. Pese a ello, y evaluando y considerando las especificidades de casos, el Informe también agrega en que existen ejemplos en que “en algunas esferas los grupos de profesionales que cometen múltiples delitos son importantes. Por ejemplo, en la corriente de cocaína hacia los Estados Unidos, que ha sido fuerte durante decenios, han aparecido los carteles mexicanos que no han mostrado reparos en participar en otras formas de delitos de adquisición, como el secuestro y la extorsión. En estos casos, no hay más opción que desarticular estos grupos y la forma más directa de hacerlo es mediante la detención y el encarcelamiento” (ONODC, 2010:28).

Finalmente, es preciso destacar una cuestión sumamente importante, la cual no ha sido identificada o, contrariamente, ha sido sistemáticamente ignorada por los estudios relativos al crimen organizado de escala global. Sin entrar en un análisis de detalle, es posible afirmar que existe una dinámica general de los mercados ilícitos globales que reproduce las formas y los flujos norte-sur,²⁰ centro-periferia o desarrollo-subdesarrollo de la economía lícita y formal, donde las naciones en desarrollo se convierten –en la mayoría de los casos– en “mercados de oferta” o proveedoras de buena parte de los bienes ilícitos que son finalmente consumidos por las sociedades de las naciones centrales en su carácter de “mercados de demanda”.

En efecto, en lo que respecta a la corriente de la “oferta” de los bienes o servicios comercializados por el crimen organizado que va desde las naciones de la periferia a las naciones centrales, se observa que la misma involucra –principalmente– a tráfico de drogas no sintéticas, tráfico de migrantes, trata de personas, contrabando de activos culturales y tráfico de recursos naturales –como diamantes, minerales, maderas nobles, fauna y biodiversidad–. En forma contraria, son “menores” en número los flujos de “oferta” de productos y servicios que se registran desde las naciones centrales a las naciones en desarrollo, los cuales comprenden fundamentalmente a tráfico de armas y delitos contra el medio ambiente –exportación y disposición final de desechos tóxicos contaminantes–.

Esta dinámica general del crimen organizado transnacional de la actualidad conlleva y genera, consecuentemente, la forma en cómo se reparten la violencia y la mayoría de los costos humanos y materiales derivados de su accionar y adónde asimismo confluyen, se concentran y quedan las mayores ganancias producidas por esas actividades ilícitas transnacionales –ganancias que, amparadas por los paraísos fiscales y el secreto bancario de las principales entidades financieras de los estados desarrollados, son luego introducidas y reinvertidas en los circuitos financieros mundiales–,²¹ reproduciéndose también en esta fase o dimensión

20. Para un detalle de los flujos globales de los principales bienes y servicios ilícitos, así como de sus respectivos orígenes y destinos de producción y consumo, ver “*La Globalización del Crimen: Evaluación de la Amenaza de la Delincuencia Organizada Transnacional*”, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, año 2010.

21. He aquí la mayor fortaleza del crimen organizado y, al mismo tiempo, el elemento central a partir del cual la comunidad internacional podría –de existir genuina voluntad política– llevar adelante un efectivo combate para su superación: el sistema financiero internacional. Si bien este “nudo gordiano” no es motivo de análisis de la presente obra, sí puede afirmarse que las finanzas globales representan hoy “el” instrumento que le ha permitido al delito organizado alcanzar el enorme impacto y poder que posee en la actualidad: en efecto, a través de las prácticas de secreto bancario, paraísos fiscales y políticas de opacidad, el sistema bancario y financiero global facilita el blanqueo de dinero sucio –y manchado con sangre– que el crimen organizado recicla y reinvierte en la economía formal al punto de hacer ello imposible esclarecer la inextricable imbricación existente entre los beneficios producidos por la criminalidad de mercado y la propia economía lícita. Cualquier iniciativa multilateral que genuinamente

del negocio ilícito la dialéctica de funcionamiento norte-sur o centro-periferia²² antes mencionada.

En la mayoría de los casos, específicamente cuando los mercados de oferta están representados por las naciones en desarrollo –naciones menores o en muchos casos, pobres–, esta lógica de mercado se traduce en una pesada herencia para ellas y sus sociedades en cuanto a costos humanos, de seguridad pública, estabilidad institucional y daños medioambientales refiere –en especial, para los casos de producción de bienes ilícitos como las drogas no sintéticas–; mientras que, de manera inversa, también son estas naciones las que asumen los mayores costos humanos, de seguridad y ecosistémicos cuando son las naciones centrales las que operan como mercados de oferta de los tráfico ilícitos en ellas originados –en particular, para los casos de tráfico ilegales de armas así como los de contrabando y disposición final de desechos tóxicos contaminantes–.

5. Crimen Organizado: Diferencias con Delincuencia Común y Terrorismo

En orden a precisar enfoques en ocasiones ambiguos o distorsionados, así como a evitar el lugar común de las simplificaciones y los reduccionismos, sobre

pretenda luchar contra la criminalidad organizada debe comenzar con la erradicación de esa opacidad en las finanzas globales, la cual –en buena medida y más allá de toda declamación– está hoy mantenida por las políticas macroeconómicas y financieras de los estados desarrollados, que son los que verdadera y efectivamente establecen las reglas de juego.

22. No existe linealidad absoluta ni automática en el reparto de mayores costos para países desarrollados y no desarrollados derivados de las actividades de la empresa criminal transnacional. Sin embargo, la lógica arriba afirmada explica los rasgos sustantivos y principales de la dinámica general de distribución de ganancias/rentabilidades por una parte, y de daños/perjuicios por otra. En este sentido, es importante destacar que, en la mayoría de los casos, para las naciones menores –cuando operan estas como “mercados de oferta”–, los efectos negativos del crimen organizado se traducen en muy altos niveles de violencia que golpean al estado y a la sociedad, en particular en aquellos casos de actividades ilícitas como las del narcotráfico, el tráfico y la trata de personas y la depredación del ecosistema –depredación que usualmente también está asociada a pugnas entre actores criminales para obtener acceso preferencial en la explotación de recursos naturales de alto valor como diamantes, mineral, maderas u otros que luego serán ilegalmente comercializados–. En este sentido, el análisis de la distribución de costos y “dividendos” registrados entre mercados oferentes y demandantes producto del accionar del crimen transnacional puede enriquecerse con la categoría analítica de “centrifería”, propuesta por Patrick Baker para dar cuenta de la coexistencia contradictoria de la periferia dentro de las naciones centrales y la del centro dentro de la periferia; esta categoría aplicaría, en parte, a la evaluación de los costos humanos y de seguridad pública registrados entre naciones desarrolladas y no desarrolladas y generados por el deterioro social y la violencia desplegada por el crimen organizado. Ver, para este concepto de “centrifería”, Baker (1993).

la base de las consideraciones analizadas acerca de la naturaleza y las características constitutivas del crimen organizado, parece pertinente destacar –al menos, de manera sintética– sus diferencias y, eventualmente, sus puntos de contacto con la llamada “delincuencia común” y con el terrorismo.

Conceptualmente, las categorías diferenciadoras entre crimen organizado y delincuencia común, incluso prescindiendo de todo abordaje jurídico en la materia, pueden identificarse a partir de algunas pocas variables y categorías analíticas tales como naturaleza de la actividad o transacción, el carácter del intercambio, el tipo de relación, la entidad de la víctima y el objeto de la punición.²³

En efecto, podemos afirmar que, respecto de la naturaleza de la actividad de cada uno de estos fenómenos, mientras el delito común es esencialmente predatorio y apropiador de bienes “existentes”, el crimen organizado es intrínsecamente empresarial y productor/generador de nuevos bienes o valor agregado, constituyéndose en una efectiva entidad empresarial estructurada y organizada bajo normas y procedimientos de mercado; en cuanto al carácter y modo de intercambio establecido en su accionar, mientras en el delito común se registra uno de índole involuntaria para viabilizar la transacción entre los actores –usualmente acompañado por la violencia–, en el crimen organizado el mismo es de naturaleza consensual y de complicidad entre las partes, de mutua aceptación de los términos de la transacción y de los bienes y servicios ilícitos objeto de la misma; atendiendo al tipo de relación posible, mientras en el delito común el mismo es obligadamente unilateral, de víctima a victimario/delincuente y nuevamente involuntario para una de las partes, en el crimen organizado la relación es de índole bilateral, de oferta y demanda, en donde las partes involucradas reciben una y otra “algo” a cambio de la transacción pretendida y/o ejecutada; respecto de la identificación de la víctima, mientras en el delito común la condición de “víctima” así como la de “victimario/delincuente” es fácilmente aprehensible, en el crimen organizado se desdibuja completamente esa categoría para, en todo caso, dar paso a la complicidad y corresponsabilidad entre el demandante y el oferente de los bienes y servicios ilícitos, más allá ello de que en manifestaciones criminales específicas –como la de la trata de personas o la del tráfico de migrantes– existieren claramente personas que revisten la calidad de víctimas al ser ofertadas o tratadas como mercancía u objetos a comerciar entre quien la somete y quien la usufructúa, esto es, nuevamente, entre el demandante y el oferente; finalmente, en cuanto a “cuál” es el objeto de la sanción o punición, mientras en el delito común el castigo recae claramente en el victimario/delincuente, en el crimen organizado el objeto de sanción se desdibuja aunque, en términos de la existente corresponsabilidad, la misma podría encontrar destino tanto en quien

23. Este enfoque ha sido formulado en base a las ideas propuestas por Thomas Naylor (1997).

oferta –el actor criminal– como en quién demanda –la sociedad– los bienes y servicios producidos por la empresa criminal –con la clara excepcionalidad representada por aquellos cuya participación se ve impelida por el factor de la adicción y la patología, como efectivamente se registra en el caso de las drogas u, obviamente, por aquellos que son víctimas de la criminal oferta/demanda por ser tratados como “objetos” de la misma, como es el caso citado de la trata de personas y el tráfico de migrantes–.

Para concluir, aunque evidente, también debe destacarse como otra intrínseca diferencia entre ambos fenómenos la que refiere a la utilización instrumental que –en la planificación, promoción, ejecución y defensa de sus actividades– el crimen organizado realiza tanto de la violencia como de la corrupción, algo muy alejado de la dinámica y del accionar de la delincuencia común, estructuralmente improvisada y enfocada en la coyuntura de su accionar.

Respecto del crimen organizado transnacional y el fenómeno del “terrorismo”, más allá de las similitudes y/o vinculaciones que pudieren presentar, lo efectivamente importante entre ambos fenómenos no son sus “parecidos” sino precisamente sus irreconciliables diferencias en materia de sus respectivos objetivos, naturalezas y características constitutivas.

Para contextualizar la importancia y la necesidad de destacar esas diferencias –en contra del *mainstream* vigente–, baste no sólo con mencionar que muchos debates y políticas²⁴ actuales conciben a ambos fenómenos casi como equivalentes sino también con recordar que, aunque finalmente no se aprobase así, en el proceso de negociación de la propia Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional –año 2000– se planteó inicialmente incluir al terrorismo como parte de la lista de manifestaciones del crimen organizado transnacional.

Motivo de esto último ha sido que, pese a ser fenómenos sustantivamente diferentes –uno posee una inequívoca finalidad económica mientras el otro una de naturaleza política–, es posible identificar algunas puntuales similitudes o aspectos “compartidos” entre el crimen organizado y el terrorismo. Asimismo, en contextos concretos y frente a situaciones específicas, también es factible detectar complicidades entre ambos o, incluso, confirmar que coyunturalmente determinados grupos terroristas pueden financiar sus actividades y objetivos con las ganancias obtenidas de su involucramiento en actividades delictivas como contrariamente la criminalidad organizada puede recurrir al uso de la violencia como si lo hiciera en términos estratégicos al igual que actores terroristas.

24. En efecto, como se afirmase anteriormente, a través de la “categoría política” de “nuevas amenazas” se ha construido en años recientes estrategias y políticas de seguridad que afirman y postulan una asimilación plena entre terrorismo y crimen organizado.

Entre estas similitudes o elementos compartidos entre el crimen organizado y el terrorismo pueden mencionarse a) ambos fenómenos deterioran al Estado y lesionan a la sociedad aunque, cierto es, de diferente manera y con impactos distintos; b) ambos representan “asociaciones” caracterizadas por una estructuración orgánica y funcional definida –ya sea de verticalidad jerárquica, de red o de células descentralizadas, o policéfala y segmentada, según los casos–; c) ambos despliegan estrategias y ejecutan actividades diseñadas y planificadas con gran previsión y con precisa asignación de funciones y procedimientos para cada componente de la organización; c) ambos hacen uso de la violencia –aunque con diferente motivación–, siendo ese empleo de carácter estratégico para el caso del terrorismo y de carácter táctico para el caso del crimen organizado, lo que explica que no siempre su ejercicio sea un recurso ineludible para este último; d) ambos poseen –en muchas de sus manifestaciones y salvando las particularidades– alcance transnacional en materia de operaciones, haciendo en ocasiones uso coordinado de las mismas rutas y redes de complicidades para un mejor aprovechamiento logístico de las condiciones existentes.

Sin embargo, y más allá de estos aspectos de orden organizacional y/o instrumental que eventualmente pudieren ser coincidentes o, incluso, de las posibles vinculaciones entre ambos,²⁵ es la finalidad intrínseca de ambos fenómenos lo que fundamentalmente los define y diferencia.

En efecto, mientras el terrorismo –como actor con fines políticos– busca la desestabilización mediante el uso de la violencia política con la finalidad de lograr sus propósitos de “reordenamiento”, esto es, de cambio del orden establecido, el crimen organizado –como actor con fines económicos– tiene por única finalidad la obtención y el incremento de beneficios económicos o materiales, siendo la lógica del lucro y la ganancia su única guía.

De estas diferencias fundamentales en materia de finalidad, ambos fenómenos registran otras derivadas, y no menores: a) mientras para el terrorismo el empleo de la violencia es inevitable –carácter estratégico–, para el crimen organizado la violencia es sólo un recurso más a utilizar cuando no quedan otras alternativas –carácter táctico–; b) mientras el terrorismo pretende “destruir” al Estado –a

25. “Algunos especialistas de la delincuencia organizada o del terrorismo dudan de que existan realmente claras relaciones entre una y otro. Mark Galeotti ha hecho observar que ‘hasta ahora, los temores de que haya alianzas internacionales entre terroristas y delincuentes han resultado ser exagerados’ y Louise Shelley sugiere que ‘los vínculos entre terroristas y delincuentes organizados son mucho menos frecuentes que los vínculos entre los delincuentes organizados y los políticos’. Robin Naylor encontró algunos ejemplos de alianzas oportunistas entre los dos. En realidad, algunas organizaciones de guerrilleros o algunos de sus militantes no son otra cosa que sencillos delincuentes. Un análisis más detallado lleva a la conclusión de que algunas alianzas supuestas a menudo resultan ser solamente efímeras o, según ha dicho Naylor, ‘al final de su cooperación los dos grupos suelen acabar en lados opuestos de las barricadas’” (Bovenkerk y Chakra, 2004:5).

un ordenamiento particular de estado—, el crimen organizado busca “utilizar” al Estado para sus objetivos a través de la “cooptación”, esto es, de la penetración del mismo vía corrupción,²⁶ pudiendo operar en ocasiones incluso a favor del *status quo* —cuando el mismo implicase debilidad estatal— siempre en aras de obtener y asegurar mayores facilidades para sus negocios, protección e impunidad; c) mientras el terrorismo persigue amedrentar y paralizar a la sociedad, el crimen organizado se vale de ella, en tanto la misma es su fuente generadora de riqueza, el mercado de demanda y consumo de los bienes y servicios ilícitos por él producidos; y, finalmente d) mientras el terrorismo pretende y busca la visibilidad pública de sus acciones como elemento sustantivo de estrategia, el crimen organizado sólo busca hacer negocios y, cuanto más inadvertidos, mejor.

Referencias Bibliográficas

- Arlacchi, Pino: “Tendencias de la Criminalidad Organizada y de los Mercados Ilegales del Mundo Actual”, en *Revista Poder Judicial*, N° 16, 1986.
- Baker, Patrick: “Chaos, Order and Sociological Theory”, en *Sociological Inquiry* 63/2, 1993.
- Bovenkerk, Frank y Chakra, Bashir Abou: “Terrorismo y Delincuencia Organizada”, en *Foro sobre el Delito y la Sociedad, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*, Vol. 4, números 1 y 2, diciembre 2004.
- Código de los Estados Unidos, Título 18, Parte I, Capítulo 67, Sección 1385, *Uso del Ejército y la Fuerza Aérea como Posse Comitatus*, “Acta Posse Comitatus”, del año 1878 y revisiones posteriores.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional: Convención de Palermo y sus respectivos Protocolos, aprobada por la Resolución 55/25 del año 2000 y Resolución 55/255 del año 2001 de la Asamblea General.
- Holm-Detlev Khöler: “Bin Laden es más posmoderno que Bush”, en *El mundo*, España, 21 de septiembre de 2001.
- Huntington, Samuel: *El Soldado y el Estado*, Teoría y política de las Relaciones Cívico-Militares, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995.

26. Con anterioridad se había analizado que, en su obra *Transnational Organized Crime versus the Nation State*, Peter Lupsha categorizaba en tres etapas el desarrollo del crimen organizado, la predatoria, la parasítica y la simbiótica: en estas dos últimas fases, la corrupción del entramado institucional estatal por parte de la empresa criminal es una cuestión de grado, practicada como parte de su estrategia de facilitación, sostenimiento y maximización de beneficios materiales, tanto económicos como otros relativos a su auto-preservación y crecimiento. Vía la corrupción, el crimen organizado se apodera de la estructura institucional del Estado.

- Lupsha, Peter: “Transnational Organized Crime versus the Nation State”, en *Transnational Organized Crime*, Vol. 2, N° I, 1996.
- Naylor, Thomas: “Mafias, Myths and Markets: on the Theory and Practice of Enterprise Crime”, en *Transnational Organized Crime*, Vol. 3, N° 3, 1997.
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONODC): *La Globalización del Crimen: Evaluación de la Amenaza de la Delincuencia Organizada Transnacional*, Viena, ONODC, 2010.
- Compendio de Casos de Delincuencia Organizada*, Viena, ONODC, 2012.
- Reuter, Peter: *Disorganized Crime, The Economics of the Visible Hand*, Massachusetts, The MIT Press, 1983.
- Serrano, Mónica: “Crimen Transnacional Organizado y Seguridad Internacional: Cambio y Continuidad”, Berdal, Mats y Serrano, Mónica (comps.), *Crimen Transnacional Organizado y Seguridad Internacional, Cambio y Continuidad*, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 2005.
- Youngers, Coletta y Rosin, Eileen: “La guerra contra las drogas impulsada por EE.UU.: su impacto en América Latina y el Caribe” en *Drogas y democracia en América Latina: el impacto de la política de Estados Unidos*, en Youngers, Coletta y Rosin, Eileen (eds.), Buenos Aires, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, WOLA-Editorial Biblos. 2005.
- Withers, George; Santos, Lucila y Isacson, Adam: *Predica lo que Practicas: La separación de roles entre militares y policías en las Américas*, WOLA, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, Washington, Estados Unidos, noviembre de 2010.
- Zaffaroni, Eugenio R.: *El Crimen Organizado: una Categorización Frustrada*, Bogotá, Editorial Leyer, Colección Breviarios de Derecho, 1996.
- Globalización y Crimen Organizado*, I Conferencia Mundial de Derecho Penal, México, 2007.
- La Cuestión Criminal*, Buenos Aires, Planeta, 2012.

CAPÍTULO 3

HACIA UNA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Maira B. Vásquez

El término *seguridad* representa a un concepto amplio, de características polisémicas en las ciencias sociales según la materia a la que el mismo aplique. Es posible hablar de seguridad como concepto asociado a la condición objetiva de un actor en tanto este se halle “libre y exento de todo peligro, daño o riesgo”,¹ y también es posible referirse a la seguridad como una característica asociada a dimensiones de la vida institucional de una nación tan diversas como la jurídica, la económica o la medioambiental. Adicionalmente, con fundamento en variados desarrollos de la ciencia política –y en particular, de las relaciones internacionales–, debemos señalar de manera preliminar que este concepto no es de ninguna manera uno de naturaleza “absoluta”, esto es, la seguridad es siempre una condición –humana, social– de carácter “relativa”: como se constatará más adelante, esta consideración se presenta como sumamente importante a la hora de cualquier desarrollo conceptual referido a cualesquiera materia que se pretenda abordar.

A los efectos de esta obra, se abordará la cuestión de la *seguridad pública* –más allá de sus diversas variantes terminológicas de seguridad pública, seguridad interior, seguridad interna, etc.–, entendida como el mantenimiento del orden público y la salvaguarda y protección de la vida y bienes de los ciudadanos. Más específicamente aún, se intentará precisar una variante particular de la *seguridad pública*, cuál es la que se ha dado por denominar *seguridad ciudadana*.

El término *seguridad pública* se presenta de modo cotidiano como parte del “sentido común” –generalmente vinculado al delito callejero, específicamente a aquel que amenaza la integridad física y los bienes personales y, adicionalmente, atribuido a actores precisos– y por tanto no presenta mayores dificultades gozando

1. Por caso, esta es la acepción más usual que para el concepto de “seguro” brinda la Real Academia Española.

de una inmediata comprensión. Son innumerables las ocasiones en las que se asiste a discusiones sobre los “niveles” de inseguridad, el incremento del delito y la violencia, la inoperancia policial, etc., donde el binomio seguridad-inseguridad es repetido una y otra vez como si todo individuo o ciudadano supiera a qué se refiere y sobre qué “se está discutiendo”, olvidándose la complejidad de lo que el concepto implica y la multiplicidad de variables a ser consideradas a la hora de abordarlo. Baste con reflexionar un momento acerca de ¿qué es con precisión la seguridad?

Esta cuestión conceptual, que pareciera ser “marginal”, la relativa al abordaje analítico-conceptual del término —que en efecto es muy amplio, difuso y complejo— incide directamente en los modos y cursos de acción concretos para su operacionalización. Ello, a su vez, impacta directamente sobre la capacidad para conducir procesos relacionados con el fortalecimiento de factores que deben hacer de la “seguridad” un bien público. De hecho, el modo en que se define una cuestión en términos públicos condiciona socialmente la configuración de los instrumentos y opciones de acción.

Algunos podrían desestimar el “análisis conceptual” de la “seguridad ciudadana” argumentando que constituye “mera semántica”; no obstante, sin conceptos claros, a los responsables políticos les resulta difícil distinguir entre políticas alternativas (Baldwin, 2007:6). No debe entonces parecer extraño que los autores que se han ocupado del tema se hayan esforzado en precisar el alcance de tal expresión y de sus políticas derivadas.

Es preciso advertir, como otra consideración introductoria, que no se abordará esta cuestión conceptual en su totalidad y, menos aún, la integralidad de lo relativo a la *seguridad pública*, no porque no revistan interés sino porque la complejidad, extensión e importancia de esta temática sin duda requieren de un estudio de mayor detalle.

El objetivo aquí buscado es mucho más modesto, y es el de reflexionar y aproximarse a la categoría analítica de *seguridad ciudadana*, entendida esta como una variante particular de la *seguridad pública*; cuestión que, no obstante, también presenta dimensiones de análisis de reconocida complejidad por su vinculación directa con factores diversos entre los que se destacan el referido propiamente al delito y la criminalidad en general, hasta los relativos a las normas y valores sociales, la integración económica y social, el acceso a estándares mínimos de bienestar las instituciones e, incluso, a las formas de reproducción del orden político y la específica realidad de la formulación de políticas públicas.

1. El proceso de evolución hacia el enfoque de seguridad ciudadana

En términos generales, como ya se mencionó, la noción de *seguridad* se encuentra asociada a la certeza, a la ausencia de riesgo, amenaza o daño, esto es, a la reducción de la incertidumbre. “La seguridad (*pública*) implica una exigencia fundamental del hombre que tiene por objeto controlar su destino y disponer libremente de su propia vida; así, en el hombre la seguridad no se presenta como un anhelo accidental o de coyuntura sino como una parte esencial de su naturaleza racional. El hombre necesita proceder racionalmente, con conocimiento de causa, es decir con certeza para intentar lograr sus fines. La idea de seguridad está relacionada íntimamente con la percepción de libertad y de orden social” (Rosas Ramírez, 1998:29; *op. cit.* por Garza Salinas, 2002:111).

Es un hecho que en toda sociedad se registran de manera variable diferentes niveles de delito y violencia. Así, la *seguridad pública* se encuentra necesariamente determinada por las específicas condiciones históricas, sociales, culturales, políticas, económicas... y es en sí misma, condición humana y social, de carácter relativo.² En este marco, la *seguridad pública*, como exigencia y condición necesaria para la existencia de toda sociedad, en la actualidad constituye un desafío creciente para el Estado, particularmente cuando esos intentos por garantizar la seguridad de la sociedad se llevan a cabo respetando el estado de derecho, los derechos individuales y colectivos y, en especial, los derechos humanos.

El abordaje de una categoría analítica de la *seguridad pública*, en este caso la de *seguridad ciudadana*, necesariamente requiere contemplar el contexto histórico, social, ideológico, político, cultural y económico de la sociedad en la cual se presenta. En efecto, al igual que otros fenómenos sociales, la *seguridad pública* ha ido transformándose en respuesta a las cambiantes condiciones históricas y asociándose a nuevas problemáticas y actores. Ello requirió para su abordaje de una transformación de los aparatos institucionales del Estado e instrumentos encargados de la *seguridad pública* –no siempre en simultáneo a los cambios e incluso, en muchas ocasiones a destiempo–; y ello porque tanto el objeto como lo que constituye riesgo u amenaza han variado sustantivamente a lo largo de la historia.

De hecho, el propio concepto de *seguridad ciudadana* refleja una evolución desde una visión de tipo reduccionista de la *seguridad pública* –subordinada al

2. La seguridad “absoluta” no es una posibilidad, “uno debe ajustar márgenes, dejando necesariamente un residuo de inseguridad [...] probablemente la mayoría de la gente realmente no quiere la seguridad ‘absoluta’, si ese estado es imaginable; la seguridad “óptima” probablemente seguiría dejando un espacio para el desafío, el riesgo, la duda, el peligro y la ansiedad. Los hombres no son comedores de loto” (Dahl y Lindblom, 2000:50).

accionar *post facto*, legal y policial del Estado y sus órganos— hacia un enfoque *integral* vinculado a la necesidad de superar y ejercer control sobre todos los desafíos y riesgos que la cotidianeidad presentan al individuo en sociedad.

Ese proceso de evolución hacia la seguridad ciudadana debe rastrearse a partir de los intentos de reversión del estado de cosas anterior al inicio del mismo. Ese estado de situación anterior, implicó el dismantelamiento del estado social o estado de bienestar que inició en los setenta, se extendió hacia la década del ochenta y alcanzó su máxima expresión con el neoliberalismo de los noventa, el que tuvo como efectos más directos la desocupación, la caída de los salarios reales y la precarización del mercado laboral: junto a otros factores, la situación de inestabilidad/conflictividad o simplemente de demanda social que ese proceso de dismantelamiento conllevó, produjo un viraje en el modo de concebir y “materializar” la *seguridad pública* —tanto en lo que refiere a la *represión* de los efectos de esa inestabilidad cuanto a la *prevención* de los mismos—, direccionando hacia enfoques netamente punitivos como los de *Tolerancia Cero*³ y *Mano Dura*,⁴ colocando consecuentemente en el centro de la escena a las agencias de control del orden público y transformando el problema de la *seguridad pública* en uno de tipo policial. El resultado directo de esta transformación configuró un modelo reactivo donde la gestión del delito —en sus diversas manifestaciones— la violencia e, incluso, otras conflictividades sociales se encontraban en manos de las agencias policiales como único instrumento del Estado en ejercicio del monopolio de la violencia legítima.

En este contexto, el *mainstream* en la materia, concibió al *delito común* como un producto directo de la pobreza, desconociéndose —y no por ingenuidad— sus causales reales que, entre otras, involucran a la amplitud de la brecha social y

3. “La Tolerancia Cero” es un enfoque de política de seguridad que tiene su origen en el artículo publicado por Wilson y Kelling en 1982 titulado “Broken windows and neighborhood safety” cuyo postulado tiende a la *securitización* de la vida, del espacio público, y de la mayoría de los procesos sociales cotidianos. Estos autores, partiendo de un experimento del psicólogo de Berkeley Phillip Zimbardo en 1967, argumentaban que el desorden y la criminalidad se encuentran unidos y conducen a una suerte de secuencia social donde, si una ventana se deja sin reparar el resto serán rotas. Este enfoque fue posteriormente desarrollado en profundidad por G. Kelling y Catherine M. Coles en “Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities”. La metáfora de las ventanas rotas y lo que implica el enfoque de la “tolerancia cero”, a grandes rasgos supone que si no se condena o sanciona inmediatamente a quien comete una infracción existe cierta incitación a reincidir y que por más pequeña que sea la infracción, si no es condenado cada vez con la mayor severidad, entonces habrá una evolución desde la infracción a delitos o crímenes mayores.

4. Entre los postulados del enfoque de seguridad de Mano Dura se encuentran, por mencionar algunos: la delegación de la seguridad en las policías, el incremento de las penas, la baja de la edad de imputabilidad, el debilitamiento de las garantías y las políticas centradas en el encarcelamiento masivo basado en la prisión preventiva.

a la creciente polarización y verticalización del sistema social, consecuencias estas del impacto negativo de las políticas neoliberales (Ciafardini, 2007:46).

Frente a esta cosmovisión, en años recientes fue emergiendo una concepción que planteó la necesidad de un salto cualitativo en esta forma de percibir al delito y a la agenda de seguridad pública. Ello fue, en buena medida, la resultante de importantes avances respecto de la necesaria inclusión en la agenda de la seguridad pública de la doctrina de los derechos humanos, el Estado de Derecho y la garantía de los derechos y libertades del individuo en la agenda pública y, particularmente, en materia del *ethos* y la formulación de políticas tendientes a la preservación del orden y la salvaguarda de la vida y bienes de los ciudadanos. En otras palabras, el tema de la seguridad pública como responsabilidad indelegable del Estado ingresó en las agendas gubernamentales con una demanda y una perspectiva cada vez más democrática, es decir desde “un enfoque más amplio e integral vinculado a la necesidad de abordar, controlar y superar los riesgos ‘cotidianos’ que afectan a las personas” (Tudela, 2005:6).

Esta evolución se encuentra “relacionada con una concepción de la violencia como una relación social de conflicto, y deja atrás el determinismo causal, ya sea de tipo moral, biológico o legal, que considera la violencia como una patología. Con este nuevo paradigma se entiende entonces que la violencia tiene múltiples expresiones” (Dammert, 2012:13). Este nuevo paradigma presenta al concepto de seguridad ciudadana como el que mejor se presta para hacer frente a los problemas de la delincuencia y la violencia desde una perspectiva de los derechos humanos, representando un movimiento polémico hacia un enfoque que se centra en la construcción de una ciudadanía democrática más fuerte y precisando que el objetivo central de las políticas en la materia es la persona humana y no la seguridad del Estado o de un sistema político determinado (CIDH, 2009:8).

Es justamente la imperiosa necesidad de contar con un abordaje democrático de la problemática de la *seguridad pública* lo que impulsó esta evolución, la que va desde una visión de tipo reduccionista hacia un enfoque de naturaleza integral, configurando consecuentemente la variante que nos interesa, *la seguridad ciudadana*, la cual de modo genérico puede ser concebida como la condición a alcanzar de contención y/o reducción del riesgo y amenaza dentro de los parámetros y el respeto a los principios democráticos. En otras palabras, en el surgimiento de este nuevo enfoque, también operó el rechazo a cualquier noción, herramienta o estructura que se refiera a aquello que se conoce como “policía política”, “seguridad del Estado” o “inteligencia política”, modelos estos de corte autoritario y represivo, que son incompatibles con el estado de derecho y que se caracterizan por avasallar derechos fundamentales, actuar con autonomía inusitada y carecer de controles externos (Estévez, 1998).

En este sentido, cabe destacar que el concepto de seguridad ciudadana nace en un contexto atravesado por múltiples factores. En efecto, de manera estructural este concepto emerge: a) en oposición a una visión sobre la seguridad cuyo objeto central y excluyente es el Estado, visión esta cuya mayor expresión fueron las traumáticas experiencias pasadas de interrupción de las democracias, particularmente en Latinoamérica; b) en un contexto socio-político donde los derechos del individuo son *parcialmente* garantizados, cuando no transgredidos por el propio accionar del Estado (Tudela, 2005); c) en el marco de una serie de procesos institucionales, sociales, económicos y culturales que –junto a otros factores– transformaron el universo del delito y la violencia, problematizando socialmente la cuestión de la inseguridad e impactando directamente en las agendas gubernamentales; d) en coherencia con, y como parte de, una tendencia generalizada de transformaciones políticas e institucionales que, en observancia de enfoques asociados a la *seguridad del individuo*, los derechos humanos y la gobernabilidad democrática, se materializó en instituciones y políticas de seguridad pública, reformulando anacrónicas y disfuncionales gestiones en la materia y persiguiendo modelos más democráticos que gestionen la violencia, ya no sólo social sino de las propias instituciones del orden público y, finalmente e) en un contexto signado por la convicción política de que las cuestiones relativas al binomio seguridad-inseguridad requieren de la intervención del Estado de modo integral y preventivo en diversos planos –sociales, políticos, económicos, culturales, habitacionales, entre otros–, siendo el accionar policial un elemento más de prevención y acción sobre el delito.

Estos factores acaban de modo sinérgico transformando el objeto, el enfoque y los ejes desde los cuales era pensada la *seguridad pública*, generando este nuevo abordaje de la seguridad ciudadana un desplazamiento desde i) el Estado –como objeto central de la misma– hacia el ciudadano; ii) un orden político autoritario a uno democrático y de respecto a los derechos humanos y en pos del desarrollo social; iii) una visión reduccionista y unidimensional de la seguridad –donde la única herramienta a emplear son las instituciones policiales– que acciona sobre los síntomas y no sobre las causas hacia una agenda integral y ampliada –que incorpora en su diagnóstico y en su terapéutica a dimensiones e instrumentos del Estado –que van desde las sociales, culturales, hasta las económicas, pasando por las habitacionales, educativos, etc.

2. Los componentes del “nuevo” enfoque de seguridad ciudadana

Este “nuevo” enfoque de la *seguridad ciudadana* implica, en última instancia, una cosmovisión del delito basada en el reconocimiento de su complejidad

y, adicionalmente, en el principio de que todo intento de superación del mismo debe fundarse en la obligación del Estado de preservar los derechos humanos y garantizar los derechos civiles. Ello implica entender que el bien protegido no es el orden establecido ni las normas que lo sostienen, sino los derechos y las libertades (Tiscornia, 1998), siendo así la seguridad no un “mero” medio para garantizar un “cierto” orden, sino un concepto alternativo en donde la protección y efectivización de los derechos van de la mano.

En otros términos, la seguridad ciudadana rechaza una argumentación imponente bastante extendida, la cual afirma una relación inversamente proporcional entre derechos y “niveles” de seguridad pública a garantizar: tal argumento afirma –con independencia de la sociedad para la que se presenta esta “receta”– una pretendida necesidad de “recortar” derechos individuales si de lo que se trata es de lograr crecientes niveles de seguridad pública. En otras palabras, este argumento implica que inevitablemente ante la demanda social de una protección “más eficaz”, los encargados de garantizar esa “mayor seguridad pública” reclamen a su vez medios “más eficaces” en detrimento de variados derechos y libertades del ciudadano (Tiscornia, 1998).

El rechazo que el enfoque de la seguridad ciudadana realiza sobre todo intento de recorte de derechos y libertades cívicas halla su fundamento en que, en la tensión “libertad-seguridad”, esta última no posee “primacía”, puesto que la misma es un “complemento” de la libertad y es responsabilidad del Estado asegurar que haya un equilibrio adecuado entre libertad y seguridad, entre derechos individuales y seguridad y entre derechos humanos y seguridad (Estévez, 1998b).

El matrimonio tradicional entre *seguridad pública* y *orden público*, donde el objetivo de la seguridad se encontraba orientado a la preservación y/o restauración del orden puesto en jaque por los distintos actores sociales, colocando al Estado por encima del ciudadano, se quiebra. Los derechos humanos y la democracia pasan a constituir el marco de la *seguridad ciudadana*. Se constituyen en las ideas que organizan las tareas para gestionar las conflictividades sociales, siendo a la vez el límite y horizonte de la seguridad pública (Rodríguez, 2011:19-20).

No se trata de reducir derechos para disminuir los riesgos (Rodríguez, 2011:20), sino de construir un sistema de seguridad como uno de protección de los derechos y las libertades (Tiscornia, 1998), porque el problema de la seguridad –en parte– es el problema acerca de cómo se transforma el sistema de seguridad para que esté dirigido a defender derechos y no dirigido a violar los derechos humanos durante la represión del delito (Estévez, 1998b).

Desde el enfoque de la seguridad ciudadana, debe existir entonces una complementariedad entre las llamadas “libertades negativas” y las denominadas “libertades positivas”, entre sus respectivas instituciones y sus derivadas políticas específicas. Si las primeras son aquellas “mediante las cuales se garantizan las

libertades individuales sin interferencia del Estado, de otras personas o en general” (Bustelo, 1998:4-5) la incorporación de la noción de libertades positivas implica la superación de la visión individual de la libertad colocando en el centro de la escena a la sociedad y, en consecuencia, a los actores sociales interactuando en la esfera pública, caracterizada por el “sentido de una preocupación por lo común, por lo compartible, por el interés del conjunto” (Bustelo, 1998:5). La articulación de ambas permite avanzar en el camino de una democracia participativa que implica mayor democratización de la sociedad y un nuevo vínculo entre esta y el Estado. En este sentido, el ejercicio de estas libertades habilita la posibilidad de hacer de la *seguridad pública* un problema del conjunto de la ciudadanía, potenciando en simultáneo el componente preventivo de la “producción de seguridad”.

Consecuentemente, el “valor agregado” que en este punto otorga el enfoque de la seguridad ciudadana radica en la dimensión de la prevención de toda agenda de seguridad. En efecto, esta dimensión preventiva incorpora acciones no punitivas que exceden por mucho a la *simple represión del delito*, objeto central del viejo paradigma de seguridad pública, de las competencias de sus instituciones y de sus respectivas agencias operativas, los instrumentos policiales.

Puede señalarse aquí, en este sentido, que la integralidad de la seguridad ciudadana comprende medidas de prevención social, comunitaria y situacional que, entre muchas otras, tienen como objetivo intervenir *a priori* sobre los factores posibilitadores o de riesgo social, cultural, económico, ambiental o urbanístico que inciden negativamente sobre los niveles de seguridad pública (CIDH, 2009:25).

La referencia al componente preventivo es importante porque, en efecto, la producción de seguridad implica la reducción del riesgo de ser victimizado y/o de la sensación personal y colectiva de temor frente al delito (Sozzo, 1999). Es decir, involucra dos dimensiones que en el viejo paradigma aparecían divorciadas, las de seguridad subjetiva y seguridad objetiva,⁵ adicionando el componente subjetivo –la sensación de inseguridad– a nociones de la seguridad pública ya superadas que sólo consideraban conceptual e instrumentalmente la protección frente al hecho delictual –inseguridad objetiva–.

Estas dos dimensiones tienen implicancias claves en la noción de *seguridad pública* y en los instrumentos para abordarla porque de hecho son fenómenos de naturaleza diferente y, aunque se encuentran asociados, no siempre una se corresponde con la otra –no es lo mismo ser víctima de un delito que temer ser víctima de aquel–. La sensación del ciudadano respecto a su seguridad o inseguridad no necesariamente se corresponde con el riesgo real de victimización al que se encuentra expuesto, sino que generalmente responde a un sentimiento

5. La dimensión objetiva constituye el hecho como tal, es decir el delito real, mientras que la dimensión subjetiva es aquella vinculada con la percepción y sensación del individuo respecto de su seguridad.

difuso de temor que depende de una multiplicidad de factores que exceden el mero hecho delictual, abarcando cuestiones ajenas a ello que van desde las sociales, económicas, políticas e, incluso, culturales.

La *seguridad ciudadana* pretende gestionar a estas dos dimensiones –la probabilidad de ser víctima del delito y el riesgo percibido al delito–, a efectos de evitar las consecuencias negativas que sobre el sistema democrático, el estado de derecho, las instituciones y la convivencia social generarían los efectos autónomos derivados de la *sola* dimensión subjetiva de la seguridad.⁶

Según el informe “La Polis Amenazada: (In)Seguridad Ciudadana y Democracia en América Latina y el Caribe”, los niveles de inseguridad –tanto en su dimensión objetiva como subjetiva– tienen un impacto negativo sobre la vida republicana y el estado de derecho aunque no necesariamente existe un correlato entre los niveles delictuales reales y el temor a ellos.

Este documento, que realiza un estudio cuantitativo detallado sobre los efectos de la (in)seguridad objetiva y subjetiva en las sociedades latinoamericanas contemporáneas, da cuenta que incluso en países donde los niveles de delito no son exponenciales, el temor al delito impacta igualmente de modo negativo en el apoyo al sistema democrático, al estado de derecho y a sus instituciones. El informe concluye “que más que la victimización es la alta *percepción de inseguridad* la que erosiona ese apoyo [...] el efecto negativo de la inseguridad es igualmente consistente cuando se trata de las actitudes frente a principios elementales del estado de derecho, uno de los pilares fundamentales del sistema democrático” (Casas Zamora, 2012:78-79).

Por ello, es pertinente reiterar, que las percepciones tienen efectos autónomos. El “temor” al delito, al erosionar el apoyo a los principios del estado de derecho, impacta directamente sobre los derechos individuales en tanto el ciudadano incrementa sus niveles de tolerancia –e incluso justifica los abusos de autoridad por parte de las agencias policiales–, al tiempo que dicho temor pone en jaque al sistema judicial al otorgar una mayor propensión a la impartición de justicia fuera de la legalidad. Efectos similares son registrados sobre la calidad de la convivencia social y la densidad de la vida cívica donde se debilita la confianza interpersonal y los niveles de tolerancia social.

Así, cuando los niveles de victimización y de temor se incrementan: la democracia sufre al disminuir su apoyo en la ciudadanía e incrementarse la tolerancia frente a soluciones autoritarias; se reduce el apoyo a las instituciones; se erosiona el apego a la ley como instrumento para combatir la delincuencia; se deteriora la confianza interpersonal y la disposición de crear comunidades diversas y tolerantes (Casas Zamora, 2012:67-92). “Más allá de si son más o menos intensos los

6. Ello es aun más determinante si se considera el impacto que los medios masivos de comunicación generan de manera autorreferencial en las sociedades actuales.

efectos generados [...] lo importante aquí es la amplitud de esas consecuencias y su sorprendente regularidad. Es esta una historia, además, que en su centro parece tener, una vez más, a la alta percepción de inseguridad por encima de la victimización” (Casas Zamora, 2012:90).

La redefinición del objeto de la *seguridad pública* que fuera antes mencionado, incluye además, como se acaba de tratar, el componente subjetivo de la seguridad. La emergencia de nuevos riesgos e inseguridades, de problemas percibidos respecto a sistemas de control que se manifiestan ineficaces, las críticas al sistema judicial e, incluso, las ansiedades recurrentes respecto al cambio social, acaban por modificar los objetivos del sistema de seguridad. En el nuevo paradigma de la seguridad ciudadana, las necesidades ya no se encuentran únicamente vinculadas a la prevención y a la neutralización de la criminalidad y a la defensa de los derechos y libertades –como ya explicáramos– sino que, asimismo, se debe promover una vivencia más segura de la vida cotidiana (Murrià y González, s/d, 18) que se conjugue con lo anterior.

3. Conclusiones

Recapitulando, el paradigma de *seguridad ciudadana* que se intenta conceptualizar, es uno superador del anacrónico enfoque de “orden público” y “seguridad pública” toda vez que este refiere a un abordaje *unilateral* de la seguridad como política pública, el que tiene en su centro al Estado, desconociendo su dimensión “ciudadana”. Esta dimensión “ciudadana” refiere a un proyecto integral que involucra –además del componente estatal– a la realidad social, permitiendo incorporar las dimensiones de igualdad y libertad positiva necesarias para la “producción de seguridad” en un espacio público democrático.⁷

La *seguridad ciudadana* es, entonces, un estado o condición óptima –tanto social como institucional– para el ejercicio de los derechos individuales y colectivos, que depende del conjunto de condiciones sociales, políticas, jurídicas, culturales e institucionales. Ello, a su vez, genera condiciones para un adecuado y normal funcionamiento de las instituciones públicas y los organismos del Estado, así como también para la convivencia pacífica y el desarrollo de la sociedad y el individuo (Tudela, 2005:10).

Pese al extendido desarrollo del paradigma de seguridad ciudadana, a nivel de las naciones latinoamericanas diversos factores constatan una carencia

7. También debe distinguírsele del concepto de “seguridad humana” –construido fundamentalmente de los estudios realizados en el ámbito del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo– en tanto la seguridad ciudadana constituye sólo una dimensión, aunque la forma principal, de la anterior. Ver PNUD (1994).

generalizada de políticas y cursos de acción concretos que avancen en ese sentido. Las condiciones objetivas que en materia de garantía de derechos cívicos y derechos humanos se registran en la gran mayoría de dichos países, precisamente tornan aún más imperante la materialización del enfoque integral propuesto por el paradigma de la seguridad ciudadana.

En efecto, la complejidad y la diversidad de la actual agenda de seguridad pública demanda de una perspectiva y recursos integrales que no sólo garanticen la integridad física del individuo y sus bienes sino también la vigencia de sus derechos –civiles, políticos, económicos, sociales y culturales–. La *seguridad ciudadana* debe ser concebida como esa política pública que contiene el abanico de respuestas necesarias en atención a la compleja realidad del delito.

Además de la prevención y represión del delito, la *seguridad ciudadana* apunta a la generación de condiciones objetivas que faciliten el desarrollo individual y social del ser humano. En este sentido, y como cuestión particularmente relevante para la realidad latinoamericana, el paradigma propuesto por esta variante de la *seguridad pública*, pretende también preservar de los riesgos siempre latentes de securitizar el conflicto social, dinámica constatable en la realidad cotidiana de dicha región. De hecho las “situaciones de pobreza, marginalidad, falta de oportunidades laborales, violencia escolar y adicciones, entre otras, deben conectarse con las instituciones encargadas de la seguridad (pública) sólo en los casos en que sean causa de violencia y delincuencia, sin caer en generalizaciones que sólo terminan estigmatizando a los grupos desfavorecidos” (Dammert, 2010:21).

Referencias Bibliográficas

- Baldwin, David A.: “The concept of security”, en *Review of International Studies*, N° 23, London, British International Studies Association, 1997, pp. 5-26.
- Bartolomé, Mariano: *La seguridad internacional en el Siglo XXI. Más allá de Westfalia y Clausewitz*, Santiago de Chile, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos - Ministerio de Defensa de la República de Chile, 2006.
- Bustelo, Eduardo: “Expansión de la ciudadanía y construcción democrática”, en Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto (comps.), *Todos Entran*, Bogotá, UNICEF/Santillana, 1998.
- Buzan, Barry: *People, States and Fear: An Agenda For International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Hertfordshire, Harvester Wheatsheaf, 1991.
- Casas Zamora, Kevin: *La Polis Amenazada: (In)Seguridad ciudadana y Democracia en América Latina y el Caribe*, Departamento de Seguridad Pública Secretaría de Seguridad Multidimensional, Organización de Estados Americanos, febrero de 2012.

- Castel, Robert: “La lógica de la exclusión social”, en Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto (comps.), *Todos Entran*, Bogotá, UNICEF/Santillana, 1998.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH): *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 diciembre 2009.
- Dammert, Lucía: *Seguridad ciudadana y Cohesión social en América Latina*, Colección de Estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales de Cohesión Social, Barcelona, Programa URB-AL III, 2012.
- Delgado, Paulo: “Conceptos de seguridad y defensa: implicaciones para la acción externa e interna del gobierno”, en Pinto, Almeida; da Rocha, Ramalho y da Silva, Doping Pinho (comps.), *Pensamiento Brasileño sobre Defensa y Seguridad*, Brasilia, Vol. 1, Ministerio de Defensa de la República Federativa de Brasil, 2004, pp.157-167.
- Eissa, Sergio; Tedeschi, Karina y Gorgal, Leandro: *Hacia una política integral de seguridad. Consensos y disensos*, Buenos Aires, Prometeo, 2006.
- Estévez, Eduardo: “Después de la policía bonaerense. Consideraciones sobre una nueva política de seguridad”, en *Escenarios Alternativos*, Año 1, N° 4, Buenos Aires, 1998.
- “Reflexiones en torno a la seguridad pública en el Estado de derecho”, Documento de Trabajo del Seminario Internacional sobre Seguridad Pública, Instituto de Política criminal y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, 1998.
- *Apuntes sobre seguridad ciudadana*, mimeo, Buenos Aires, 1999.
- *Conceptos de seguridad: evolución y significados para los Estados democráticos*, mimeo, Buenos Aires, 2005.
- Galtung, Joan: “El desarrollo como programa de la democracia”, en Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto (comp.), *Todos Entran*, Bogotá, UNICEF, Santillana, 1998.
- Garza Salinas, Mario A.: “Políticas Públicas y Seguridad en el Marco de la Acción del Estado”, en Peñaloza, Pedro José y Garza Salinas, Mario A. (coord.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México D. F., Procuraduría General de la República, 2002.
- Gorgal, Diego; Burzaco, Eugenio y Garavano, Germán: *Mano Justa. Una reflexión sobre la inseguridad pública y una propuesta para superar la crisis*, Buenos Aires, El Ateneo, 2004.
- Kessler, Gabriel: *Sociología del delito amateur*, Buenos Aires, Paidós, 2004.
- Monarca da Silveira, Rui: “Seguridad y defensa: una visión del ejército brasileño”, en Pinto, Almeida; da Rocha, Ramalho y da Silva, Doping Pinho (comps.): *Pensamiento Brasileño sobre Defensa y Seguridad*, Brasilia, Vol. 1, Reflexiones sobre defensa y seguridad: una estrategia para Brasil, Ministerio de Defensa, 2004.
- Murrià, Marta y González, Carlos: *La seguridad ciudadana: instrumentos de análisis*, Documento de Trabajo, Primer Borrador, Área de Seguridad, Institut

- d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona, s/d.
- Otamendi, Alejandra: *Interpretaciones sobre seguridad ciudadana y sobre el rol del Estado de los argentinos*, Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brasil, junio 11-14, 2009.
- Pesce, Miguel; Estévez, Eduardo; Eissa, Sergio y Ferro Ariella, Paula: *El gasto en seguridad (1993-2001)*, mimeo, Buenos Aires, 2002.
- Piqueras, María Jesús.: *Seguridad para la gente*, mimeo, Lima, 1997.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Informe sobre el Desarrollo Humano*, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Rodríguez, Esteban (coord.): *Seguridad y Derechos Humanos: herramientas para la reflexión sobre la seguridad ciudadana y democrática*, Buenos Aires, Ministerio de Seguridad de la Nación, 2011.
- Saín, Marcelo: *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Saint Pierre, Héctor: "Una reconceptualización de las Nuevas Amenazas: de la subjetividad de la percepción a la seguridad cooperativa" en López, Ernesto y Saín, Marcelo (comps.), *Nuevas Amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2003.
- "Fundamentos para pensar la distinción entre defensa y seguridad", en RESDAL (ed.), *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, RESDAL, 2012.
- Salinas Escobar, Mauricio y Hoecker, Loreta: *La seguridad pública desde la perspectiva de la seguridad humana*, 2005, en: http://www.iigov.org/securidad/?p=se06/se06_02.htm.
- Sozzo, Máximo: "Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito", en Dammert, Lucia (comp.), *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*, Valparaíso, Municipalidad de Valparaíso, Programa URB-AL y Red 14 Seguridad Ciudadana en la ciudad, 2004.
- *Seguridad Urbana y Tácticas de Prevención del delito. Notas para pensar alternativas políticas y teóricas*, Santa Fe, UNL/UBA, 1999.
- Taylor, S. J. y Bogdan, R.: *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significado*, Buenos Aires, Paidós, 1984.
- Tiscornia, Sofía: *Seguridad y Comunidad*, Documento de Trabajo del Seminario Internacional sobre Seguridad Pública, Instituto de Política Criminal y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, 1994.
- Tudela, Patricio: *Conceptos y orientaciones para políticas de seguridad ciudadana*, Centro de Investigación y Desarrollo Policial, Santiago de Chile, Policía de Investigaciones de Chile, s/d.

- Ugarte, Juan Manuel: *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa: un análisis orientado a América Latina*, Buenos Aires, Plus Ultra, 2003.
- Valdivieso, Patricio: “Participar seguros”, en *Revista Universitaria*, N° 84, Santiago de Chile, 2004.
- Seguridad y participación*, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2004.
- Wilson, George L. y Kelling, James Q.: “Broken windows and neighborhood safety”, en *The Atlantic Monthly*, Vol. 249, N° 3, Marzo 1982, pp. 29-38.

CAPÍTULO 4

TEORÍAS CRIMINOLÓGICAS TRADICIONALES

Maira B. Vásquez

Singular historia la de la criminología: una y otra vez, en situaciones distintas, el saber criminológico ha sido reivindicado por el moralista, por el político, por el filósofo, por el jurista, por el cultivador de las ciencias estadísticas, por el médico, por el psicólogo, por el psiquiatra, por el sociólogo.

Massimo Pavarni (2002: 17).

La esencia humana es la imperfección, lo inacabado, lo complejo, lo incompleto, siendo lo criminal un aspecto inherente y consustancial del mundo que da cuenta de la imposibilidad de erradicar la incertidumbre y el caos, es decir la misma criminalidad y el miedo a ella que conlleva. Allí donde exista lo social existirá el fenómeno criminal y el temor. Es justamente en el miedo donde se encuentra “la clave de la permanencia de todos los discursos criminológicos creados a lo largo de la historia” (Zaffaroni, 2005:4) ya sea “El viejo *miedo al caos*, al pillaje y a la muerte como resultado de la guerra de todos contra todos [...], contra el *miedo al Estado omnipotente*, al arbitrio del poderoso, a la muerte como resultado de la tortura policial y política” (Zaffaroni, 2005:3).

Son en efecto muchos los discursos criminológicos que han sido desarrollados como intentos de explicación, justificación y fundamentación de los diversos tipos de intervenciones frente al problema del crimen, como interpretaciones acerca de las causas del delito y de las posibles soluciones o respuestas al dicho fenómeno. Bajo el término “criminología” se encuentra una pluralidad de discursos orientados todos a dar respuestas a un problema común: *garantizar el orden social*, en palabras de Zaffaroni (2005:2) la *criminología* “es el análisis crítico de los saberes no estrictamente jurídicos acerca de la cuestión criminal, para reducir los niveles de violencia a ella vinculados”.

La racionalidad de los discursos criminológicos se encuentra en “la respuesta política que estas reflexiones vienen a dar a necesidades siempre diversas, a exigencias de orden cambiante. El hilo de [...] una posible comprensión de

los lenguajes criminológicos es así buscado en las demandas, cualitativamente distintas, de *política criminal*” (Pavarni, 2002:18). Es así que, dilucidar el curso de los discursos sobre la cuestión criminal, esto es, estudiar las teorías criminológicas que ensayan y han ensayado desde diversos ángulos explicaciones a la pregunta de por qué algunas personas cometen delitos, nos permite ver que detrás de cada política criminal y cualquiera de las medidas de prevención y de represión del delito que fueren adoptadas en el marco de una sociedad, se encuentra un fundamento teórico. De hecho, el marco teórico y paradigma¹ desde los cuales abordamos una cuestión, moldean las respuestas que a los fenómenos empíricos les damos.

Lo anterior no implica que de un diagnóstico acertado se derive de modo directo una solución correcta, porque “la formulación de una política implica una elección entre diversas alternativas y nuestras opciones conllevan no sólo consideraciones técnicas sino también ponderaciones de valores sociales” (Cohen, 1955:177, *op. cit.* en Cid Moliné y Larrauri Pijoan, 2001:28). La teoría puede proporcionar un conocimiento de la realidad, pero las decisiones a adoptar deben considerar además de la solidez de la teoría, los costos institucionales, políticos y económicos que dicha política comporta (Cid Moliné y Larrauri Pijoan, 2001). Además, la teoría es siempre parcial e inacabada frente a la complejidad e incommensurabilidad de la realidad donde “no hay fisuras ni soluciones de continuidad [...] tampoco hay nada inmóvil, sino que –desde Heráclito hasta la

1. No debe confundirse aquí los conceptos de “teoría” y “paradigma”, dado que si bien se encuentran relacionados, no significan lo mismo. Sin pretender realizar en este escrito un estudio en metodología de la investigación, y al mero efecto de comprender porque existen múltiples enfoques respecto a nuestro objeto de estudio, se realizará un breve paréntesis explicativo. La teoría consiste de un conjunto de proposiciones interrelacionadas capaces de explicar por qué y cómo ocurre un fenómeno; es un grupo de conceptos, definiciones y proposiciones relacionadas entre sí, que presentan un punto de vista sistemático de fenómenos, especificando relaciones entre variables, semejante a leyes que interrelacionan dos o más conceptos con el objeto de explicar y predecir los fenómenos (Kerlinger, 1997:10, *op. cit.* por Bondarenko Pisemskaya, 2009:463). Así pues, la teoría constituye una descripción y una explicación de la realidad, donde la adopción de una u otra nos conducirá a respuestas diversas de un mismo objeto, en tanto moldea la realidad que observamos y le da un orden específico, permitiéndonos observar sólo algunas aristas –las que a esa teoría importan– siendo así que desde otro enfoque, veríamos el otro lado de la mesa, y por tanto nos encontraríamos con otras explicaciones. Por otro lado, el paradigma puede ser definido como “realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica” (Kuhn, 2004:13) constituyendo una perspectiva bajo la cual se analizan los problemas y se trata de darles solución, son macro-teorías aceptadas de modo generalizado por toda una comunidad científica y a partir de las cuales se realiza la investigación (Cerezo de la Fuente, 2003). Con estas definiciones, simples e inacabadas, y por tanto ilustrativas, podemos dar cuenta de la relación existente entre un concepto y el otro –entre teoría y paradigma–. La teoría determina al paradigma pudiendo haber más de una dentro de un paradigma, es éste último en efecto un conjunto de teorías con un punto común que producen conocimiento a partir de él.

física cuántica— sabemos que todo fluye y está en continuo cambio” (Zaffaroni, 2005:23). La teoría en su parcialidad ordena el caos de un modo determinado fragmentando la realidad y volviendo estática la parte que abarca.

Este fraccionamiento y selección del objeto y problema de estudio en el marco de una realidad cambiante, conlleva a la construcción de discursos también diversos y variables sobre la cuestión criminal, que en sus transformaciones, lejos de desaparecer completamente, dejan resabios que pueden ser constatados en el presente. En efecto, en su intención de suministrar conocimiento empírico sobre la cuestión criminal —la criminología— inicia sus estudios sobre “la persona que delinque” —sus características físicas y biológicas— para posteriormente evolucionar hacia el estudio de los fenómenos colectivos y ambientales —sociales y ecológicos— que afectan al delincuente. Subsiguientemente incorporará las reacciones sociales al delito ampliando progresivamente el objeto de estudio e incorporando, finalmente, el funcionamiento del sistema penal y la víctima. Todos estos cambios deben pensarse en correspondencia con momentos históricos específicos y ambientes culturales que determinan los modos de pensar y los discursos dominantes.

La reconstrucción de este recorrido sobre las orientaciones teóricas relativas a la cuestión criminal, que han sido y continúan siendo fundamentales en la confección y soporte de las diversas políticas a las que hoy asistimos —porque como bien lo indica Zaffaroni (2005:30) no se trata de teorías muertas, sino de discursos vivos y constantemente renovados— requiere retroceder hasta autores como Beccaria (1738-1794) y Bentham (1748-1832) y descubrir la contemporaneidad de sus postulados en los resabios que se mantiene vigentes, porque lo contemporáneo no puede ser definido sólo por la datación de su comienzo (Aller Maisonnave, 2010:1).

1. Pre-ciencia y la escuela clásica

Si bien la criminología como disciplina científica surge aproximadamente a mediados del siglo XIX —tras el triunfo de la revolución francesa y con la necesidad de elaborar un derecho penal adecuado a las nuevas ideas revolucionarias— podemos afirmar junto con Aller (2010) que ha habido pensamiento criminológico desde larga data, aunque carente de rigor científico, que nos permite retroceder al siglo XV.

Así, el primer discurso criminológico cuidadosamente elaborado con explicaciones concretas sobre las causas del mal, sus formas de aparición, sus síntomas y los modos de combatirlo fue “el discurso de la primera gran agencia de control social punitivo: la Inquisición. En el siglo XV recapitula toda su anterior

experiencia y se lanza [...] en un magnífico manual de extraordinaria coherencia y finísima elaboración teórica (el *Malleus Maleficarum* o *Martillo de las brujas*) [...] el primer e inevitable producto teórico del poder punitivo: primero se ejerció y luego se explicó y legitimó discursivamente, en forma cada vez más refinada, hasta alcanzar el grado de coherencia expositiva que presenta esta primera obra de la criminología moderna” (Zaffaroni, 2005:19). Este documento denominado el *Martillo de las brujas*, escrito de 1486 por dos monjes dominicos, se convierte durante más de tres siglos en el manual indispensable para el ejercicio del poder punitivo. Baste simplemente una cita para caer en la cuenta de que la reflexión de Zaffaroni es completamente acertada:

[...] en muchas partes la ley divina ordena que no sólo se debe evitar a los brujos, sino que también tienen que ser ejecutados, y en verdad no impondría esta pena extrema si los brujos no hicieran reales y auténticos pactos con los demonios para provocar daños y males verdaderos. Pues la pena de muerte se impone sólo en casos de delitos graves y notorios [...] (Kramer, H., Sprenger, J., s/d).²

Este primer producto teórico es el reflejo de una agencia que decidía sobre la vida y la muerte de los individuos, un Estado “administrador de la muerte” que concentraba las funciones que hoy se encuentran distribuidas entre las diversas agencias que detentan el control social (Zaffaroni, 2005:19-38). Este tipo de Estado no mutará hasta el siglo XVIII –con la eclosión de la revolución industrial y el inicio del neocolonialismo– cuando pasa a ocuparse de la vida del colectivo social en todas sus aristas, momento en el que además deberá distribuir sus funciones en agencias especializadas, porque “cuando se trata de organizar la vida del *público* [...] cuanto más quiere regular el señor la vida de sus súbditos, mayor especialización requiere” (Zaffaroni, 2005:19-38) generando para ello burocracias especializadas.

El problema de la criminalidad es, entonces, un problema de la modernidad, del desarrollo económico y político del capitalismo que adquirió su estatus de fenómeno socio-político con la consolidación política del capitalismo cuando “la clase social impulsora del nuevo sistema económico, la burguesía, destrona a la nobleza del poder político y se instituye definitivamente como clase hegemónica” (Ciafardini, 2005).

2. La traducción es propia, la cita original dice: “For the divine in many places commands that witches are not only to be avoided, but also they are to be put to death, and it would not impose the extreme penalty of this kind if witches did not really and truly make a compact with devils in order to bring about real and true hurts and harms. For the penalty of death is not inflicted except for some grave and notorious crime [...]”.

En efecto, la conformación de una nueva sociedad, producto de, entre otros factores: una nueva geografía física como resultado del movimiento masivo de personas desde el campo a la ciudad y el consecuente nacimiento de las grandes urbes; una nueva geografía económica que reemplaza a la antigua economía feudal y consolida al capitalismo con las relaciones sociales que el mismo trae aparejadas –burgués-asalariado–; una nueva geografía política y legal producto del proceso de formación del Estado-Nación como ente centralizador del poder y del proceso secularizador de la reforma protestante que desplaza a la religión y sus principios del ámbito normativo; trajo aparejado un *cambio material y discursivo* en el modo de abordar la cuestión criminal.

En el plano material se condujeron grandes *reformas de los sistemas de penas*, se procedió a la elaboración de códigos con mayores niveles de *proporcionalidad entre pena y delito* –implicando ello la *separación entre el delito y la moral*– y a la creación de instituciones de penitencia para hacer efectivo el castigo.³ La necesidad de elaborar normas que reflejen este nuevo orden –normas seculares donde el delito no sea equivalente a pecado y respondan a la necesaria protección del *statu quo*– acabó por otorgar “hegemonía al discurso de los juristas y filósofos de la Ilustración” (Zaffaroni, 2005:32).

Este período histórico, vinculado al movimiento reformista del siglo XVIII, se corresponde con un momento de pensamiento pre-científico de la criminología, fundado sobre diversas obras de autores iluministas: el *Tratado de los delitos y de las penas* de Beccaria, los diagnósticos de las cárceles de Howard, el *Discurso sobre las penas* de Lardizábal y Uribe y el *Tratado de la legislación civil y penal* y los *Principios de la moral y la ley* de Bentham, entre otras. Estos autores centraron “sus críticas en los horrores de la Justicia Penal de la época, que a su vez entrañaba una profunda crítica al modo de preservar el control social en el nuevo orden político (Pavarini, 2002), que constituyen lo que hoy conocemos como la escuela clásica.

Si bien considerar esta escuela concretamente como una de tipo criminológica es algo debatible –en tanto estos autores se concentraron fundamentalmente en el estudio de cómo debía ser el derecho penal–, vale la pena comprender el abordaje que indirectamente han hecho estos autores sobre la cuestión criminal.

Esta visión funda su pensamiento en que el hombre es racional y elige cometer la *infracción* la cual *debe ser castigada*, siendo *la pena la herramienta*

3. Con el surgimiento del sistema de producción capitalista se encuentra la génesis de la cárcel como lugar de ejecución de la pena propiamente dicha que consiste en la pérdida de libertad, porque es con el capitalismo que la libertad adquiere valor económico y surge *la pena privativa de la libertad*, o sea la cárcel, como la sanción penal por excelencia. Ciertamente la cárcel existía ya con anterioridad, pero no se consideraba la pérdida de la libertad como un castigo, “y esto, simplemente, porque la libertad no era considerada un valor cuya privación pudiese considerarse como un sufrimiento, como un mal” (Massimo Pavarini, 2002:36).

fundamental para resolver el problema del crimen. El origen de la pena es este carácter de herramienta para solucionar un problema. En otras palabras, para evitar las usurpaciones de los hombres “se necesitaban motivos sensibles, que fuesen bastantes para contener el ánimo despótico de cada hombre, cuando quisiese sumergir las leyes de la sociedad en su caos antiguo. Estos motivos sensibles son las penas establecidas contra los infractores de aquellas leyes” (Beccaria, 1993:59).

En efecto, este enfoque concibe que “el fin general que todas las leyes tienen, o debieran tener, en común es aumentar la felicidad global de la comunidad [...] en otras palabras excluir el daño (la clase enemiga)” (Bentham, 1789:158, *op. cit.* en Cid Moliné, Larrauri Pijoan, 2001). Este enfoque construye un saber contradictorio al afirmar igual racionalidad de todos los individuos al tiempo que políticamente se reafirma la distribución desigual de las oportunidades sociales propia del capitalismo.

La afirmación que subyace a esta reflexión es que el hombre tiene la capacidad de razonar y colocar en la balanza el costo que supone el beneficio del delito;⁴ y dice Beccaria (1993:71) al respecto: “Si se destina una pena igual a dos delitos, que ofendan desigualmente la sociedad los hombres no encontrarán un estorbo muy fuerte para cometer el mayor, cuando hallen en él unida mayor ventaja”. El criterio de la sanción penal es “retributivo”, en tanto debe producir un sufrimiento equivalente al de la ofensa cometida, en otras palabras, la pena debe ser siempre medida en función de la gravedad de la ilicitud cometida (Massimo Pavarini, 2002).

4. Este postulado del criminal como individuo racional o económico es la base de las estrategias de *prevención situacional* que encontraron lugar en el “clima” conservador dominante de la década de los noventa y fundamento en las teorías de la elección racional –*Rational Choice Theory*– de autores como Derek Cornish y Ronald Clarke y la desarrollada por Lawrence Cohen y Marcus Felson de las actividades rutinarias –*Routine Activity Approach*–. Estos dos enfoques basan su desarrollo discursivo en la concepción del “delincuente racional” que evalúa los costos y beneficios de delinquir, donde el delito constituye una opción racional tomada en base a la consideración de las ganancias y costos que el mismo supone. Mientras que la teoría de la elección racional se encuentra relacionada principalmente con el contenido de las decisiones, el enfoque de las actividades rutinarias se vincula con el entorno donde se encuentran la gama de opciones desde las cuales se toman las decisiones (Clarke y Felson, 1993). Estas estrategias tienen por objeto la reducción de la victimización y con ello la percepción de temor (Salazar, 2007), y se encuentran direccionadas a la reducción de las “condiciones posibilitadoras” del delito, es decir, se enfocan en la disminución de las oportunidades para evitar la concreción del delito a través de, principal pero no únicamente, la alteración del espacio físico y no en el sujeto que delinque o su motivación. Tras estas estrategias se encuentra el razonamiento de que la oportunidad es una “*root cause*” de la delincuencia (Felson y Clarke, 1998), cuestión por la cual “acostumbran a sugerir una variedad de propuestas que van desde incrementar la vigilancia en los vecindarios, incidir en el diseño arquitectónico, hasta aplicar medidas destinadas a evitar la sensación de deterioro o de abandono que incrementa la posibilidad de que se realicen actos delictivos” (Cid Moliné y Larrauri Pijoan, 2001:50).

Los autores de esta escuela asignan a la pena el fin de proteger el orden social, pena que, además, sólo puede ser impuesta por quien detenta el monopolio de la fuerza –el soberano, quien tiene el derecho de castigar para prevenir– porque “Toda pena (dice el gran Montesquieu) que no se deriva de la absoluta necesidad, es tiránica [...] todo acto de autoridad de hombre a hombre, que no se derive de la absoluta necesidad, es tiránico [...] el Soberano tiene fundado su derecho para castigar los delitos: sobre la necesidad de defender el depósito de la salud pública de las particulares usurpaciones” (Beccaria, 1993:59-60).

Estos autores construyen su pensamiento a partir de la suposición “simplista” de que el problema criminal reside en la insuficiencia de la amenaza de castigo o en la mala o deficiente confección legal –prevención general– (Ciafardini, 2006). De hecho, conciben a la *prevención general* como “el fin principal del castigo, su verdadera justificación [...] cuando consideramos que el delito impune deja el camino abierto, no sólo al mismo delincuente, sino también a todos aquellos que tienen los mismos motivos y oportunidades para realizarlo, percibimos que el castigo infligido a la persona es una fuente de seguridad para todos” (Bentham reproducido en Ashworth-von Hirsch, 1992:62, *op. cit.* en Cid Moliné y Larrauri Pijoan, 2001). Este “principio de efectividad de la pena” les permite a estos autores afirmar que en aquellos grupos sociales donde se carece de pena que desincentive el delito, el crimen aparece con mayor frecuencia (Cid Moliné, Larrauri Pijoan, 2001), cuestión que es difícil de probar empíricamente.

El desconocimiento de la realidad atribuido a esta escuela, constituye la base de las críticas que se le han hecho, porque al elaborar un derecho penal de acuerdo a una serie de principios filosóficos para establecer un castigo adecuado y justo a cada acto delictivo, la escuela clásica no se preocupó por conocer a la persona que realizaba este acto delictivo: el *delincuente*.

2. El descubrimiento del “hombre delincuente”: el nacimiento de la criminología como ciencia a través del positivismo

El descubrimiento de la *persona delincuente* facilitó la incorporación de otros profesionales a la discusión teórica, como médicos y biólogos, que aportaron conocimientos fisionómicos, frenológicos, psicológicos y psiquiátricos para la comprensión de la motivación del individuo a la hora de delinquir (Cid Moliné y Larrauri Pijoan, 2001).

Con el desarrollo del capitalismo y la consolidación de la sociedad industrial, el positivismo se convierte en el discurso legitimador del nuevo orden político-económico-social, donde la ciencia viene a completar la revolución industrial. El estudio de la cuestión criminal adquiere en este período, de la mano del

positivismo, un sesgo comprometido, al asimilar la delincuencia a todos los brotes de descontento y agitación social, donde el delincuente “es el individuo que dificulta el nuevo orden burgués, que por su situación social supone un ataque a las normas sociales” (Mirelles, 1987:57) y donde la desobediencia a la norma, es decir el delito, no puede ser más que una patología del delincuente ante la ficción de una sociedad integrada.

Es en este contexto donde se insertan los estudios de Franz Joseph Gall sobre *frenología*,⁵ los trabajos de Pinell y Morel sobre *psiquiatría*, los estudios *antropológicos* de Lucas y Virgilio y los trabajos en materia de *fisionomía* como los de Caspar Lavater y Giambattista della Porta, autores estos últimos que establecieron un correlato entre los aspectos somáticos y físicos del individuo:

The various thoughts which arise in the mind, the different passions which agitate the soul of man, are respectively connected with his features and the external parts of his frame (Casper Lavater y Giambattista della Porta, 1817:13).⁶

Por caso

A forehead full of irregular protuberances is characteristic of a choleric temperament. When we meet with horizontal lines at the junction of the nose and forehead, we may expect a harsh and unfeeling disposition (Casper Lavater y Giambattista della Porta, 1817:21).⁷

A partir de los aportes de estos autores y, más específicamente a partir de los trabajos de antropología criminal realizados por Lombroso y su teoría del “criminal nato” desarrollada en su publicación *L'uomo delinquente* (1876), junto a la incorporación del método empírico de investigación al campo de las ciencias sociales, en la segunda mitad del siglo XIX surge la criminología como ciencia propiamente dicha (Gómez Pérez, 2012:120).

En términos generales, todos estos autores conciben al delincuente como un individuo que no actúa con libre albedrío, sino más bien comete crímenes a causa de *su naturaleza orgánica innata*. Es por esta concepción de la *condición*

5. Para mayor información sobre los trabajos de Gall ver: Livianos Aldana y Magraner Gil (1986).

6. “Los diversos pensamientos que surgen en la mente, las diferentes pasiones que agitan el alma del hombre, están conectados respectivamente con sus características y las formas externas de su cuerpo” (La traducción es propia).

7. “Una frente llena de protuberancias irregulares es característica de un temperamento colérico. Cuando nos encontramos con líneas horizontales en la unión de la nariz y la frente, podemos esperar una actitud dura e insensible” (La traducción es propia).

biológica del hombre delincuente que estos autores han centrado sus estudios –desde diversas disciplinas– en las mentes criminales y sus condiciones físicas, intentando medir, clasificar y caracterizar al criminal. Se inicia con ellos un proceso de alejamiento de los discursos criminológicos de la escuela clásica, que hacía hincapié, como ya fuera descrito anteriormente, en la libre voluntad de los criminales y por lo tanto en la necesidad de castigar de modo proporcional al delito cometido. Estos autores, se encuentran encuadrados en el movimiento cultural del positivismo aplicando métodos de las ciencias naturales y desarrollando estudios empíricos analizando al criminal y estableciendo proposiciones y generalizaciones de los resultados de dicho análisis.

...measurement of cranial circumference found very few criminal skulls that were particularly large (one of 580 mm [millimeters], two of 560 mm, one of 550 mm, two of 540 mm) or even normal in size (eight of 530 mm, thirteen of 520 mm), but a high incidence of craniums that were microcefalic or abnormally small: thirty-nine out of sixty-five (Lombroso, 2006:45).⁸

La corriente positivista es la base de los programas políticos destinados a garantizar la *protección de la sociedad* –la defensa del cuerpo social sano en relación con su parte enferma– de la delincuencia perpetrada por hombres determinados biológicamente a delinquir, donde ya la “prevención general” no vuelve efectiva al derecho penal, porque la pena no puede contrarrestar las causas innatas del delito. De hecho, al focalizarse en las causas y los factores que conducen al individuo a delinquir, el enfoque positivista prescinde en su estudio de las razones políticas de por qué dicho comportamiento no es permitido, afirmando implícitamente que la delincuencia es un fenómeno natural y no un efecto de procesos político-culturales que identifican determinados comportamientos o sujetos como criminales (Pavarini, 2002).⁹

En efecto, durante este período de prevalencia del positivismo, los “técnicos” –jueces, médicos, antropólogos– se auto-tribuyeron la autoridad de disciplinar y la potestad clasificatoria y selectiva de los individuos que deben ser disciplinados o, en su caso, eliminados, como una suerte de prevención-especial. Este enfoque pretende que a los autores de delitos reales o potenciales se los trate como enfermos biológicos o sociales, mal socializados (Ciafardini, 2006).

8. “...la medición de la circunferencia craneal dio cuenta de que muy pocos cráneos criminales eran particularmente grandes (uno de 580 mm, dos de 560 mm, uno de 550 mm, dos de 540 mm) o incluso normales en tamaño (ocho de 530 mm, trece de 520 mm), pero una alta incidencia de cráneos que eran micro-cefálicos o anormalmente pequeños: treinta y nueve de los sesenta y cinco” (La traducción es propia).

9. Será este el objeto de estudio de las teorías interaccionistas.

La adopción de los métodos propios de las ciencias naturales, explica en parte el determinismo de la corriente positivista, cuya máxima expresión es la afirmación de la “anormalidad biológica del delincuente”.¹⁰ A esta lectura “conservadora” se contraponen una de tipo más “progresista” que entiende que la peligrosidad del delincuente puede ser combatida mediante el derecho penal, “esto es, evitar que vuelva a delinquir. Ahora bien la forma de enfrentarse a la peligrosidad depende del tipo de delincuente frente al que nos encontremos: corregible o incorregible” (Cid Moliné y Larrauri Pijoan, 2001:64).

La incorporación de categorías como las de “criminal corregible” y “criminal incorregible” abre un nuevo abanico de cursos de acción en materia punitiva, alterando la concepción de “la pena”. La pena ya no es una herramienta de castigo sino un medio para *reeducar* al delincuente, *corregirlo* para que deje de ser peligroso “algo que no puede determinarse en el momento de la condena sino estudiando su evolución” (Cid Moliné y Larrauri Pijoan, 2001:65). Aparecen así los conceptos de “cadena perpetua” y “sistemas graduales de prisión”, el primero para los incorregibles y el segundo como instrumentos de disciplina y corrección, donde inicialmente el prisionero es colocado en celdas aisladas, para luego pasar a celdas compartidas, hasta alcanzar un estadio de libertad completa.¹¹

A pesar de esta lectura “progresista” del positivismo, es necesario tener presente que al otorgar relevancia a los factores biológicos del “hombre delincuente” se le quita importancia a la política como instrumento de prevención de la delincuencia, dado que frente a condiciones innatas y hereditarias, poco puede hacerse para revertirlas. Se construye así, en términos de Pavarini (2002:45-46) “*ciencia acrítica*, fácilmente instrumentalizable a efectos de legitimar el orden constituido [...]”. El positivismo ofreció así un modelo de naturaleza humana que, en cuanto postula el consenso respecto de órdenes sociales dados, permite a la sociedad históricamente determinada, con sus contradicciones y sus irresolubles conflictos de clase, presentarse como inimpugnable: exorcizó todo cambio radical como objetivamente imponible”.

10. Esta lectura conservadora del positivismo, tal como sostienen Cid Moliné y Larrauri Pijoan (2001:67), se manifiesta en, entre otras: la defensa de instituciones dirigidas a combatir la anormalidad biológica del delincuente; en la propugnación de la cadena perpetua como medida inoculadora frente al delincuente incorregible; defensa del movimiento eugenésico, que lleva a aplicar en diversos países medidas de esterilización de personas consideradas biológicamente anormales e, incluso a intervenciones de lobotomía.

11. Lombroso desarrolla un estudio del sistema establecido en Irlanda en 1854 basado en la implementación de métodos de psicología criminal, el cual, según las estadísticas, da cuenta de una notoria reducción del crimen. Ver, “Gradual System” y “Prision for Incorregibles”, ambos conceptos en: Lombroso, 2006, pp. 142-146.

3. Del individuo a la sociedad: la sociología de la desviación, el funcionalismo y las teorías ecológicas

El violento proceso de industrialización de finales del siglo XIX y principios del XX, cuyos efectos más directos, entre otros, fueron los flujos migratorios masivos ante la carencia estructural de fuerza de trabajo y la abundancia de capitales, generando con ello grandes concentraciones urbanas y creando guetos de miserias o ciudades satélites; plantea el problema de cómo garantizar el orden y asegurar el control en una sociedad industrializada en una fase avanzada de la división social del trabajo.

La incapacidad de dar respuestas a estos interrogantes a partir de la concepción del “hombre delincuente” como biológicamente determinado –principalmente porque la velocidad de los cambios generan problemas del orden social siempre nuevos que ya no se pueden resolver haciendo referencia únicamente a definiciones legales o biológicas–, condujo a un replanteamiento del objeto de estudio en materia criminológica y dio lugar a la aparición de nuevas corrientes como el *estructural-funcionalismo*, *las teorías ecológicas*, *el interaccionismo simbólico*, *la de asociación diferencial*, entre muchas otras. Sin entrar en el análisis metodológico ni sistemático de cada una, haremos referencia a algunas de ellas.

En este contexto de industrialización avanzada, es que se incorporan en el estudio de la criminología las *respuestas al delito* a partir de las *funciones y disfunciones* del sistema legal y su relación con el sistema social, concibiendo al control social como una *reacción a la desviación*. Son enfoques que “invierten” de modo parcial la concepción positivista, negando que las causas de la desviación deban buscarse en situaciones patológicas “en cuanto que la acción socialmente definida como desviada debe ser considerada como algo normal a toda estructura social” (Pavarini, 2002:108).

Estos enfoques teóricos –funcionales para la socialdemocracia reformista europea de fines del siglo XIX y para la del New Deal demócrata estadounidense–, al menos admiten que ante la extensión del fenómeno delictivo se debe producir una reforma social. Pero encuentran como límite la crítica al sistema social dominante, porque si bien estos autores reconocen la necesidad de realizar cambios en la organización social para hacer frente al delito, hacen hincapié principalmente en los aspectos culturales y funcionales más que estructurales, preservando así los principios fundamentales de la base económica de la sociedad capitalista (Ciafardini, 2006).

Es quizá Durkheim quien produce un cuestionamiento más profundo de la estructura económica a través de sus reflexiones sobre la división social del trabajo. Este autor, en la comprensión de la imposibilidad de existencia de sociedades conformes e integradas completamente, incorpora a la sociedad al “hombre

delincuente” –antes extraño– como elemento “natural y necesario, provocando y estimulando la reacción social, estabiliza y mantiene vivo el sentimiento colectivo que mantiene entre los asociados la conformidad a las normas” (Massimo Pavarini, 2002:57).

Así, en el marco de las sociedades industrializadas signadas por la división del trabajo y fundamentalmente reconocidas como desiguales, el delito es un atentado contra ese orden y jerarquía y quien lo comete ya no es un enfermo, sino que *no acepta su rol social*, es un *desviado*: la delincuencia se presenta así en forma de *anomia*. “La anomia, el malestar social, la insatisfacción por el orden social presente, que encuentran también su manifestación en el comportamiento criminal, no son otra cosa que el efecto de la naturaleza forzada de la división del trabajo. En efecto, en una sociedad en la que las funciones fuesen distribuidas según los méritos biológicos, la insatisfacción no tendría razón de ser” (Pavarini, 2002:59). Durkheim (1897) utiliza el concepto de *anomia* como un estado de falta de normas que emerge como causa de la división del trabajo en tanto esta no permite los contactos necesarios dentro del cuerpo social sociedad; pero será Merton (1938) quien posteriormente desarrolle este concepto en su teoría estructural funcionalista del delito.

Esta concepción del delito integrado como componente de la sociedad, supone la aceptación de la vivencia social con una cuota delictual, al tiempo que se le otorga al criminal una función social: la prevención de la anomia generalizada (Ciafardini, 2006). Implica, además, un cambio en los modos de definir al “delincuente”, concepto este último claramente signado por un componente peyorativo y vinculado exclusivamente a parámetros legales. Se sustituyen así, los términos tradicionales empleados para caracterizar al hombre delincuente en sus diversas formas patológicas –loco, pobre, delincuente nato, etc.– por una nueva etiqueta: el *desviado*,¹² que con una pretensión de objetividad, permite abarcar la multiplicidad de conductas y problemas que afectan a una sociedad heterogénea y fundamentalmente desigual.

En efecto, este enfoque de la desviación, pretende abarcar los fenómenos más diversos del malestar social: desde los atropellos contra la propiedad hasta el vandalismo juvenil; desde las organizaciones criminales hasta la intolerancia racial; desde el delito por necesidad hasta la criminalidad de quienes detentan el poder económico; desde la corrupción política hasta la drogadicción y los efectos del alcoholismo, etc. Y puede hacerlo –abarcar tal cantidad de fenómenos– porque

12. El concepto de “desviado” no puede entenderse sino dentro de un conjunto social que define como distinto o anormal al “desviado” y que posee, al igual que los conceptos biologicistas para la definición del delincuente, un juicio de desvalor sobre el comportamiento que se define desviado. La desviación es sinónimo de no integración social y desadaptación, en este sentido, tal como lo expresa Pavarini (2002:64), este concepto “no es más que una reproposición de los valores dominantes como valores absolutos”.

se encuentra diseñado para proporcionar un enfoque coherente y sistemático para el estudio de las fuentes socioculturales de la conducta desviada.

Este es justamente el objetivo de Robert Merton (1938:672-682) a través de la denominada *teoría de la anomia*: descubrir cómo algunas estructuras sociales *ejercen una presión definida* sobre ciertas personas de la sociedad y las empujan a desarrollar conductas inconformes. La respuesta a ello la encuentra en la *tensión social* que se genera ante la existencia de objetivos añorados por los individuos en el marco de una sociedad determinada –metas culturales– y la inexistencia de medios para que todos puedan alcanzarlos. Esto genera expectativas en los individuos y una consecuente desilusión ante la incapacidad de conseguirlas, creando así las condiciones para la criminalidad. Concretamente, “las desigualdades socioeconómicas y la estratificación social conlleva la existencia de *sujetos estructuralmente en desventaja* para quienes las metas del éxito económico y de la riqueza son inalcanzables” (Massimo Pavarini, 2002:109).

4. Las teorías ecológicas: la Escuela de Chicago

El mismo problema de la urbanización que llamó la atención de la sociología en Europa, será foco de atención en los EE.UU. en los años veinte. En efecto, las teorías ecológicas surgen para dar respuesta al rápido crecimiento urbano de las grandes metrópolis estadounidenses al que se asiste a partir del proceso de industrialización y el constante flujo espontáneo –y por tanto caótico y heterogéneo– de inmigración hacia la ciudad. Surgen, en definitiva, en respuesta a los nuevos problemas de (des)orden que el proceso de concentración social y económica trae aparejados.¹³

Las teorías ecológicas tienen su punto de partida en la Escuela de Chicago con autores como Robert Park y Ernest Burgess quienes investigan las consecuencias sociales que se derivan del rápido crecimiento urbano que se produce en Chicago y en otras grandes metrópolis norteamericanas a partir del proceso de industrialización (Cid Moliné y Larrauri Pijoan, 2001). El objeto de estudio de estas teorías será la influencia del medio en el que las personas habitan sobre la delincuencia, argumentando que con independencia de la clase de personas que viven en una determinada agrupación territorial, existen formas de organización

13. Esta idea de la desorganización social como factor que contribuye al delito, será la base de la *teoría de la asociación diferenciada* desarrollada por Sutherland en la década del veinte. Este autor pretendió rebatir las explicaciones biologicistas y psicológicas a través de sus estudios sobre la delincuencia de cuello blanco mediante el cual no sólo objeta dichas explicaciones, sino asimismo, cuestiona el binomio delincuencia-pobreza.

humana que producen más delincuencia que otras, pasando de la patología del individuo propia del positivismo, a una patología social.

Partiendo de la observación de la “ciudad” y de la desigual distribución territorial de la delincuencia, esta escuela prestará especial atención a los conflictos que surgen de los niveles de heterogeneidad cultural que indican también una desorganización social, es decir: se enfocará en las conductas desviadas relacionadas más directamente con situaciones de resistencia, conflicto o malestar entre los diversos grupos sociales como ser la organización de bandas criminales –mafia y bandas juveniles– o las redes de tráfico de droga, entre otras. La conclusión resultante de la observación empírica de la ciudad, es que las áreas con mayor delincuencia poseen características específicas –entre otros aspectos, son áreas densamente pobladas, mayoritariamente por gente pobre, marcadas por un deterioro físico y alta heterogeneidad cultural–. Dicha conclusión conduce a los autores de esta escuela a intentar dar respuesta al interrogante de por qué tales factores llevan a que estas áreas de la ciudad tengan una tasa mucho mayor de delincuencia.

Las respuestas ensayadas a este interrogante apuntan directamente a la ruptura de la “comunidad” que no puede expresar sus valores comunes. Así, McKay en su intento por explicar la tendencia a una mayor criminalidad juvenil que zonas con las características antes indicadas tienen, argumenta que ese fenómeno se produce “por tres razones principales: a) menor capacidad de asociación (o de cohesión social); b) menor posibilidad de control sobre las actividades desviadas; c) mayor exposición de los jóvenes a valores desviados” (Cid Moliné y Larrauri Pijoan, 2001:85).

Se afirma así que los fenómenos de *desorganización social* pueden ser superados por procesos de reconstrucción. Sobre esta base se construyen programas políticos tendientes a la prevención de la delincuencia en las áreas de la ciudad afectadas –los barrios bajos o degradados de las ciudades–, principalmente a través de: a) evitar el deterioro físico mediante intervenciones dirigidas a la recuperación de viviendas y espacios comunes, pudiendo incluso abarcar programas de traslado de familias de clase media a dichas áreas; b) proporcionar protección social y apoyo educativo a las personas en situación de marginalidad; c) fomentar las estructuras de relacionamiento social para genera mayor nivel de cohesión social, lo que contribuye de igual modo a la transmisión de valores convencionales y al nivel de control informal y, entre otras d) incrementar la vigilancia para disminuir las condiciones facilitadoras de la comisión del delito (Cid Moliné y Larrauri Pijoan, 2001).

No debe ingenuamente pensarse que estos programas pretenden la armonización e igualdad de una sociedad fundamentalmente desigual. Debe leerse este tipo de políticas como un intento de reproducción de las condiciones de dominación capitalista.

La “integración” del desviado a la sociedad supone un proceso de aculturación y control social, donde tanto la inserción de las clases bajas al sistema educativo, como el contacto entre las clases bajas y medias, otorga a las primeras la oportunidad de asumir valores convencionales (dominantes) y de acceder al trabajo (reproducir el sistema). Tal como lo expresa Pavarini (2002:73) “fuera de los límites de la fábrica, el obrero no puede ser dejado solo a sí mismo sino que debe ser seguido y controlado en su barrio, allí donde vive; y con mayor razón debe decirse esto respecto de quien está excluido del proceso productivo, que es siempre potencial atentador del orden social. Está claro que en el fondo de esta obsesión de control total se descubre la utopía neocapitalista de una gestión tecnocrática de la sociedad”.

Este control social requiere de intervenciones desde los poderes públicos dirigidas a reforzar los valores dominantes y la reproducción del sistema capitalista mediante, por dar un ejemplo, el control de la distribución social territorial a través de medidas tendientes a evitar la concentración de personas en situación de marginación en espacios definidos de la ciudad. La política del control social requiere entonces una creciente intervención de la estructura estatal, por ello es que se articulará en torno al modelo de Estado asistencial o de bienestar.

La inevitable tendencia del capitalismo a la expulsión de mano de obra del sistema productivo vuelve al Estado uno de tipo fiscal, que absorbe la riqueza para redistribuirla y garantizar la supervivencia del “no integrado” y reproducir las condiciones de consumo para el sostenimiento de un sistema de producción. Esta política del control no está entonces direccionada a resolver las contradicciones, sino a atenuar los efectos que estas contradicciones generan (Pavarini, 2002).

5. Las teorías del control social, la teoría del etiquetamiento y el surgimiento de la criminología crítica

La escuela positivista trató de explicar el fenómeno criminal a partir de causas biológicas, psicológicas y sociales, pero no pudo dar respuesta al incremento de la criminalidad precisamente en la década del sesenta, cuando la economía global exhibía ciertos progresos y se solidificaba el Estado de bienestar social en las democracias liberales (Young, 2000). El período de “conformidad social” estadounidense de la etapa inmediatamente anterior se esfuma hacia los sesenta, al que se asiste a una delincuencia que abarca todos los estratos sociales y ya no está vinculada a las clases marginales que no poseen las capacidades para realizar sus aspiraciones, generándose así un cuestionamiento a las instituciones encargadas del control social.

Al enfoque *del control social*, a diferencia de lo que ocurrió con el positivismo, no le interesan las causas que impulsan a la comisión del delito, porque el crimen como medio que permite alcanzar las aspiraciones de un modo más rápido y simple, constituye una opción racional de evaluación de costos y beneficios. “En consecuencia para los teóricos del control lo que se trata de estudiar es por qué no todos delinquimos, qué es lo que nos lo impide” (Cid Moliné y Larrauri Pijoan, 2001:179).

La respuesta a ello, en términos genéricos, es que existe una ruptura de los vínculos entre el “delincuente” y la “sociedad”, en otras palabras: la teoría del control social se refiere a una perspectiva que predice que cuando las restricciones sociales sobre la conducta antisocial se debilitan, emerge la conducta delictiva. El sentido de pertenencia a la sociedad y las ataduras con esta son las que efectivamente ejercen un control sobre la actividad criminal y es a su fortalecimiento a lo que deben estar direccionadas las políticas criminales.

Por su parte teoría del “etiquetamiento” –*labeling approach*– cuyo máximo exponente fue Becker, intentó explicar el problema en términos de administración de justicia diferenciada e injusta. Este enfoque, en base a las reflexiones del *interaccionismo simbólico*, según el cual lo que rige el comportamiento humano es la interpretación que de la conducta de unos hacen los demás, siendo la norma la herramienta para resolver los conflictos sociales que se crean por la existencia de la diversidad, concibe a la *sociedad como pluralista y contradictoria* donde existe una lucha de intereses protagonizada por quienes tienen la capacidad de definir lo que constituye una conducta desviada y quienes son categorizados como “desviados”.

Esta afirmación “implica abrir una nueva área de estudio: analizar el poder de los grupos sociales no sólo para etiquetar una actividad como negativa, sino para conseguir movilizar al Derecho penal a favor de criminalizar un determinado comportamiento” (Cid Moliné y Larrauri Pijoan, 2001:203). La delincuencia no es, desde este enfoque, de ningún modo algo “objetivo” sino que constituye en sí misma una “definición” que lleva implícita un juicio otorgado a determinados comportamientos. El criminal no es *diferente* a quien no comete delito, sino que es *etiquetado* porque la sociedad y el orden de esta lo definen como tal.

Similares bases sostienen al modelo *sociológico del conflicto*, cuyo foco se centra en el estudio del dominio de algunos sobre otros. Este dominio “se traduce en el *poder de coerción* (criminalización); a este poder se contraponen quienes están excluidos por razones diversas; esta contraposición genera conflicto [...]. Quien detenta el poder político, detenta también el poder de criminalizar: la criminalidad es así una realidad social creada a través del proceso de criminalización” (Massimo Pavarini, 2002:140).

La reflexión sobre la interacción conflictual entre los grupos sociales como presupuesto de una “nueva teoría de la desviación” trajo consigo la incorporación del pensamiento marxista y la introducción del materialismo histórico en el análisis del fenómeno de la criminalidad (Jock Young, 2000). En efecto, los análisis de los procesos de “definición de lo criminal” implicaron el estudio del poder de las agencias de control. Más aún, los conocimientos derivados del enfoque del *labeling approach*, los estudios sobre comportamientos socialmente negativos y la criminalización, las aportaciones de la sociología del conflicto, son los que sentaron las bases para el surgimiento de la criminología crítica.

Esta nueva criminología se centrará en torno a la naturaleza del Estado y su impacto sobre los ciudadanos, estudiando cómo el Estado criminaliza al individuo y denunciando al poder político y económico del capitalismo. Será a partir de este enfoque crítico que emergen las concepciones de la complejidad de la cuestión criminal, es decir que el delito surge como consecuencia de un conjunto plural de conflictivas y convergentes influencias.

No estuvieron ausentes dentro de este enfoque crítico las típicas divergencias teóricas propias de cualquier paradigma. Así, existieron autores dentro de esta corriente que tendieron a reclamar la descriminalización de ciertas conductas y la criminalización de otras; autores –cuyo máximo exponente fue, para las sociedades latinoamericanas, Alessandro Baratta– abocados a la crítica de los fundamentos del sistema penal, por considerarlo un aparato de reproducción material e ideológica de las relaciones de poder y propiedad existentes, antes que un instrumento eficaz de tutela de los intereses y derechos de la mayor parte de los individuos –de este razonamiento surge la teoría del derecho penal mínimo–; y aquellos propugnadores por la abolición de las cárceles y el Derecho Penal, para sustituirlos por instrumentos de intervenciones comunitarias e institucionales alternativas (Martínez Sánchez, 1990).

No obstante sus diversas ramificaciones, el principal defecto de esta visión del problema criminal fue, tal como lo expresa Ciafardini (2006) el de no colocar el énfasis necesario en el desarrollo de estrategias políticas o cursos de acción concretas, quedando sus discusiones en el plano meramente formal y académico. Ello, es comprensible toda vez que se comprende el objeto último “radical” de este enfoque. La materialización de los postulados de esta corriente debiera ser la reforma social.

6. Conclusiones

La criminología ha ido evolucionando históricamente a través de las diversas y múltiples interpretaciones construidas en relación al hombre y las demandas de

orden social de cada sociedad, y cambiando de referentes discursivos, científicos, políticos y filosóficos, siempre condicionado por procesos históricos, políticos, económicos e ideológicos. El recorrido hasta aquí realizado, breve y sintético y por tanto general, no ha tenido otra pretensión que la de dar cuenta que detrás de cada política criminal y cualquiera de las medidas de prevención y de represión del delito que fueren adoptadas existe un correlato ideológico y teórico que provee una explicación y fundamenta la misma.

Se arriba, con el recorrido precedentemente expuesto, al siglo XX y comienzos del XXI tiempo en el que no estamos en condiciones de descartar ninguna de las teorías y/o discursos que han sido formulados acerca de la criminalidad. Para algunos autores, este es un estadio de *carencia de discurso hegemónico* resultado del proceso globalizante y el desmantelamiento del Estado.

Tras la crisis fiscal del Estado y su consiguiente política criminal cada vez más enfocada al fortalecimiento –cuando no autonomización– de los aparatos de control del orden público y una inversión cada vez menor en los servicios sociales, que en los hechos implicó, desde el ochenta una menor inversión en educación, asistencia médica, mientras se acentuaron de modo creciente los sistemas de control policial para sostener un orden social continuamente amenazado –tanto objetiva como subjetivamente–. Se echa mano, ante la ausencia de discursos dominantes y la incapacidad de las teorías críticas de materializar sus postulados, a los preceptos de teorías anacrónicas de un modo parcial y se recrean políticas tendientes al mantenimiento de un orden ya bajo cuestionamiento.

A lo anterior deben sumarse los cambios del naciente siglo XXI que tras la revolución tecnológica, la transnacionalización económica que esquivo al poder político tiene su paralelo en los ámbitos de la seguridad, materializado en conductas económicas criminalizadas donde el Estado pierde capacidad tanto en el plano internacional como nacional. “No hay un discurso criminológico hegemónico, privilegiado y asumido por el poder político, porque no hay poder político configurador, sino sólo poderes políticos deteriorados y tratando de frenar su caída” (Zaffaroni, 2005:36). Se asiste al fenómeno de la globalización que reemplaza la *relación explotador-explotado* por una *no relación incluido-excluido* y produce un impacto sobre las formas delictuales trastocando su forma y objeto.

Referencias Bibliográficas

- Baratta, Alessandro: “El paradigma del género de la cuestión criminal a la cuestión humana”, en Birgin, Haydeé (comp.), *Las trampas del poder punitivo*, Buenos Aires, Biblos, 2000.
- *Criminología y sistema penal*, Montevideo, B de F Ltda., 2004.

- Principios de Derecho Penal Mínimo*, Buenos Aires, Editorial B de F, 2004.
- Criminología crítica y crítica del derecho penal: introducción a la sociología jurídico-penal*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2004.
- Bonesana, C.: *Tratado de los delitos y las penas*, Brasil, Editonnl Heliasta S.R.L., 1993.
- Bondarenko Pisemskaya, Natalia: “El concepto de teoría: de las teorías intra-disciplinarias”, en *Revista de Teoría y Didáctica de las Ciencias Sociales*, Mérida, N° 15, julio-diciembre, 2009, pp. 461-477.
- Pablos-Gacía de Molina, Antonio: *Tratado de Criminología*, Valencia, Tiront le Blach, 2003.
- García Pulgarín, Alex: “Prevención situacional y control de los espacios públicos. Revisión de algunos modelos teóricos a propósito del contexto colombiano”, en *Revista Electrónica*, Facultad de Derecho y Ciencia Política, U de A, N° 8, Año 3, enero-abril, 2012, pp. 1-18.
- Ciafardini, Mariano: *Delito urbano en Argentina. Las verdaderas causas y las acciones posibles*, Buenos Aires, Ariel, 2005.
- Cid Moliné, José y Larrauri Pijoan, Elena: *Teorías Criminológicas, explicación y prevención de la delincuencia*, Barcelona, Editorial Bosch, S.A, 2001.
- Clarke, Ronald V. y Felson, Marcus: *Routine activity and rational choice*, Edited by Advances in Criminological Theory, United States of America, Vol. 5, Series Editors Freda Adler and William Laufer, 1993.
- Opportunity Makes the Thief Practical theory for crime prevention*, London, Research Development Statistics, 2008.
- Cohen, Albert K.: “The Content of the Delinquent Subculture”, en Jacoby, Joseph, *Classics of Criminology*, Illinois, Waveland Press, 2004, pp. 201-206.
- Cornish, D. y Clarke, R.: *The reasoning criminal: rational choice perspectives on offending*, New York, Springer-Verlag, 1986.
- Hassemer, Winfried y Muñoz Conde, Francisco: *Introducción a la criminología y al derecho penal*, Valencia, Editorial Tirant Lo Blanch, 1989.
- Hirschi, Travis: “Una teoría del Control de la Delincuencia”, en *Capítulo Criminológico*, Vol. 31, N° 4, octubre-diciembre 2003, pp. 5-31.
- Larrauri Pijoan, Elena: *La Herencia de la Criminología Crítica*, México D. F., Siglo XXI Editores, 1991.
- Lavater, Casper y della Porta, Giambattista: *The Pocket Lavater, Or, The Science of Physiognomy: To which is Added an Inquiry Into the Analogy Existing Between Brute and Human Physiognomy, from the Italian of Porta*, New York, Standfords libraries, 1817.
- Livianos Aldana, Lorenzo y Magraner Gil, Amalia: “Las Referencias en la obra de F. J. Gall: una aportacion a los fundamentos de la frenología”, en *Rev. Asoc. Esp. Neuropsiquiatria*, Vol. VI, N° 18, 1986, pp. 469-476.

- Lombroso, Cesare: *Criminal Man*, Durham, NC, Duke University Press, 2006.
- Merton, Robert K.: “Social Structure and Anomie”, en *American Sociological Review*, Vol. 3, N° 5, octubre 1938, pp. 672-682.
- Pavarni, Massimo: *Control y dominación: teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2002.
- Rock, Paul: “Caesare Lombroso as a signal Criminologist”, en *Criminology & Criminal Justice*, Los Angeles, SAGE Publications, Vol. 7, 2007, pp. 117–133.
- Salazar, Felipe: “La prevención situacional del delito en espacios públicos urbanos: rol del gobierno local”, en Dammert, Lucía y Zuñiga, Liza (ed.) *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*, Santiago de Chile, FLACSO, 2007.
- Young, Jock: “El fracaso de la criminología: la necesidad de un realismo radical”, en *Criminología Crítica y Control social “El Poder Punitivo del Estado”*, Santa Fe, Juris, 1993, pp. 7-42.
- Zaffaroni, Raúl: *En torno de la Cuestión Penal*, Montevideo, Editorial IBdF, 2005.

CAPÍTULO 5

NUEVOS PARADIGMAS EN SEGURIDAD CIUDADANA

Sergio Caplan

En el contexto global actual, la criminalidad ya no puede ser pensada de forma unidimensional. Hoy se necesitan enfoques renovados que piensen dicha problemática desde nuevas perspectivas que aborden sus múltiples causas e intenten focalizar sus esfuerzos en la protección de los individuos y en el desarrollo de las sociedades.

Estos nuevos enfoques nos permitirán abordar esta temática compleja teniendo presente que los problemas son construcciones lógicas que se estructuran de tal manera que tengan una respuesta, es decir, que la solución sea parte de la definición, en tanto existe una interdependencia conceptual entre definición y solución (Villanueva, 1993). El abordaje de enfoques monocausales nos provee de soluciones unidimensionales que sesgan las alternativas de políticas públicas hacia soluciones cortoplacistas y efectistas. De ahí que resulta relevante estudiar paradigmas integrales para poder avanzar en el diseño de soluciones y políticas multidimensionales.

En este capítulo analizaremos algunos de los “nuevos paradigmas” –en contraposición a los discursos criminológicos tradicionales– entre los cuales destacaremos el Paradigma Integral de Burzaco, Garavano y Gorgal (2004); el Paradigma de Gestión de la Conflictividad planteado por Binder (2009) y por último trataremos la cuestión de la Prevención siguiendo a Lucía Dammert (2009).

Estos paradigmas no se agotan en esta presentación, pero nos permiten acercarnos a otra mirada para aprehender la problemática del delito y, por lo tanto, al diseño de políticas públicas de seguridad ciudadana integrales.

1. El paradigma integral

El *paradigma integral* nace como un enfoque superador de los estudios de Gary Becker y George Stigler que intentaban medir la probabilidad de la comisión de delitos en base a modelos econométricos (Gorgal, 2004; Ciafardini,

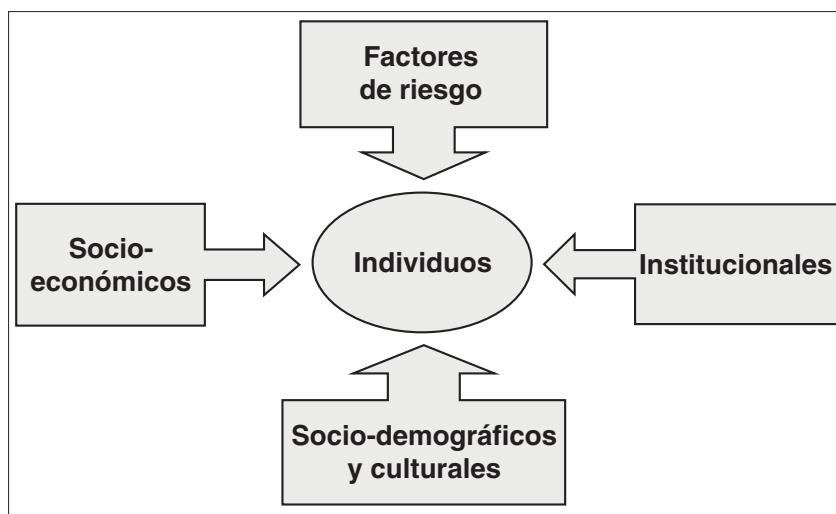
2005). El enfoque de Burzaco, Garavano y Gorgal (2004:27), en cambio, “se orienta a identificar los factores condicionantes de la actividad criminal en orden a intervenir sobre ellos de modo de controlar y/o reducir los niveles de delito y violencia en el seno de una sociedad”.

Esta necesidad de intervención multidimensional y multidisciplinaria, se debe fundamentalmente a que el delito es un fenómeno social multicausal que no puede ser explicado a partir de una única variable, y que todos los enfoques que parten de reduccionismos y/o simplificaciones sólo conducen a la aplicación de políticas erróneas (Burzaco, Garavano y Gorgal, 2004).

Según esos autores, el factor determinante del delito es la decisión de los individuos de cometer el hecho, pero a su vez, plantean la existencia de cuatro factores que condicionan dicha actividad criminal, a saber: i) La crisis institucional del Sistema de Seguridad; ii) Variables socioeconómicas como la desigualdad o la desocupación; iii) El deterioro de ciertas variables demográficas y culturales y iv) algunos factores de riesgo como el mercado de estupefacientes o de armas de fuego.

En primer lugar, es importante destacar que la decisión de un individuo de cometer un hecho delictivo, el factor determinante en el marco de este paradigma, no supone sostener que dicha decisión sea en todos los casos racional. Esta idea ha estado influenciada por la economía y supone que las personas efectúan una evaluación costo-beneficio antes de cometer un hecho que ha sido tipificado como delito (Kessler, 2004). En síntesis, tiene como supuesto a un individuo que elige entre una serie de alternativas posibles a partir de un cálculo racional en el que considera las ventajas y desventajas de cada una de las opciones, buscando optimizar o maximizar los beneficios, decide y actúa libremente en consecuencia. El delito es considerado el producto de una decisión basada en típicas consideraciones de mercado (Sozzo, 2004). Sin embargo Crawford, citado por Sozzo (2004) plantea que las elecciones racionales no parecen estar presentes en todos los tipos de delitos. Posiblemente, estas estén presentes en los delitos contra la propiedad, pero no en aquellos que involucran dosis importantes de violencia. Por otro lado, O'Malley, también citado por Sozzo (2004), señala que pensar al individuo como un ser abstracto, a-histórico y a-biográfico, traslada al pensamiento neoconservador sobre el delito, divorciándolo del contexto social o estructural.

Gráfico 1: Factores condicionantes del Paradigma Integral



Fuente: Diego Gorgal, en Eissa *et. al.* (2006:28).

El *factor institucional* del paradigma integral establece los riesgos y costos al accionar del potencial delincuente, pero no a través del Derecho Penal, sino del sistema de Seguridad y Justicia. En efecto, desde los paradigmas tradicionales, se esperaba que la disuasión surja desde el derecho penal, es decir, mediante el aumento de penas a ciertos tipos de delito. Sin embargo, la realidad demostró la ineficacia de ese postulado. En efecto, “en toda la historia de funcionamiento del sistema penal moderno no existe experiencia punitiva alguna que sea demostrativa de que el aumento de un castigo, por ejemplo, de 5 a 10 años de prisión o de 25 a 50 años de prisión o perpetua o pena de muerte haya influido ciertamente en el descenso o modificación de la conducta delictiva de que se trate” (Ciafardini, 2005:24).

En consecuencia, los encargados de establecer los costos y riesgos serían la Policía, el sistema judicial y el sistema penitenciario (Gorgal, 2004). Desde este enfoque, “la forma de evaluar y de medir el desempeño de las instituciones es mediante la probabilidad de arresto que impone la Policía al momento de actuar; la probabilidad de sentencia que general la Justicia penal; y la probabilidad de condena derivada del funcionamiento de la Justicia y el Servicio Penitenciario” (Burzaco, Garavano y Gorgal, 2004:30-31). Por lo tanto, una crisis del sistema de seguridad hace que no logre disuadir eficientemente a los potenciales delincuentes, haciendo que la probabilidad de arresto, de sentencia y de condena efectiva sea baja. En el caso de la Argentina, los diferentes intentos de reformas

policiales no han hecho otra cosa más que complejizar este escenario, en donde junto con la burocracia del sistema judicial y el mal funcionamiento del sistema penitenciario no sólo no se contribuye a solucionar el problema, sino que forman parte del mismo (Saín, 2008:46).

Los *factores socioeconómicos* actúan excluyendo a determinados segmentos de la población del mercado de trabajo, generando incentivos para su incorporación al mundo delictivo. Dentro de este factor, Burzaco, Garavano y Gorgal (2004) distinguen analíticamente, como relevantes, al ciclo económico; al desempleo en hombres jóvenes y a la desigualdad. En primer lugar, se sostiene que las crisis económicas impactan positivamente sobre la tasa de criminalidad. Sin embargo, la recuperación económica no garantiza una baja de la actividad criminal, lo que se conoce como “efecto histéresis”: “La salida de la recesión no implica disminución automática del crimen, ya que las personas que ingresan en la actividad criminal adoptan hábitos, vínculos y técnicas que tienden a mantenerlos en la actividad criminal, pese a que se haya superado la principal causa que motivó su ingreso” (Burzaco, Garavano y Gorgal, 2004:56-57).

En segundo lugar, los diferentes estudios marcan que la desocupación, en general, no tiene una relación tan directa con la tasa de delitos. Sin embargo, cuando esta afecta principalmente al sector de la juventud, la incidencia es mucho mayor, sobre todo en delitos contra la propiedad. En esta dimensión es importante destacar el trabajo de Gabriel Kessler (2004) cuando sostiene que más que el desempleo lo que se observa son menores con familias con trabajos precarizados que alternan “changas” con actividades delictivas.

En tercer lugar, la distribución desigual del ingreso, por su parte, sí posee una relación directa con el aumento de la criminalidad, especialmente respecto a la tasa de homicidios. En este sentido, vale la pena resaltar que no se debe confundir “desigualdad” con “pobreza”, ya que no es en las regiones más pobres del país en donde se observan las mayores tasas de delito, sino en aquellas zonas donde existe una mayor dispersión en la distribución del ingreso (Burzaco, Garavano y Gorgal, 2004; Ciafardini, 2005).

Los *factores socio-demográficos y culturales* que inciden sobre la tasa de criminalidad, Burzaco, Garavano y Gorgal (2004:61) actúan como “barreras de contención”, pero que “ante procesos que las debilitan o deterioran dejan de operar en ese sentido”. Entre dichos factores, los autores destacan la proporción de hombres jóvenes sobre el total de la población; la desintegración familiar; el deterioro de la capacidad de contención y socialización de la escuela; el alto grado de urbanización; la incidencia de los medios de comunicación y la pérdida de ciertos valores y normas de conducta sociales. Estos fenómenos han producido grandes transformaciones culturales a lo largo de los últimos años, tanto a nivel local como global, debilitando el capital social y generando mayores índices de violencia.

Como podemos ver, el impacto se da sobre todos los diferentes procesos de socialización del individuo. La familia es por definición la institución básica para la formación de los más chicos y es la encargada de apoyarlos emocional e intelectualmente para su inserción en la sociedad. La existencia de conflictos en este nivel de socialización influye directamente sobre el comportamiento del chico a lo largo de su juventud, pudiendo generar conductas violentas y/o delictivas.

La socialización secundaria, o fase educativa, también tiene una incidencia clave en el futuro de la juventud y es allí donde el Estado posee un rol fundamental. La degradación de la calidad en la educación y en la capacidad de contención de las escuelas genera un impacto muy difícil de revertir en el corto plazo. “La educación tiende a disminuir la criminalidad ‘a futuro’ por dos vías: el aumento en la productividad y de las posibilidades de quienes la reciben para encontrar salidas laborales –alternativas al crimen–, y la transmisión de valores cívicos y sociales importantes como el respeto a la ley, a la vida y a la propiedad privada” (Burzaco, Garavano y Gorgal, 2004, 68).

También se destaca la problemática de la configuración de las ciudades, ya que el delito se presenta fundamentalmente como un “fenómeno urbano” (Ciafardini, 2005). El ambiente urbano “facilita o potencia el delito por varias razones. En primer lugar, por el anonimato que ofrece para la acción delictiva, reduciendo los costos de cometer un crimen al dificultar la identificación del delincuente. En segundo lugar, [...] el hacinamiento que afecta a sectores cada vez más importantes de la población, generando exclusión y violencia, y el contraste entre los que sobreviven en un medio precario frente a la proliferación de barrios privados y la ostentación visible de riqueza, entre otros” (Burzaco, Garavano y Gorgal, 2004:65).

Por último, el *paradigma integral* encuentra al problema de las drogas y las armas ilegales como principales *factores de riesgo* que potencian a los factores mencionados previamente. Respecto de las drogas, los autores mencionan tres modelos que explican su relación con la criminalidad. El modelo psicofarmacológico, que hace referencia a la posibilidad de que aquellos que ingieran determinadas sustancias manifesten violencia en sus conductas; el modelo económico compulsivo, en donde algunos consumidores participan en acciones criminales violentas para financiar su consumo y el modelo sistémico, en donde la correlación con la violencia ya no pasa por el consumo de droga, sino por las características del ambiente de la industria del narcotráfico, que necesita de la corrupción sistemática de las estructuras estatales y de medios violentos en la mayoría de los casos.

Respecto del mercado ilegal de armas, la problemática es doble. No sólo la posesión de estos instrumentos puede generar conductas violentas, sino que las restricciones aplicadas a la tenencia legal de armas generan un mercado negro,

en donde son nuevamente los grupos de riesgo quienes terminan accediendo a la compra de armas no registradas, complicando la aplicación de políticas de prevención y control. “En escenarios altamente conflictivos, como el de nuestro país, la accesibilidad masiva a las armas de fuego multiplica las posibilidades de muerte de la población, pero especialmente las de los sectores más marginados [...]. El uso de la violencia armada, además de las muertes y pérdidas que ocasiona, atemoriza, retrae, aumenta la desconfianza y, en espacios en que el tejido social ya está verdaderamente debilitado, entorpece severamente las posibilidades de organización barrial” (Kosovsky, 2006:16-17).

2. Gestión de la conflictividad

El segundo paradigma que estudiaremos es el de la *Gestión de la Conflictividad*, planteado por Alberto Binder (2009). Para este autor, no debe ser el orden la idea base de una postura democrática frente al control de la criminalidad. “La *ilusión del orden* ha fundado una visión esquemática, lineal y simplista del conjunto de fenómenos atrapados por las políticas de seguridad” (Binder, 2009:28). Por ello sostiene que dicha idea debe ser reemplazada por la de *gestión de la conflictividad*, concepto que intenta resolver problemas de fondo desde una mirada más democrática.¹

El autor explica que no existe una diferencia entre lo que “es” el delito y “cómo” se lo puede enfrentar. “Asignar el valor de criminalidad a un determinado tipo de conflictos implica la decisión de dirigir determinadas formas de gestión, en particular las violentas, propias, precisamente de la política criminal que es la que define lo que es o deja de ser delito” (Binder, 2009:30). Al igual que en el paradigma anterior, la criminalidad es analizada como un fenómeno social complejo y multifacético, ya que “no es una *realidad natural sino que es el entrecruzamiento de fenómenos culturales (conflictividad) y políticas estatales (procesos de criminalización)*” (Binder, 2009:27). En este sentido, se podría argumentar que la forma en que uno analiza el fenómeno de la criminalidad incide directamente sobre la (in)eficacia de las políticas de seguridad.

El paradigma plantea que la conflictividad debe ser abordada desde dos dimensiones. “Una, creando *criterios sustantivos* acerca de cuál de las partes en el conflicto deba ser considerada ganadora (es decir tomando decisiones –políticas o culturales– acerca del *reparto de bienes o posiciones*) y otra, generando los *mecanismos formales (solo por distinción a la idea de criterio sustancial)* que evitarán que la resolución de esos conflictos sea realizada con violencia o abuso de poder” (Binder, 2009:30).

1. Itálicas del texto original.

El paradigma posee un principio regulador que plantea que “todo el sistema de gestión de conflictividad es la contracara del predominio del más fuerte y podemos establecer como un principio democrático que la sociedad debe ir resolviendo (en un proceso social largo y complejo) cómo se distribuyen las ganancias en los conflictos, evitando en todo momento el abuso de poder y la violencia. Si el fuerte debe ganar que no lo sea porque es el más fuerte” (Binder, 2009:31). El objetivo central de las intervenciones, en este sentido, debería ser aquella de evitar todo tipo de abuso de poder y de violencia en los conflictos (Binder, 2009).

En esta inteligencia, Binder (2009:31) plantea una serie de principios adyacentes a tener en cuenta para aplicar políticas de seguridad ciudadana desde el enfoque de la Gestión del Conflicto, a saber:

1. Debe existir una primacía de los instrumentos no violentos o con historia menos abusiva (principio de última ratio);
2. No deben utilizar instrumentos violentos si el conflicto no tiene ya algún componente violento que deba ser neutralizado o acotado (principio de mínima intervención);
3. No existe ningún conflicto que por sí solo tenga una naturaleza que implique la intervención violenta del Estado, ya que la ‘gravedad’ no solo se mide por los atributos de ese conflicto si no por la eficacia de los métodos de respuesta (principio de respuesta integral);
4. La selección de un conflicto como uno de aquellos que “reclaman” una intervención violenta no debe ser rígida, ya que siempre se debe dejar la puerta abierta, en el caso concreto, para que otra forma de intervención de los conflictos produzca el mismo efecto social con menor costo en términos de violencia (principio de economía de la violencia estatal).

Por otro lado, el autor plantea que en general se suele analizar a la problemática de la inseguridad desde una perspectiva de casos y personas, en vez de observar regularidades sociales que se conforman alrededor de ciertas estructuras de mercado: “La eficacia de cualquier política criminal o de seguridad depende de su capacidad de reconocer, identificar y modificar esa regularidad social” (Binder, 2009:34). De esta forma, y tal como vimos en el capítulo diagnóstico, actualmente no se le presta atención a los mercados relativos al fenómeno de la criminalidad como el del comercio de autopartes o la copia ilegal de prendas de vestir o *software* informático, entre muchos otros. Es por ello que podemos afirmar que no es sólo el entorno la causa que incide sobre la tasa de delincuencia, sino de la falta de comprensión sobre ese mismo fenómeno.

En ese sentido, existe una enorme carencia de estudios serios sobre la conflictividad social que aborden esta problemática de forma integral y multidimensional.

Tal como plantean Bulcourn y Cardozo (2012:181), “La investigación científica, tanto en materia de criminología como de seguridad pública, es fundamental para el proceso de decisión en la materia. No podemos planificar, adoptar ni implementar sin un conocimiento empírico fundado teóricamente. [...] Debemos superar el efecto de la ‘criminología mediática’ con un conocimiento fundamentado, el cual no debe sólo quedar en manos de los expertos y tomadores de decisión sino que debe divulgarse a la propia sociedad, lo que a su vez genera un efecto preventivo importante. El miedo debe superarse con el saber”.

3. La Prevención como política de seguridad

La política criminal tiene dos finalidades: prevenir el delito y la represión del delito. Mientras el primero se trata de la intervención *ex ante* para evitar que el delito ocurra; el segundo es la actuación *ex post*, es decir, después que el delito ha ocurrido (Sozzo, 2004). A los efectos de cumplir con estas finalidades, la política criminal recurre a diversos “recursos que delimitan a su vez esferas en las prácticas sociales e institucionales” (Sozzo, 2004:2). Este autor entiende por recursos a los “dispositivos institucionales, tecnologías de poder, técnicas de intervención, racionalidades y programas políticos que pueden ser, en este terreno, de dos naturalezas diferentes penales o extrapenales” (Sozzo, 2004:2).

Si bien el recurso penal surgió vinculado a la idea de prevención, este está más asociado a la represión del delito. Más aún, como sostienen algunos autores, entre ellos Sozzo (2004:3), la pena “falla en lo que respecta a la función de prevención de la criminalidad”. Por otro lado, los recursos extrapenales “son los que no se refieren a la imposición de una pena en tanto castigo legal, pero apuntan al control del crimen (Sozzo, 2004:2).

En efecto, la pena, en tanto recurso penal, sostiene Baratta (1998), citado por Sozzo (2004, 3), “falla en lo que respecta a la función de prevención de la criminalidad [...] y [...] la prevención negativa espacial, es decir, la neutralización o la intimidación específica del criminal y la prevención general positiva, es decir, la eliminación simbólica de la validez de las normas que favorecen el proceso de integración social, son en realidad inadecuadas respecto de los criterios de valor que preceden a nuestras constituciones, a saber, las constituciones del estado social y democrático de derecho”.

En cambio, para Van Dijk (Sozzo, 2004:6) la prevención del delito “son todas las políticas, medidas y técnicas, fuera de los límites de sistema de justicia penal, dirigidos a la reducción de las diversas clases de daños producidos por actos definidos como delitos por el Estado”. Sin embargo, coincidiendo con Sozzo (2004:6), en vez de tomar como criterio de definición de la prevención

las fronteras del sistema de justicia penal, apuntaremos a la cuestión de quien interviene, “porque muchos actores del sistema justicia penal pueden, sin embargo, actuar a través de recursos extra penales”.

Por su parte, Lucía Dammert (2009) afirma que la inversión en prevención resulta mucho más económica y eficiente que aquella orientada exclusivamente hacia el control, para luego explicar que “la prevención no es un concepto unívoco o restringido a una sola interpretación, por lo que debe ser entendido desde diversos acercamientos teóricos que conlleven a la definición de variadas tipologías de acción” (Dammert, 2009, 124).

En su planteo, la autora recorre los diferentes enfoques que han abordado la temática de la prevención, sin embargo, encuentra cuatro características comunes a todos ellos (Dammert, 2009:124):

1. La prevención es un concepto complejo cuya construcción se fundamenta en teorías criminológicas que postulan la necesidad, en mayor o menor medida, de establecer mecanismos que busquen evitar la aparición y desarrollo de acciones delictuales;
2. Existe consenso en la literatura sobre el rango de impacto de la prevención respecto de la criminalidad objetiva y la sensación de temor. Así entendidas, diversas iniciativas de prevención pueden generar impacto en la tasa de delitos denunciados o bien en la sensación de inseguridad;
3. Las políticas preventivas deben tener como característica principal la focalización espacial, poblacional y temática para lograr impactos efectivos;
4. Las iniciativas de prevención [...] tienen el potencial de promover la solidaridad, el fortalecimiento de las prácticas democráticas y por ende, la consolidación de la gobernabilidad.

A su vez, y en línea con los nuevos paradigmas ya explicados, la prevención también entiende a la criminalidad como un fenómeno multicausal y plantea la necesidad de actuar en base a una estrategia que involucre tanto a las instituciones públicas como a aquellas no estatales, e incluso a la sociedad civil. La prevención debe estar orientada principalmente a combatir los factores de riesgo, que pueden agruparse en dos subgrupos: “por un lado están los que atañen directamente al individuo (desintegración y violencia familiar, desempleo, deserción escolar, frustración, adicciones, descomposición social, marginalidad, uso de drogas y tenencia de armas, entre otros). Por otro lado están aquellos factores que se relacionan con el ambiente donde se cometen los delitos (presencia de vigilancia policial, vigilancia privada o control social informal; utilización de espacios públicos; iluminación y confianza en las instituciones de control)” (Dammert, 2009:125).

Al comentar el paradigma de la prevención de Dammert, Marcelo Saín (2009:158) agrega que “el desarrollo institucional de una gestión integral de políticas preventivas en el ámbito local requiere de municipios con alta capacidad de gestión política en materia de seguridad” ya que considera que la naturaleza de la prevención social está acotada a los ámbitos vecinales o barriales.

4. Conclusiones

El desarrollo de nuevos paradigmas en seguridad ciudadana coincide con la necesidad de abordar la problemática de la criminalidad desde una perspectiva integral que contemple los diferentes fenómenos sociales que inciden directamente sobre la tasa de delito. Hemos podido ver que los diferentes paradigmas coinciden en destacar la degradación institucional y social (a nivel familiar y educativo) como una de las principales causas de la problemática delictiva.

A su vez, los distintos autores también marcan la existencia de factores de riesgo, tales como el acceso a las drogas y las armas ilegales, que complejizan el escenario social, perjudicando, en general, a los sectores más vulnerables de la población. En ese sentido, los tres paradigmas analizados hacen hincapié en los valores democráticos, la protección del individuo y el respeto a sus Derechos Humanos.

De igual modo, se insiste en la necesidad de contar con datos y estadísticas confiables para la elaboración de políticas de seguridad pública actualizadas, así como también se denuncia la carencia de estudios académicos serios que aborden la problemática actual desde una multiplicidad de disciplinas, superando los tradicionales enfoques puramente legalistas.

Queda por ver, entonces, en qué medida el poder político y las diferentes partes del entramado institucional están dispuestas a tomar en cuenta estos nuevos enfoques, y a diseñar políticas públicas modernas que se adapten mejor a la actual coyuntura local.

Referencias Bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis: “Estudio introductorio”, en Aguilar Villanueva, Luis (comp.), *Problemas Políticos y Agenda de Gobierno*, México D. F., Miguel A. Porrúa, 1993.
- Binder, Alberto: “El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual”, en Kessler, Gabriel (comp.): *Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*, Buenos Aires, Edhasa, 2009.

- Bulcourn, Pablo y Cardozo, Nelson: “Estado y seguridad pública: problemas y desafíos”, en Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad, *Cuadernos de Seguridad*, Buenos Aires, Ministerio de Seguridad, N° 15, julio de 2012. pp. 149-192.
- Burzaco, Eugenio; Garavano, Germán y Gorgal, Diego: *Mano Justa*, Buenos Aires, El Ateneo, 2004.
- Ciafardini, Mariano: *Delito urbano en la Argentina. Las verdaderas causas y acciones posibles*, Buenos Aires, Ariel, 2006.
- Dammert, Lucía: “Políticas públicas de seguridad Ciudadana: Innovaciones y desafíos”, en Kessler, Gabriel (comp.), *Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*, Buenos Aires, Edhasa, 2009.
- Eissa, Sergio; Tedeschi, Karina y Gorgal, Leandro: *Hacia una política integral de seguridad. Consensos y disensos*, Buenos Aires, Prometeo, 2006.
- Gorgal, Diego: “Seguridad regional, seguridad interior y seguridad ciudadana: algunas conclusiones preliminares”, en Stanganelli, Isabel (comp.), *Redefinición de la seguridad y la defensa regional en el Cono Sur*, Mendoza, Editorial Caviar Bleu, 2004.
- Kosovsky, Darío: *El Ciudadano Sheriff: Armas y violencia en la Argentina*, Buenos Aires, Capital Intelectual, Colección Claves Para Todos, 2006.
- Saín, Marcelo: *El Leviatán Azul: Policía y Política en la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2008.
- “Comentario a ‘Políticas públicas de Seguridad Ciudadana: Innovaciones y desafíos’”, en Kessler Gabriel, *Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*, Buenos Aires, Edhasa, 2009.
- Sozzo, Máximo, “Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito”, en Dammert, Lucía (comp.), *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*, Valparaíso, Municipalidad de Valparaíso, Programa URB - AL y Red 14 Seguridad Ciudadana en la ciudad, 2004.



CAPÍTULO 6

CAMBIOS EN EL ESQUEMA ESTADO-SOCIEDAD Y EN LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA INTERNACIONAL

Sergio G. Eissa

La política de seguridad ciudadana es una política pública y, en tal sentido, es posible estudiar la misma a partir del marco analítico que nos ofrecen dichas teorías. En este sentido, es posible sostener que los actores toman decisiones en función de sus intereses y/o sistemas de creencias. Esas decisiones se producen en un contexto de incertidumbre, de escasez de información y de ambigüedad. Esto último permite a algunos actores que poseen mayor información y que le pueden aportar al decisor una solución, manipular la definición del problema de manera tal que la misma se ajuste a la solución que se pretende aportar. Ese proceso se produce en múltiples escenarios entrelazados entre sí y que se encuentran moldeados por diversos factores. Uno de esos factores es el sistémico, entendido por los cambios que se han producido en la estructura de poder del sistema internacional y en la matriz Estado-Sociedad.

El objetivo de este capítulo es dar cuenta de los cambios que se han producido en el mundo, en especial en esta última década, en la inteligencia que al entenderlos podremos comprender las mutaciones que se han producido en el delito.

Sostendremos que se han producido dos procesos paralelos e imbricados: una transformación en el esquema Estado-Sociedad y una modificación en la transformación en la estructura de poder en el sistema internacional.

Es sumamente relevante entender la dinámica de esos cambios. La desaparición de la Unión Soviética en 1991 produjo la desaparición del enemigo de los Estados Unidos y, por lo tanto, lo que se daba sentido al Sistema de Defensa de ese país. Había que encontrar un nuevo adversario y, como veremos, las miradas se dirigieron hacia los bárbaros del exterior que contaminaban a la juventud blanca de los Estados Unidos: el narcotráfico. De una etapa de estabilidad estratégica se pasó a un contexto de incertidumbre estratégica, donde los sistemas de defensa en los países desarrollados perdieron su razón de ser. En América Latina, la transición a la democracia; la supresión de las hipótesis de conflicto con los países vecinos, el abandono de la Doctrina de Seguridad Nacional y de

su correspondiente enemigo ideológico interno, dejaron a las Fuerzas Armadas sin una misión que justificara los abultados gastos de defensa. El narcotráfico surgió, entonces, como el mayor candidato a convertirse en la hipótesis de empleo de las Fuerzas Armadas de la región.

Paralelamente, los cambios sociales, económicos y tecnológicos potenciaron al delito organizado, el cual mutó no solo cuantitativamente sino también cualitativamente: el narcotráfico y el terrorismo cambiaron, pero también surgieron nuevos delitos a la luz de las transformaciones que se habían producido en el mundo; estos, como el cibercrimen, representan nuevos problemas y requieren nuevas políticas. Pero como hemos señalado, la forma en que se defina un problema sesga las alternativas de políticas públicas. Entonces, durante esos años se asistió también a una puja por la definición de esos nuevos- viejos problemas.

El concepto de Nuevas Amenazas surge en ese contexto: la necesidad de renombrar esos problemas de otra manera para darles un nuevo resignificado y, por lo tanto, proponer nuevas políticas: la militarización de la lucha contra las Nuevas Amenazas, la Guerra contra las Drogas, son ejemplos cabales de la puja por darle sentido, una definición a estos delitos. Este nuevo concepto resultaba ideal en dos sentidos. Permitía incluir problemas tan disímiles como el narcotráfico y las pandemias o las migraciones masivas dentro de su definición. Por otro lado, su problematización permitía sostener que se trataban de “amenazas externas” que deberían ser abordadas por las Fuerzas Armadas.

Este capítulo aborda, entonces, los cambios producidos en el sistema internacional, tanto en su dimensión económica y social, como en su estructura de poder. Asimismo, se propone discutir también el significado que se pretende darles a esos viejos-nuevos problemas delictivos transnacionales, evitando no solo su subestimación, sino también su sobrestimación, es decir, la militarización de los mismos.

1. Cambios en el esquema Estado-Sociedad

Los cambios en las agendas de seguridad de los países latinoamericanos no pueden entenderse en abstracto, sino en un determinado esquema Estado-Sociedad (Gorgal, 2004) que, desde inicios de la década de los setenta y hasta fines de los noventa, se ha ido modificando y, por tanto, también los problemas que recabaron la atención de las agendas públicas. Entender los cambios de esa relación, nos permitirá comprender los fenómenos que han impactado en definitiva en la agenda de seguridad y como han sido problematizados los mismos en esta.

A los fines de esta presentación, nos detendremos en dos de esos procesos de cambio: la globalización y los regionalismos.

1.1. Globalización y Regionalismos

Se ha tendido a entender a la globalización, por un lado, como una fase más en el proceso de internacionalización de la economía y, por el otro, asociada con un proyecto o modelo político: el neoliberalismo. En virtud de estos “malos entendidos”, que han sido y están muy difundidos, debemos, en primer lugar, separar “la paja del trigo”, para a posteriori intentar abordar la especificidad del concepto.

El primer error lo constituye la reducción de la globalización a un fenómeno “únicamente” económico. En efecto, para algunos autores como Rapoport (2000:866) la globalización no presenta ninguna novedad y su difusión se debe a “los cambios que se produjeron en el sistema financiero internacional, como consecuencia de la generalizada utilización de la informática y del notable avance de las telecomunicaciones, que transformaron en instantáneos los flujos financieros y del explosivo incremento en el movimiento de capitales”. Sin embargo, entender la globalización “únicamente” como la extensión y profundización del comercio, no nos sirve para comprender la especificidad de este fenómeno.

Por otro lado, los fundamentalistas de la globalización y sus críticos han tendido a asociarla con el modelo económico neoliberal. Esta visión fundamentalista ha buscado difundir “la imagen de un mundo sin fronteras, gobernado por fuerzas fuera del control de los Estados y de los actores sociales” (Ferrer, 1999:18). Es a partir de esta asociación conceptual que los Estados Unidos y los organismos financieros internacionales han pregonado en el mundo una forma de política económica, el neoliberalismo, que piensa el capitalismo de manera pura; forma de mercado que Occidente ha abandonado hace muchas décadas. Sin embargo, la globalización es un fenómeno más complejo que una mera expansión del comercio internacional o que un panegírico neoliberal. Por ello, coincidimos con Noam Chomsky, citado por Amy Chua (2003:23) cuando sostiene que no se trata de rechazar la globalización, sino, en todo caso, la política económica neoliberal.

La globalización ha producido un cambio económico, pero también una importante transformación social (Castells, 1997). Dada la complejidad para encontrar una definición “intencional” de la globalización, recurriremos, a través de varios autores, a una definición “denotativa”.¹

Tanto Castells (1997) como Garretón (2000) coinciden en identificar, como una de las dimensiones de la globalización a la *transformación económica*, entendida no sólo en términos financieros, sino también comerciales y productivos. En efecto, la globalización puede ser caracterizada como un fenómeno que abarca la

1. Esta definición “enumera (directamente o por medio de su agrupamiento en clases) los objetos que forman la denotación de la palabra” (Guibourg *et al.*, 1985:58).

desregulación gubernamental; el advenimiento y expansión de las nuevas tecnologías de información; la globalización de los mercados financieros y un nuevo sistema de empresa conocido como especialización flexible (Oman, 1994:33).

Una segunda dimensión (Garretón, 2000:26) es la *cultural*, entendida como el acortamiento de las distancias geográficas y temporales y caracterizada por “la extraterritorialidad de las redes de información y comunicación”. Según Castells (1997) la revolución tecnológica diversificó los medios de comunicación y la incapacidad para controlar las emisiones de los satélites o las comunicaciones vía internet, afectando la capacidad de regulación por parte del Estado. Paralelamente, se produjo un auge de los medios locales, con lo cual se contribuye también a un proceso de desestatización nacional de la información.

La tercera dimensión es la política, menos materializada que las otras, en tanto que supondría “instituciones de gobierno mundial” y el debilitamiento de los Estados Nacionales a favor de las dimensiones anteriores (Garretón, 2000:26).² Así, la globalización despojada de su connotación ideológica, tanto de sus detractores como de sus fundamentalistas, es un fenómeno real, aunque no el único. Por ello, esta ha involucrado un importante cambio cuanti y cualitativo en su faz económica, que junto a las transformaciones en el mundo de la tecnología, no sólo han revolucionado las comunicaciones, acortando las distancias, sino que han impactado en el cuerpo social y en el rol del Estado en sí mismo.

Entendida así, la globalización está produciendo al menos *tres efectos*: a) la *reducción de la distancia económica*; b) el *debilitamiento de la soberanía política* y c) la generación de una *mayor incertidumbre e inestabilidad*.

En segundo lugar, “se encuentran los procesos que no pertenecen necesariamente a la escala global y que, sin embargo, forman parte de la globalización. Dichos procesos están inmersos en territorios y dominios institucionales que en gran parte del mundo, si bien no en todos los casos, se consideran nacionales. Aunque localizados en ámbitos nacionales, e incluso subnacionales, estos procesos forman parte de la globalización porque incorporan redes o entidades transfronterizas que conectan múltiples procesos y a actores locales o nacionales, o bien porque se trata de cuestiones o dinámicas que se registran en un número cada vez mayor de países o ciudades” (Sassen, 2007:14).

En efecto, a medida que los analistas hablaban de la extensión de la globalización, el auge de los bloques regionales impulsó el debate de estos tópicos también en las agendas de las investigaciones sociales.

Los regionalismos que se constituyeron principalmente durante los años noventa parecieron no haber tenido como objetivo frustrar la globalización. Estos regionalismos, que han adoptado distintas formas institucionales –desde un Área

2. Castells (1997) no considera a esta como una dimensión, pero el debilitamiento del Estado-Nación está omnipresente en el análisis que el autor realiza sobre el proceso de globalización.

de Libre Comercio hasta Uniones Aduaneras—, no han sido sólo creaciones institucionales sino también producto de las mismas fuerzas que han impulsado la globalización (Oman, 1994). Es decir que “la globalización y la regionalización [...] no son necesariamente antagónicas o antitéticas [...] Ambas pueden reforzarse mutuamente, especialmente cuando la integración regional ayuda a fortalecer las fuerzas de competencia de la región” (Oman, 1994:36).

En definitiva, la regionalización es en parte respuesta a la globalización, y en parte enmarca la globalización y aún más, ayuda a fomentarla. Así, “como la oleada de globalización puede dar impulso a la regionalización, también puede la regionalización estimular la globalización” (Oman, 1994:36).

Sin embargo, la constitución de los bloques regionales, en respuesta a la globalización, no ha sido acompañada por nuevas formas de gobierno, es decir, por una dimensión política. Por lo cual, dichos procesos también quedan a merced de los poderes transnacionales. Esto, asociado a los procesos de descentralización hacia los gobiernos locales, erosiona el poder y la capacidad del Estado-Nación (Garretón, 2000).

Más recientemente, los Estados-Nación, conscientes de esta problemática, han buscado dotar de contenido político a esos arreglos regionales. Un ejemplo de ello es la suscripción el 23 de mayo de 2008, por parte de los países de Suramérica, algunos de ellos miembros del MERCOSUR y de la Comunidad Andina, del Acta Constitutiva de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Asimismo, en el ámbito de la Unión Europea entró en vigor el 1 de mayo de 1999 el Tratado de Ámsterdam que creó la política exterior y de seguridad común. Este lento proceso en el “viejo” continente aún continúa y un ejemplo de ello fue la entrada en vigor de la Estrategia Europea de Seguridad en el año 2003.

En definitiva, consideramos que tanto la globalización como los fenómenos regionales, han producido diversos efectos que tuvieron cierto impacto sobre el Estado-Nación y en la consideración que los actores tenían sobre la viabilidad del mismo.

Tanto Castells (1997) como Sassen (2007) consideran que uno de los resultados³ de esos procesos que hemos descripto es la *transformación cuantitativa y cualitativa de los delitos transnacionales* que ha afectado a los Estados y a los procesos de gobierno.

Ahora bien, esto también se produjo en el marco de un cambio en la estructura de poder internacional. Así, el fin de la Guerra Fría y la incertidumbre estratégica, combinadas con los procesos antes descriptos, agregaron elementos que deben ser analizados a los efectos de entender como el factor sistémico pudo

3. Castells (1997) sostiene que otros resultados de esos procesos son la erosión de la identidad Nacional-Estatal y la explosión de otro tipo de identidades. Asimismo, el surgimiento de nuevas formas de exclusión.

haber moldeado la construcción de la política de seguridad argentina. De ahí que creamos importante abordar esos cambios estructurales del sistema internacional.

2. Cambios en la estructura de poder internacional

Paralelamente al retorno de los regímenes democráticos en Argentina y en otros países de América Latina, el mundo asistía al recalentamiento de la Guerra Fría,⁴ a partir de la llegada de Ronald Reagan en 1981 a la presidencia de los Estados Unidos.

La Guerra Fría, que se extendió entre 1947 y 1991, dividió al mundo en dos bloques antagónicos: el capitalista, liderado por los Estados Unidos y el comunista, liderado por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Este conflicto se caracterizó por un constante clima de tensión entre las dos superpotencias que ponía al planeta al borde la guerra nuclear. Sin embargo, el enfrentamiento nuclear no se produjo nunca entre ambos contendientes, debido al temor a la Destrucción Mutua Asegurada (DMA), sino que se trasladó a la periferia a través de la participación directa de algunas de las superpotencias –Vietnam y Afganistán, por ejemplo– o a través de terceros países –América Latina–. Según Hobsbawm (1996:230) “los gobiernos de ambas superpotencias aceptaron el reparto global de fuerzas establecido al final de la Segunda Guerra Mundial, lo que suponía un equilibrio de poderes (el equilibrio de terror) muy desigual pero indiscutido”.

Ronald Reagan asumió la presidencia en los Estados Unidos considerando que su país se había retirado del escenario internacional y que ello, habría permitido un “avance” arrollador del comunismo. Por ello, el presidente estadounidense se fijó como objetivo contener y revertir la expansión soviética, y lanzó un programa de rearme que frenara la búsqueda soviética de una superioridad estratégica. Cuando Reagan anunció la propuesta de las Guerras de las Galaxias (SDI), los soviéticos percibieron que esta acabaría con sus recursos económicos o que terminaría por consolidar la superioridad estratégica de los Estados Unidos.

En 1985, cuando Mijaíl Gorbachov llegó al poder en la Unión Soviética, “la escala del desastre soviético apenas empezaba a manifestarse” (Kissinger, 1995). La reforma en la Unión Soviética no fue impulsada desde abajo, sino que fue obra de parte de la elite del Partido Comunista, es decir, que se pretendió implementarla desde arriba. Dos condiciones permitieron que se intentara efectuar

4. Suele dividirse la Guerra Fría, aunque no existe consenso en dicha división analítica. Una distinción posible es la siguiente: Primera Guerra Fría (1947-1953), Coexistencia Pacífica (1953-1963), Distensión (1963-1979) y Segunda Guerra Fría (1979-1989).

algunos cambios. La primera, fue la visible corrupción del Partido Comunista durante la era de Breznev, que produjo una reacción en una parte del partido que aún creía en su basamento ideológico. En segundo lugar, “los estratos ilustrados y técnicamente competentes [...] eran conscientes de que sin cambios drásticos y fundamentales, el sistema se hundiría más pronto o más tarde, no sólo por su propia ineficacia e inflexibilidad, sino porque sus debilidades se sumaban a las exigencias de una condición de superpotencia militar que una economía en decadencia no podía soportar” (Hobsbawm, 1996:475).

En efecto, ya desde los años setenta era claro que la economía estaba estancada y que los indicadores sociales habían dejado de mejorar. Además el “socialismo real” debía enfrentarse no sólo a sus problemas, sino también a una economía mundial cambiante, a la cual estaba más integrada: esto hizo que no fuera inmune a la crisis de los setenta. De hecho, la crisis del petróleo había tenido dos efectos en la Unión Soviética: la suba de su precio convirtió al líquido negro en oro, tentando a Breznev a realizar una política más activa contra los EE.UU. y, en segundo lugar, la abundancia de dólares en los países árabes había permitido a los países en desarrollo y algunos países comunistas tomar créditos millonarios. La crisis de los ochenta golpeó duramente a estas economías, en las cuales se produjo una crisis energética y una profunda crisis económica (Hobsbawm, 1996).

Gorbachov creyó que podía reconstruir su sociedad purgando al Partido Comunista e incorporando elementos de economía de mercado en la Unión Soviética.⁵ Aunque no tuviera en claro las consecuencias del proceso que había iniciado con la perestroika y la *glasnost*, “si comprendía cabalmente que para lograrlo necesitaba un período de calma internacional” (Kissinger, 1995:783-784). A criterio de Hobsbawm (1996), la implementación de la *glasnost* y la perestroika era contradictoria. Por una parte, la *glasnost* se proponía superar el obstáculo que representaba la troika del Partido Comunista, movilizando apoyos dentro y fuera del aparato, pero al hacerlo desgastó la única fuerza que mantenía funcionando al sistema. Por otra parte, la perestroika buscó introducir reformas en el sistema económico, que aún hacia fines de los ochenta, apenas habían sido esbozadas. La destrucción de los viejos mecanismos económicos, pero sin introducir totalmente los nuevos, condujo a un deterioro del nivel de vida de los soviéticos, al mismo tiempo que se desintegraba la autoridad. Hacía años que la URSS había evolucionado hacia una descentralización estructural, por eso lo único que la mantenía unida eran el Partido, las Fuerzas Armadas, las fuerzas de seguridad y la planificación central, por lo que en los hechos era un conjunto de feudos autónomos. Por ello, la fractura nacionalista ya era un germen en el sistema. Al intentar implementar las reformas, los reformistas se

5. Furet (1995) sostiene que si bien es demasiado pronto para saber que quiso hacer Gorbachov, lo único de lo que podemos estar seguros es que no quiso hacer lo que hizo.

apoyaron en los nacionalistas para luchar contra los jerarcas del partido, con el resultado de reforzar los nacionalismos (Hobsbawm, 1996). Según este autor “la desintegración económica ayudó a acelerar la desintegración política y fue alimentada por ella” (Hobsbawm, 1996:482). En definitiva, la corrupción al interior del Partido Comunista, la extenuación económica y la carrera armamentista lanzada por Reagan, terminaron por derrumbar a la Unión Soviética (Hobsbawm, 1996; Furet, 1995).

El fin de la Guerra Fría y la desaparición de la Unión Soviética (URSS), produjo la desaparición de los “principales mecanismos que estabilizaban los lazos estratégicos de la mayoría de los Estados en torno a las dos superpotencias” (Castells, 1997:291).

Independientemente de cómo denominemos al escenario emergente de la Guerra Fría, es claro que:

1. Si bien los Estados Unidos se convirtieron en la única superpotencia en términos militares, no es unívoco que lo sea en términos económicos.
2. Se han multiplicado los actores en el escenario internacional: organizaciones no gubernamentales, empresas transnacionales, el delito transnacional, aunque esto no significa coincidir con los argumentos a favor del fin del Estado. De ahí, que hayan surgido nuevos enfoques teóricos en la disciplina de las relaciones internacionales para tratar de dar cuenta de estos fenómenos.
3. Mientras que durante el orden bipolar de la Guerra Fría –estructurado alrededor del “enfrentamiento político-militar entre las dos potencias hegemónicas [...] basado en la contención mutua y en la estrategia militar de la disuasión” (Montenegro, 2003:85), contaminando todos los aspectos de las relaciones internacionales e influyendo en la evolución de los conflictos y los procesos políticos– los conflictos interestatales se “ajustaban al juego global entre Estados Unidos y la Unión Soviética” (Bartolomé, 2006:73); el final de la Guerra Fría facilitó y fomentó la aparición y desarrollo de nuevos conflictos (Bartolomé, 2006).
4. Los cambios que se produjeron en el esquema Estado-Nación y en la estructura del sistema internacional han modificado el mapa de los problemas que debían ser atendidos por la comunidad internacional y por los Estados.

3. La transnacionalización del delito

Uno de los fenómenos emergentes de los cambios en el esquema Estado-Sociedad, impulsados por la globalización, ha sido los cambios cualitativos y

cuantitativos en los delitos transnacionales. Según Castells (1997), esta transnacionalización ha afectado también los procesos de gobierno o directamente, ha paralizado el accionar del Estado. Estos delitos –el narcotráfico, el tráfico de armas y el tráfico de personas, entre otros–, que son muy lucrativos, se conectan y son posibles a través de “la madre de todos los delitos: el blanqueo de dinero”. Sin él, la economía criminal no sería muy rentable, porque permite la conexión de los mercados financieros globales.

Según Castells (1997) la transnacionalización del delito ha tenido al menos tres impactos sobre el Estado:

1. Toda la estructura del Estado está penetrada por vínculos criminales, ya sea mediante corrupción, amenazas o financiamiento político ilegal, con lo que se causan estragos en la gestión de los asuntos públicos.
2. Las relaciones internacionales entre los Estados-Nación, en muchos países, acaban dependiendo, en grados diferentes, de la buena o mala colaboración en la lucha contra la economía criminal.
3. Los flujos financieros de origen criminal son elementos claves para estimular o desestabilizar economías nacionales enteras, de tal modo que la política económica ya no puede gestionar en muchos países y zonas del mundo sin incluir en escena este factor altamente impredecible.

En efecto, estos delitos transnacionales tienen como factor en común “la baja calidad institucional de los Estados dónde se originan, desarrollan y operan estos fenómenos” (Gorgal, 2004:302). Diego Gorgal (2004:302), citando a Montenegro, afirma que “el desarrollo de estos fenómenos, se produce en un contexto signado por la existencia de aparatos estatales relativamente poco profesionales, con fuertes falencias estructurales, recursos presupuestarios y salarios acotados y sesgados por competencias intra-burocráticas, que colocan como una cuestión central la incapacidad gubernamental de los países de la región para hacer aplicar la ley y controlar los espacios territoriales bajo soberanía nacional”.

Según Castells, también citado por Gorgal (2004:302-303) “en las últimas dos décadas, las organizaciones criminales han llevado a cabo sus operaciones cada vez más a escala transnacional, aprovechándose de la globalización económica de las nuevas tecnologías de comunicación y transporte. Su estrategia consiste en ubicar sus funciones de gestión y producción en zonas de bajo riesgo, donde poseen un control relativo del entorno institucional [...], mientras que buscan nuevos mercados preferentes en las zonas de demanda más rica, a fin de cobrar precios más altos”. A su vez, sostiene que el desarrollo de estos delitos transnacionales está asociado a la “habilidad para generar y/o aprovechar condiciones favorables para su establecimiento y funcionamiento, ya sea mediante la extensión

de la corrupción, cooptación o eventual supresión de funcionarios e instituciones estatales o eludiendo sistemas de vigilancia, control y represión de los aparatos estatales respectivos” (Gorgal, 2004:303).

Coincidiendo en que estos delitos transnacionales representan un problema para los Estados y sus habitantes, consideramos, que algunos autores y analistas incurren en *dos falacias* en el análisis de los mismos: la primera es subestimar la presencia del delito transnacional, mientras que la segunda, tiende a sobreestimarlos (Naim, 2006).

4. Falacias en torno al análisis del delito transnacional

La primera falacia, la subestimación del delito transnacional, se puede resumir en tres ideas que Moisés Naím (2006) denomina como “falsas”, saber:

1. La primera, es la que sostiene que *nada ha cambiado* con respecto a este tema, porque el comercio ilícito internacional es una vieja, permanente e inevitable faceta de las economías de mercado. Esta afirmación ignora los grandes cambios que se han producido en el mundo. Uno de ellos, la tecnología que no sólo amplió el mercado en términos geográficos al abaratar los costos del transporte, sino que ha hecho posible el surgimiento de toda una gama de productos que antes no existían. Esto se refleja en el rol que han adoptado los organismos internacionales frente a estos problemas –por ejemplo, no fue recién hasta el año 2000 cuando la trata de personas fue objeto de una convención internacional–.
2. La segunda idea falsa, es pensar a los *delitos transnacionales como si fueran delitos comunes*, porque al hacer esto se ignora que “las actividades delictivas globales están transformando el sistema internacional, invirtiendo reglas, creando nuevos agentes y reconfigurando el poder en la política y la economía internacionales” (Naím, 2006:20).
3. La tercera idea falsa es creer que estos delitos *son fenómenos “sumergidos”*. Por el contrario, Van de Bunt y Van der Schoot (2003) han demostrado que, a través de un estudio realizado en Europa sobre el tráfico de inmigrantes, el tráfico de mujeres y el narcotráfico, debían investigarse/prestarse más atención a los puntos de contacto entre el mundo “legal” y el mundo “ilegal” para combatir estos delitos.

La segunda falacia a la que queremos hacer breve referencia es la que llamaremos sobreestimación del delito transnacional. Un reflejo de lo dicho es la construcción del concepto de “Nuevas Amenazas” y el intento de incluir a este,

así como a las problemáticas contenidas en el mismo, en la agenda de defensa de los países de la región. Esto último es lo que denominamos como proceso de securitización o de militarización de fenómenos criminales, el cual será analizado en otro capítulo.

5. Conclusiones

Los cambios que se han producido en la sociedad, el Estado y en la estructura internacional han producido dos efectos. Por un lado, desapareció el enemigo principal de los Estados Unidos y se pasó de un contexto de certidumbre estratégica a otro de incertidumbre. A los efectos de sostener la extensa máquina militar de ese país había que buscar un nuevo enemigo. Por otro lado, los cambios producidos en la sociedad y el Estado, impulsados por la globalización y los regionalismos, produjeron un cambio cualitativo en el mundo del delito: surgieron nuevos delitos (ciberdelito) y los existentes (como el narcotráfico) cambiaron cualitativamente.

En América Latina, se produjo un proceso similar. El retorno a la democracia, la supresión o disminución de las hipótesis de conflicto, así como de la Doctrina de Seguridad Nacional, que identificaba al enemigo ideológico interno, dejaron sin misión a muchas de las Fuerzas Armadas del continente. De allí, que durante los años noventa se intentará adoptar acríticamente la agenda de los Estados Unidos hacia la región que buscaba involucrar a los militares en la lucha contra la delincuencia.

En este contexto, faltaba un concepto que amalgamara ambos hechos: la desaparición del enemigo y el cambio en el mundo del delito, el de *nuevas amenazas*, pero ello debe ser objeto de un capítulo específico.

Referencias Bibliográficas

- Bartolomé, Mariano: *La seguridad internacional en el Siglo XXI. Más allá de Westfalia y Clausewitz*, Santiago de Chile, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Ministerio de Defensa de la República de Chile, 2006.
- Castells, Manuel: *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Madrid, Siglo Veintiuno, 1997.
- Chua, Amy: *El mundo en llamas. Los males de la globalización*, Buenos Aires, Sine Qua Non, 2003.
- Eissa, Sergio: “¿La irrelevancia de los Estados Unidos? Los factores domésticos en la política de defensa argentina (1983-2009)”, Tesis doctoral, Buenos Aires, Registro de Obra N° 5047735, 2013.

- Ferrer, Aldo: *De Cristóbal Colón a Internet: América Latina y la globalización*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Furet, François: *El pasado de una ilusión. Ensayo sobre la idea comunista en el Siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Garretón, Manuel: *La sociedad en la que vivi(re)mos*, Santiago de Chile, LOM, 2000.
- Gorgal, Diego: “Seguridad regional, seguridad interior y seguridad ciudadana. Algunas conclusiones preliminares”, en Stanganelli, Isabel (comp.), *Seguridad y defensa en el Cono Sur*, Buenos Aires, Caviar Blue, Editorial Andina Sur, 2004.
- Guibourg, Ricardo; Ghigliani, Alejandro y Guarinoni, Ricardo: *Introducción al conocimiento científico*, Buenos Aires, Eudeba, 1985.
- Hobsbawm, Eric: *Historia del Siglo XX (1914-1991)*, Barcelona, Crítica, 1996.
- Kissinger, Henry: *La diplomacia*, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Montenegro, Germán: “Nuevas Amenazas: aproximación desde una perspectiva internacional”, en López, Ernesto y Saín, Marcelo (comps.), *Nuevas Amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*, Quilmes, Universidad Nacional de Quilmes, 2003.
- Naím, Moisés: *Ilícito. Como traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*, Buenos Aires, Debate, 2006.
- Oman, Charles: *Globalization and regionalization: the challenge for developing countries*, París, OECD, 1994.
- Rapoport, Mario: *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 2000.
- Sassen, Saskia: *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires, Katz Editores, 2007.
- Van de Bunt, Henk y Van der Schoot, Cathelijne (Ed.): *Prevention of organized crime*, Amsterdam, Boom Juridische Uitgevers, 2003.

PARTE II

EL IMPACTO DE LOS CAMBIOS EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL SOBRE EL UNIVERSO DEL DELITO Y LA VIOLENCIA



CAPÍTULO 7

DIAGNÓSTICO Y PROBLEMÁTICA DEL DELITO EN LA ARGENTINA

Sergio Caplan

La (in)seguridad es uno de los principales temas en la agenda política y social de la República Argentina. Si bien el fenómeno delictivo no es nuevo, el impacto que ha tenido en la sociedad a lo largo de las últimas décadas se ha incrementado enormemente, producto de las transformaciones sociales atravesadas tanto a nivel local como global.

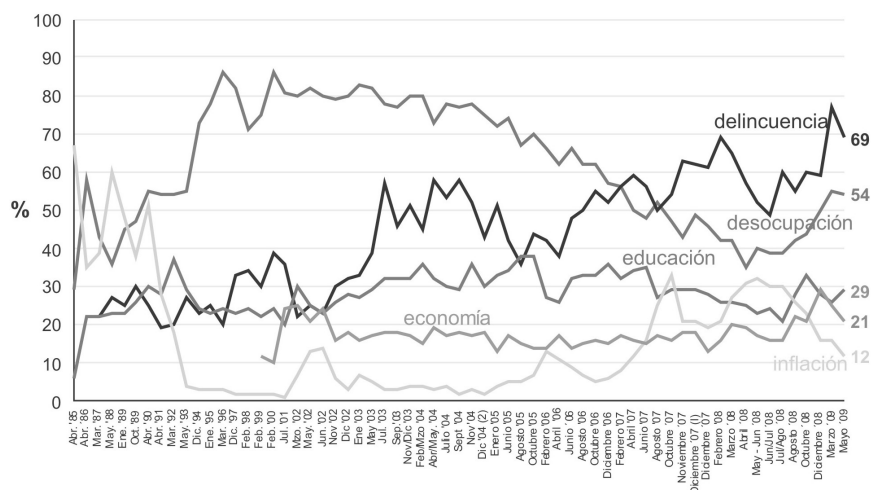
El presente capítulo intentará brindar un panorama general respecto al estado de situación actual de la criminalidad en nuestro país, partiendo de la base en la cual se considera que la criminalidad es un fenómeno social multicausal, compuesto por distintos fenómenos delictivos y de violencia que suelen estudiarse de manera individual, pero que deberían ser comprendidos en forma integral.

La problemática ha sido desagregada a los efectos puramente analíticos, siguiendo el esquema que han presentado Burzaco, Garavano y Gorgal (2004), de manera tal de aprehender la tendencia del delito en nuestro país.

Entre las tendencias que caracterizan la problemática del delito en la Argentina se destacarán: el incremento de la tasa de delitos y la violencia criminal; el aumento de la sensación de inseguridad y la influencia de los medios; el impacto asimétrico del delito y el proceso de complejización de la criminalidad.

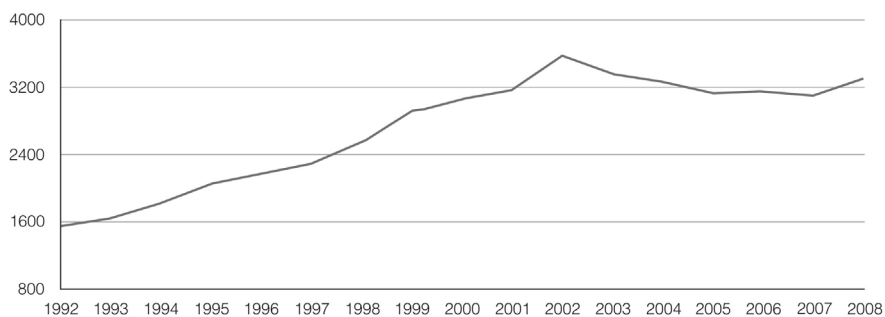
1. Aumento de la tasa de delitos

No hace falta indagar demasiado en encuestas de opinión o recortes periodísticos para detectar que una de las preocupaciones más grandes de los argentinos resulta ser la inseguridad (ver Gráfico 1). Si comparamos este con el Gráfico 2 podemos observar un desfase entre el aumento del delito y el ingreso de esta problemática en la agenda pública, tema que es abordado especialmente por Kessler (2012) al analizar el fenómeno del sentimiento de inseguridad, relacionado pero diferenciado, al mismo tiempo, del plano objetivo del delito.

Gráfico 1. Principales preocupaciones de los argentinos

Fuente: Banco de datos Ipsos Mora y Araujo (1200 casos - Total país). Mayo 2009 (1000 casos - Total país)

Los cambios producidos en el contexto nacional e internacional tuvieron un fuerte impacto en el entramado social e institucional del país, incidiendo directamente sobre el nivel de criminalidad, que sufrió un aumento exponencial, tal como muestra el Gráfico 2. Si se analizan los mismos datos para los grandes centros urbanos, puede observarse la misma tendencia: un incremento relevante a principios de la década de los noventa.

Gráfico 2. Tasa de delitos registrados cada 100.000 habitantes en Argentina

Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal - Ministerio de Justicia, Seguridad y DDHH.

Podemos observar también que la tasa interrumpe su tendencia al alza a partir del año 2002, pero mantiene el piso generado la década anterior, ya que “cuando el delito aumenta considerablemente, ingresando muchas personas en esta actividad, es muy difícil revertir la situación y volver a la escala de delitos menores” (Burzaco; Garavano y Gorgal, 2004:87). Si bien el índice de delitos registrados no brinde un panorama exacto de la situación de la inseguridad en el país ya que la mayoría de los robos simples (hurtos, robos, asaltos callejeros) no son denunciados por la víctima ya sea por la complejidad burocrática de la denuncia policial o por la falta de respuesta de los organismos del Estado –esto se conoce como “cifra negra” del delito–, el gráfico sí nos permite observar una tendencia alcista desde principios de los años noventa y el estancamiento de la misma a partir del año 2002.

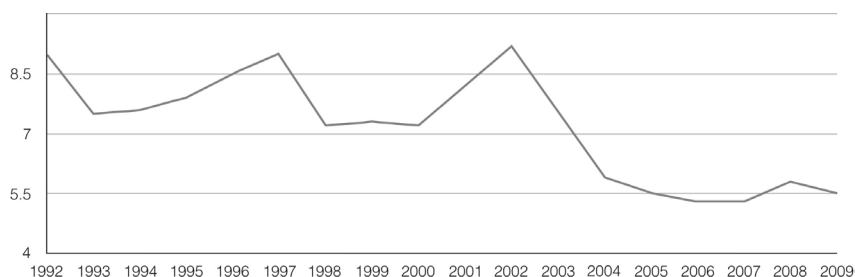
Para intentar superar las dificultades de la cifra negra, generalmente se llevan a cabo “encuestas de victimización”, que son herramientas que sirven para conocer en qué medida la gente sufre la inseguridad. En la actualidad contamos con los aportes de organismos no gubernamentales o de universidades privadas que poseen equipos de investigación dedicados a la publicación de este tipo de informes, como en el caso del Laboratorio de Investigaciones sobre Crimen, Instituciones y Políticas (LICIP) de la Universidad Torcuato Di Tella que ha publicado su Índice de victimización actualizado a mayo de 2014. El informe estima que “el 37.1% de los hogares en 40 centros urbanos del país fue víctima de al menos un delito en los últimos 12 meses” y que “de cada 100 hogares, 23 sufrieron al menos un robo con violencia”.

Entre otros estudios particulares que se han llevado a cabo desde diversos organismos, se destacan el estudio de Raúl Eugenio Zaffaroni, en el marco del Instituto de Investigaciones de la Corte Suprema de Justicia Nacional sobre Homicidios Dolosos del 2011 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el trabajo del Observatorio de Seguridad Ciudadana para los municipios de la provincia de Buenos Aires de la Federación Argentina de Municipios. Ambos trabajos se basan en las estadísticas sobre homicidios dolosos, ya que es la única variable que resulta fácil de cuantificar porque prácticamente no existe “cifra negra” por el hecho de la obligatoriedad de la denuncia del fallecimiento de las víctimas.

Es por esa misma razón que la tasa de homicidios es tomada en cuenta generalmente para medir el nivel de violencia en determinadas jurisdicciones. Así lo hizo el Informe Regional para el Desarrollo Humano 2013-2014, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que cruzó datos de todos los países de América Latina. Según ese informe, la Argentina –con datos de 2009– es el país de la región que, en promedio, sufre más robos, sin embargo, resulta uno de los que posee la menor tasa de homicidios, encontrándose sólo detrás de Chile, lo que mostraría, en principio, que aunque haya aumentado el índice

de delitos, la violencia ha disminuido a lo largo de los últimos años, tal como podemos observar en el Gráfico 3.

Gráfico 3. Tasa de homicidios dolosos cada 100.000 habitantes en Argentina



Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal - Ministerio de Justicia, Seguridad y DDHH.

La comparación sincrónica entre los países de la región también resulta útil para conocer las características particulares y las tendencias del fenómeno delictivo en cada país. De esta forma, podemos relacionar la baja tasa de homicidios en nuestro país con la ausencia de organizaciones criminales o cárteles del narcotráfico, como aquellos existentes en Colombia, México y otros países de Centroamérica.

Sin embargo, si ampliamos la definición de “Delitos con violencia” tomando no sólo al homicidio como indicador, sino abarcando cualquier agresión física hacia las personas o a la propiedad, podemos comparar los niveles de victimización y de violencia entre los países de América Latina, tal como fue realizado por Latinobarómetro (2011). En su encuesta, se preguntó sobre la tasa de victimización real y sobre la percepción de la posibilidad de ser víctima de un delito con violencia. El Cuadro 1 muestra los resultados obtenidos en porcentaje de respuestas positivas, en donde podemos observar que no existe una relación directa entre el nivel de violencia percibido y el nivel de victimización real. Sin embargo, podemos notar que la Argentina, siendo uno de los países con mayores niveles de victimización, es también uno de los países con mayor brecha entre ambos indicadores, lo que nos muestra una sensación de inseguridad que no se corresponde directamente con el plano objetivo del problema.

Cuadro 1. Comparación de niveles de victimización y de delitos con violencia

País	Victima de delito	Delito con violencia	Diferencia
Honduras	36	15	21
Brasil	32	12	20
Argentina	39	20	19
Guatemala	35	18	17
Bolivia	37	20	17
Costa Rica	38	22	16
Paraguay	30	14	16
Venezuela	32	16	16
Perú	40	25	15
Chile	29	14	15
Colombia	38	23	15
El Salvador	27	12	15
México	42	27	15
Total América Latina	33	18	15
Uruguay	30	16	14
República Dominicana	27	15	12
Nicaragua	31	21	9
Panamá	18	10	8
Ecuador	32	18	14

Fuente: Latinobarómetro (2011).

2. La sensación de inseguridad

El miedo a ser víctima de un delito es una más de las tantas inseguridades que enfrentamos hoy en día, sin embargo, estos generan un “terror” o un “pánico” mucho mayor al que genera la inseguridad laboral o la inseguridad vial, por ejemplo. Según el sociólogo Gabriel Kessler (2009), la “inseguridad” es un fenómeno que posee dos dimensiones: una “objetiva” –reflejada en los índices delictivos– y otra “subjetiva” –que se expresa en la llamada “sensación de

inseguridad”-. El autor explica que “los hechos más violentos, poco frecuentes, pero con una alta presencia mediática, se superponen a la cantidad de pequeños delitos que suceden en el entorno o se escuchan en las conversaciones cotidianas. Y de este modo, la eventualidad de la victimización que se vislumbra y se teme, como suele ser habitual en la experiencia individual, en clave de incertidumbre con respecto a su desenlace o a las posibles consecuencias fatales para uno mismo, y no en función de la baja probabilidad general de que efectivamente se produzca” (Kessler, 2012:22).

En nuestro país la sensación de inseguridad mantiene altos niveles de preocupación respecto a la posibilidad de ser víctimas de un delito violento, ya que confunde fenómenos y mezcla datos, a partir de la información generada por los diferentes medios masivos de comunicación. En efecto, “los medios masivos de comunicación se han convertido en actores centrales, constructores de su propia ‘criminología’ tratando de dar a conocer el fenómeno, explicarlo y comprenderlo bajo parámetros cognitivos que no revisten ninguna metodología científica aplicable” (Bulcourn; Cardozo y Caplan, 2013:233).

La población termina entonces por alimentarse de información que recibe de encuestas privadas de opinión pública y de parte de los medios de comunicación que presentan un clima que no tiene relación más que con sus propios intereses. De esta manera, “nuestra percepción del fenómeno criminal y de la violencia está mediada por un mercado de la violencia que se ha expandido a través de los medios de comunicación” (Binder, 2009:40). Esto no sólo incluye a la televisión, sino también al cine o a los videojuegos, que además frivolan la imagen de la violencia y de la muerte, generando un impacto muy alto sobre todo en los más jóvenes.

El trabajo de Kessler (2012) muestra también que mientras el delito se incrementó a partir de la década del noventa, el sentimiento de inseguridad se convierte en una cuestión socialmente problematizada a fines de la década. El desfase entre el aumento del delito y del sentimiento de inseguridad, al cual ya hemos hecho mención, queda reflejado también en este trabajo. De todas maneras, diferenciar analíticamente el sentimiento de inseguridad del plano objetivo del delito no nos debe llevar a minimizar la problemática. Por el contrario, un alto nivel de sentimiento de inseguridad afecta no sólo en la calidad de vida de los habitantes de nuestro país, sino también en la calidad de nuestra democracia, en tanto que repercute, entre otras cosas, en una pérdida del espacio público y en la fractura del mismo. Asimismo, la inseguridad reproduce la desigualdad porque los niveles socioeconómicos más altos cuentan con mayores recursos para obtener mayor protección frente al fenómeno de la inseguridad. De esta manera, una política integral de seguridad ciudadana debe dar cuenta también del sentimiento de inseguridad.

En su libro *El Sentimiento de Inseguridad* (2009), Kessler analiza también, entre otras cosas, la cuestión de la posesión de dispositivos de seguridad tales como alarmas, luces fotoeléctricas o rejas y su implicancia para con el sentimiento de inseguridad. A partir de sus entrevistas, el autor encuentra que no existe una implicancia directa entre ambas variables. La (in)seguridad de cada persona frente a estos fenómenos responde a sus experiencias personales, y mientras algunos se sienten más protegidos ante la presencia de estos objetos o incluso de guardias privados en garitas, por ejemplo, otros los consideran como una amenaza ya que sostienen que el hecho de poseer rejas o alarmas indica la posesión de objetos de valor dentro de sus hogares mientras que otros argumentan no confiar en los agentes de seguridad privada que pueden conocer sus movimientos. “La inseguridad no es definida entonces como una acumulación de hechos riesgosos, sino como vinculada a la transformación de la experiencia urbana” (Kessler, 2009:194).

3. Impacto asimétrico del delito

El fenómeno delictivo no tiene un impacto uniforme, sino que se manifiesta de forma asimétrica. Burzaco, Garavano y Gorgal (2004) sostienen que el delito impacta asimétricamente según el género, la edad, nivel socioeconómico y la geografía. En efecto, y de acuerdo a los datos proporcionados por estos autores, los hombres jóvenes son potencialmente más víctimas de los delitos, que las mujeres jóvenes y que los ancianos. Obviamente, estos datos cambian dependiendo del tipo de delito. Asimismo, la población de menores recursos, que a la vez no tiene acceso a la seguridad privada y a otros mecanismos de protección, es más víctima del delito que la población socioeconómica alta. Esta particularidad, complejiza el diseño de políticas, dado que las mismas deben dar cuenta de esta asimetría y que en la agenda pública se refleja casi cambiada. Por ejemplo, pese a que los jóvenes de escasos recursos son potencialmente las principales víctimas del delito, ellos aparecen en algunos medios como los nuevos victimarios.

En cuanto al territorio, en la República Argentina este dato no es menor. La concentración poblacional en los grandes centros urbanos y, sobre todo, en la Ciudad de Buenos Aires y su conurbano, genera una dinámica del delito que difiere enormemente de aquella en el resto del país. Entonces, “en cierta forma, la magnitud del problema de la inseguridad en la Argentina puede circunscribirse a unos cuantos centros urbanos, de tal modo que políticas efectivas en dichas jurisdicciones redundarían en una sensible disminución del nivel de delitos del país y, por lo tanto, de la categorización de la Argentina en el plano de la

seguridad. Por el contrario, desempeños subóptimos en estas jurisdicciones repercuten negativamente en los niveles nacionales” (Burzaco; Garavano y Gorgal, 2004:101).

Este fenómeno es lo que Ciafardini (2006) llama “delito urbano”, que es el tipo de delincuencia que más sobresale, y que es muchas veces lo único que parece importar cuando hablamos de inseguridad. En el ideario común, este concepto pareciera abarcar todas las dimensiones del delito, pero generalmente también hace puntual referencia al delito cometido por los “pobres” (concebidos como clase peligrosa en sentido foucaultiano), poco organizados y que se manifiestan en robos, hurtos y asesinatos, principalmente, en formas violentas. En ese sentido, diferentes estudios (Burzaco; Garavano y Gorgal, 2004; Kessler, 2009; Míguez e Isla, 2010) sugieren que determinadas variables socioeconómicas presentan una correlación positiva con los niveles de delincuencia, entre los que se destaca la relación con la pobreza o el desempleo, pero sobre todo, con la desigualdad (Kessler, 2012).

No es casual que los aumentos de los índices delictivos hayan ido en aumento a medida que el deterioro socioeconómico generado por las políticas neoliberales se agravaba, lo que nos ha dejado Estados con menores capacidades para frenar los efectos nocivos del capitalismo y que a su vez ve imposibilitado para llevar adelante procesos de institucionalización y socialización para aquellos que se “cayeron” del sistema, además de aquellas personas que ya formaban parte de la pobreza estructural. Esto justamente es lo que termina por condenar aún más a la exclusión y a la marginalidad a las clases populares dado que en gran medida esto termina por atentar contra la distribución de la riqueza y agrava la desigualdad social.

4. Menores, delitos y nivel socioeconómico

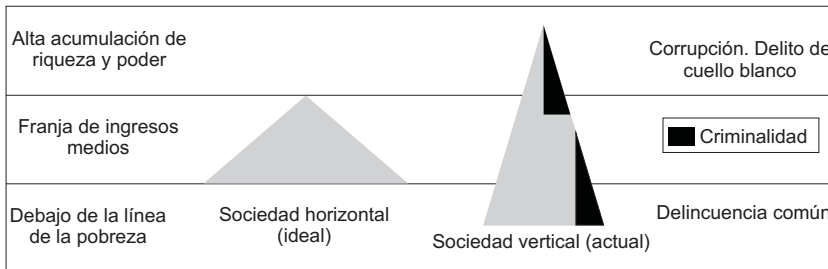
Dentro de esta problemática se destaca también el problema de la juventud, en donde los chicos de entre 14 y 25 años, en general se caracterizan por haber crecido en familias desintegradas, por no haber podido finalizar sus estudios y por la precariedad laboral que sufren. Este grupo social resulta ser el más golpeado por la delincuencia, tanto por ser las víctimas como los victimarios. Tal como afirma Kosovsky (2006:38) basándose en datos de la Organización Panamericana de Salud (OPS) del 2005, “En la Argentina, los más afectados por el uso de armas son pobres y jóvenes. De las muertes provocadas por armas de fuego, cerca del 90% son de varones. El grupo etario más afectado es el de 20 a 24 años (14%). Entre los 15 y los 39 años se registra el 52% de las muertes por heridas de bala”.

Esta situación llevó también a configurar un nuevo patrón criminal caracterizado por delinquentes juveniles con su lógica delictiva propia, en donde no hay jefes ni bandas, y por lo tanto, tampoco códigos. Si a este escenario le sumamos el consumo habitual de drogas duras y el fácil acceso al mercado ilegal de armas, podremos comprender quizás el aumento de la violencia en los hechos delictivos. “Los estudios cualitativos encuentran la conformación de una subcultura juvenil en la cual el sentido de cometer un delito ha cambiado en relación a lo que había supuesto la criminología clásica. Así, [...] los jóvenes entrevistados no consideran que cometer un delito sea una entrada definitiva al ‘mundo del delito’, sino que se trata de una experiencia más, para ‘probar’ o porque se ‘necesitaba plata en ese momento’” (Kessler, 2012:23). Asimismo, no se observa en el trabajo de Kessler una relación causal entre aumento del desempleo juvenil y un incremento del delito. El trabajo de campo si muestra que dichos jóvenes provienen de familias que ya han vivido –como ellos lo están haciendo– una situación de precarización laboral (Kessler, 2004).

Por otro lado, la relación entre delito, desempleo y pobreza no es una relación sencilla. Debemos recordar también que los pobres NO son los únicos que cometen delitos, para dejar de “criminalizar la pobreza” y comenzar a comprender que el delito es endémico y estructural en nuestras sociedades modernas. En este sentido, cabe destacar que la pobreza, la marginalidad y la exclusión tienen consecuencias muy duras para quienes tienen que vivir con ellas todos los días, e incluso estas se ligan directamente con situaciones de violencia intrafamiliar y de género. “La vinculación entre pobreza (en sentido lato) y delito no es una relación causal simple, como tampoco hay simple relación entre delito y desocupación, en términos de que los desocupados se transformen en delinquentes, pero esto no desmiente para nada, sino que confirma, la circunstancia de que efectivamente existe una relación profunda y compleja entre deterioro socioeconómico de amplios sectores sociales y enriquecimiento desmedido de otros, con el aumento de los índices de violencia social” (Ciafardini, 2006:33).

El autor de *Delito Urbano en la Argentina* introduce así la cuestión de la criminalidad cometida desde el poder político o económico (casos de corrupción o “delitos de cuello blanco”), que resulta “menos visible pero gravísima en sus consecuencias” y plantea un interesante gráfico en donde explica que “la verticalización de la sociedad es en sí misma la principal circunstancia criminógena tanto en relación con el delito cometido desde los márgenes inferiores como el cometido desde el poder político y económico, junto con todas sus ramificaciones y los contactos que existen entre uno y otro” (Ciafardini, 2006:33).

Gráfico 4. Niveles socioeconómicos y delito



Fuente: Ciafardini (2006:33).

5. La complejización de la criminalidad

Como vimos, los delitos en la Argentina no son solo homicidios y robos a la propiedad privada, ni grandes redes de narcotráfico. Podemos afirmar entonces que en la actualidad existe un fenómeno de complejización del delito. Tal como nos explica Gorgal (2004:285), “el universo del delito abarca hoy cuestiones que van desde la delincuencia común de los suburbios hasta el lavado de dinero del narcotráfico; desde los secuestros exprés hasta el contrabando de bienes y personas; desde la violencia en el fútbol hasta la seguridad subregional en el ámbito del MERCOSUR, regional en el ámbito de la OEA y global en el marco de la ONU; desde las ‘salideras’ bancarias o el robo en taxis hasta el terrorismo internacional; desde el robo de autos y desarmaderos clandestinos hasta los delitos ambientales o informáticos”.

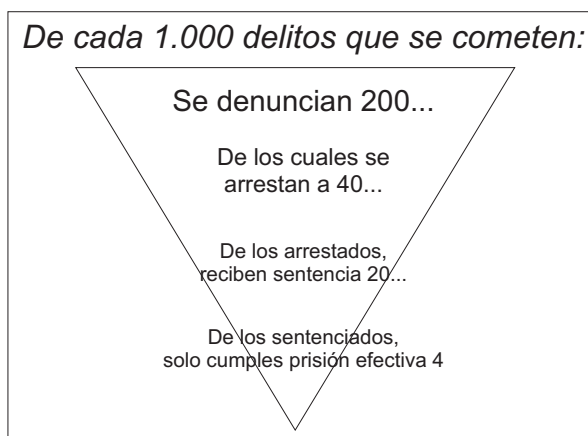
Algunos de los delitos enumerados por Gorgal responden actualmente a la lógica de lo que se conoce como “nuevas amenazas”. Entre ellos podemos encontrar al narcotráfico, al terrorismo y la trata de personas, que si bien no son fenómenos “nuevos”, han adquirido ese nombre dada su “nueva forma” que responde a una lógica transnacional. Se produce así un “círculo vicioso” (Gorgal, 2004:303), en tanto que la inserción de estos fenómenos transnacionales “refuerza las actividades ilegales y criminales que se producen en estos espacios”. Por otro lado, la gestación y desarrollo del delito organizado se ve favorecido por la existencia de un entorno ya degradado por el delito común y con “capacidades estatales deterioradas” e “instituciones públicas corrompidas”. Esta relación “viciosa” entre delito común, crimen organizado y capacidades estatales insuficientes, ineficaces, ineficientes y/o corruptas es lo que Gorgal denomina como “Problema Triangular” (Gorgal, 2004).

En este contexto, la sociedad no hace más que reclamar la actuación del Estado frente a esta problemática. Sin embargo, cuando se proponen políticas de seguridad pública, estas suelen ser acusadas de ineficaces e insuficientes –cuando llegan a ser aplicadas–, aunque en realidad, en línea con lo que planteábamos más arriba, tampoco existan métodos confiables para evaluar su éxito o fracaso. La crisis del Sistema responde a la baja calidad institucional del Estado en su conjunto, caracterizado por poseer un entramado institucional corrupto que impide la gestión y el desarrollo de políticas públicas eficaces en el control de determinadas situaciones de las cuales este sistema se beneficia particularmente.

Se habla de crisis del sistema penal integrando tanto a las policías como al sistema judicial y penitenciario ya que todos estos fallan en su objetivo principal, que es la disuasión del delito. “El desempeño público en justicia y seguridad tiene una vinculación íntima con los niveles de delito y violencia. Desde esta perspectiva, la forma de evaluar y de medir el desempeño de las instituciones es mediante la probabilidad de arresto que impone la Policía al momento de actuar; la probabilidad de sentencia que genera la Justicia penal; y la probabilidad de condena derivada del funcionamiento de la Justicia y el Servicio Penitenciario” (Burzaco; Garavano y Gorgal, 2004:30-31).

No obstante, más allá de las ineficiencias, ineficacia y/o corrupción que pueda presentar el Sistema de Seguridad y Justicia, debemos tener presentes que no todos los hechos tipificados como delitos son procesados por el mismo y ello sucede en todos los sistemas en todo el mundo. Esto es lo que se denomina “El efecto embudo” del Sistema de Seguridad y Justicia.

Gráfico 5. Efecto Embudo



Fuente: Diego Gorgal en Eissa et. al. (2006:32)

El Sistema de Seguridad y Justicia no funciona de manera adecuada no sólo por ello, sino debido a la ausencia de una política criminal eficiente, de una política penitenciaria planificada y de una asistencia post-penitenciaria, que hace que la gran mayoría de los condenados termine por reincidir en el delito. Además, el sistema suele investigar y juzgar delitos individuales o simples en lugar de investigar crímenes organizados y desbaratar “bandas”. “La mirada sobre casos y personas nos ha impedido construir una mirada sobre las regularidades en las que esas personas y esos casos están inmersos, les dan sentido y respecto de las cuales la política tiene mucho que hacer y decir [...]. En la actualidad una buena parte de la criminalidad urbana común, gira alrededor de regularidades sociales que responden a la *estructura de mercado*” (Binder, 2009:34).

Así, el autor citado nos provee de una larga lista de ejemplos de mercados ilegales que se manejan cotidianamente en el escenario urbano y que, en general, no son tenidos en cuenta en el imaginario colectivo como parte de la criminalidad común: Mercado de vehículos sustraídos y repuestos; mercado minorista de objetos sustraídos; mercado de armas comunes; mercado de pornografía y prostitución infantil; explotación sexual de adultos; mercado de objetos y marcas falsificadas y *software* pirata, entre muchos otros (Binder, 2009:35-36). Muchas de estas cuestiones o bien no son atacadas por connivencia o participación de las fuerzas policiales con autores de los ilícitos, o bien porque quienes participan tienen poder suficiente como para operar con absoluta tranquilidad (Saín, 2008).

Por último, vale la pena destacar la cuestión policial, ampliamente debatida, que se caracteriza por fallar no sólo a nivel de resultados obtenidos a partir de las políticas de prevención y represión del delito, sino también por su diseño institucional, su marco de incentivos, la optimización del funcionamiento operativo y sus relaciones con la comunidad (Burzaco; Garavano y Gorgal, 2004:31). Destacando la complejidad del entramado institucional policial argentino, caracterizado por la existencia de veinticuatro cuerpos policiales subnacionales, la Policía Federal, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval y la Policía de Seguridad Aeroportuaria, insistiremos en la necesidad de mejorar la coordinación estratégica entre las diferentes fuerzas, al menos en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no sólo a nivel operativo, sino también político (Caplan y Gómez, 2010).

Al escenario policial descripto hay que sumarle el incremento de la presencia de compañías de seguridad privada, que presentan también un desafío institucional. “La industria de la inseguridad ha crecido a pasos agigantados, recluta al doble del personal que las instituciones policiales, cuenta con armas y tecnología de alta sofisticación y realiza labores que muchas veces se debaten una tenue línea con el accionar policial” (Dammert, 2009:120). Además, no hay que olvidarse que como toda organización privada, su principal objetivo es comercial, por lo tanto, un clima de “seguridad” real, no sería redituable. Tal como afirma Binder

(2009:39), “el mercado de la seguridad privada está estructurado de tal manera que la inseguridad es el negocio y la condición de su expansión”.

6. Conclusiones

A lo largo del trabajo hemos analizado cómo diferentes fenómenos sociales inciden sobre la problemática de la seguridad pública en la Argentina. El incremento en los índices de criminalidad, la sensación de inseguridad que provocan los medios de comunicación, sumado al impacto desigual que tiene este fenómeno sobre la población nos indica que estamos frente a un escenario complejo y de naturaleza cambiante.

Al mismo tiempo, notamos que el entramado institucional de seguridad y justicia responde a una lógica tradicional que no ha logrado adaptarse a las necesidades actuales y que resulta ineficiente a la hora de prevenir y controlar la criminalidad, así como también de juzgar y castigar a los delincuentes.

En resumen, el panorama actual de la Argentina en materia de seguridad presenta una multiplicidad de factores y variables que deben ser contemplados con mayor detalle a la hora de pensar políticas de seguridad pública. Más aún, esas variables deben ser analizadas desde un enfoque multidisciplinario que involucre a no sólo a los diferentes niveles de gobierno, sino a las organizaciones no gubernamentales y a la sociedad civil. Para ello, se debe superar, en primer lugar, la carencia de estudios serios y estadísticas confiables disponibles en el país, ya que como plantean Burzaco, Garavano y Gorgal (2004:26), “solo si comprendemos la complejidad de este problema y cómo afecta a los ciudadanos [...] podremos embarcarnos en el diseño e implementación de políticas públicas efectivas y eficientes que reduzcan las consecuencias del crimen en la comunidad”.

Referencias Bibliográficas

- Binder Alberto: “El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual”, en Kessler, Gabriel (comp.) *Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*, Buenos Aires, Edhasa, 2009.
- Bulcourn, Pablo; Cardozo, Nelson y Caplan, Sergio: “La problemática de la seguridad pública y ciudadana como política pública”, en Bonifacio, José Alberto, *Reformas Administrativas y Políticas Públicas. Enfoques, instrumentos y prácticas en Argentina*, Buenos Aires, AAEAP, 2013. pp. 213-239.

- Burzaco, Eugenio; Garavano, Germán y Gorgal, Diego: *Mano Justa*, Buenos Aires, El Ateneo, 2004.
- Caplan, Sergio y Gómez, Lisandro: “La necesidad de democratizar las fuerzas policiales: El caso de la Policía Metropolitana”, trabajo presentado al IX Congreso Nacional y II Congreso Internacional sobre Democracia, Rosario, 18 al 21 de octubre de 2010.
- Ciafardini, Mariano: *Delito urbano en la Argentina. Las verdaderas causas y acciones posibles*, Buenos Aires, Ariel, 2006.
- Dammert, Lucía: “Políticas públicas de seguridad Ciudadana: Innovaciones y desafíos”, en Kessler, Gabriel (comp.), *Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*, Buenos Aires, Edhasa, 2009.
- Eissa, Sergio; Tedeschi, Karina y Gorgal, Leandro: *Hacia una política integral de inseguridad. Consensos y disensos*, Buenos Aires, Prometeo, 2006.
- Gorgal, Diego: “Seguridad regional, seguridad interior y seguridad ciudadana: algunas conclusiones preliminares”, en Isabel Stanganelli (Comp.), *Redefinición de la seguridad y la defensa regional en el Cono Sur*, Mendoza, Editorial Caviar Bleu, 2004.
- Kessler, Gabriel, *Sociología del delito amateur*, Buenos Aires, Paidós, 2004.
- *El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2009.
- “Delito, sentimiento de inseguridad y políticas públicas en la Argentina del siglo XXI”, en José Alfredo Zavaleta Betancourt (coord.), *La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2012.
- Kosovsky, Darío: *El ciudadano sheriff: armas de fuego y violencia en la Argentina*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2006.
- Laboratorio de Investigaciones sobre Crimen, Instituciones y Políticas (LICIP): *Índice de victimización*, Universidad Torcuato DiTella, mayo de 2014.
- Míguez, Daniel e Isla, Alejandro: *Entre la inseguridad y el temor: instantáneas de la sociedad actual*, Buenos Aires, Paidós, 2010.
- Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: *Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), noviembre de 2013.
- Saín, Marcelo: *El Leviatán azul: policía y política en la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2008.

CAPÍTULO 8

NUEVAS AMENAZAS Y CRIMEN ORGANIZADO

Sergio G. Eissa

Un error muy común en el análisis del delito transnacional, luego de los cambios producidos en el esquema Estado-Sociedad y en la estructura de poder del sistema internacional es el de subestimar dicha problemática (Naím, 2006). Pero, asimismo, otro de los errores es el de sobreestimar al delito transnacional proponiendo, como política pública, la “securitización o la militarización” del mismo (Gorgal, 2004). Este proceso analítico fue posible merced a la construcción del concepto de “nuevas amenazas” que ha englobado a problemas tales como el narcotráfico, el terrorismo, como así también a las migraciones masivas, la pobreza extrema y las pandemias.

No es neutral la definición de dichos problemas. Durante más de una década los Estados Unidos buscaron que las Fuerzas Armadas de los países de América Latina se abocaran a la lucha contra las Nuevas Amenazas o, dicho de otra manera, que estas se convirtieran en la principal hipótesis de empleo de nuestros Sistemas de Defensa. En un contexto de retorno a la democracia; de supresión de las hipótesis de conflicto con los países vecinos; del fin de la Guerra Fría y el abandono de la hipótesis del enemigo ideológico interno, las Fuerzas Armadas se encontraron sin razón de ser. Este “guante” que le tendían los Estados Unidos y algunos actores internos –la adopción de las Nuevas Amenazas como hipótesis de empleo– resultaba también funcional a los militares, en tanto actores de una organización que cuenta con una enorme burocracia y con una vasta historia de intervención en el Sistema Político.

El objetivo principal en este capítulo es analizar críticamente el concepto de Nuevas Amenazas, a los efectos de desechar su utilidad en la definición de las políticas tanto de defensa como de seguridad ciudadana. Llamar a las cosas por su nombre permite entender las características de estos nuevos-viejos problemas, de allí que esbochemos también un abordaje sobre la problematiza del crimen organizado.

1. Las Nuevas Amenazas

Como hemos dicho más arriba, una de las falacias que se cometen en el análisis de estos temas es la sobreestimación de los delitos transnacionales. Consideramos que esto fue posible por la imbricación de dos procesos.

En primer lugar, el fin de la Guerra Fría implicó la desaparición del enemigo y supuso un dilema estratégico para los Estados Unidos. Según Manuel Castells (1997:291) desde la caída de la Unión Soviética (URSS) hasta los ataques del 11 de septiembre, el nuevo sistema de seguridad se construyó fundamentalmente contra los “bárbaros del exterior” que al menos no tenían nombre, pero donde los delitos transnacionales comenzaron a crecer en importancia. En términos de Saint Pierre (2003), el fin del conflicto entre las dos grandes potencias y la necesidad de mantener los exorbitantes presupuestos en defensa, comenzaron a buscarse “nuevas amenazas”¹ que justificaran las estructuras de las Fuerzas Armadas, otorgándoles un papel frente a estos fenómenos. Específicamente en América Latina, el fin de la Guerra Fría y los procesos de democratización coadyuvaron a poner fin a las hipótesis de empleo que habían tenido hasta entonces las Fuerzas Armadas: las tradicionales hipótesis de conflicto y, especialmente, la del enemigo ideológico interno. Es por ello, que las Nuevas Amenazas se convirtieron en un “concepto ideal” para ser utilizado también como nueva hipótesis de empleo para los militares latinoamericanos.

En segundo lugar, los cambios cuanti y cualitativos en la naturaleza de los delitos, como consecuencia de la globalización, representaron ciertamente un problema que debía ser atendido por el Estado y la Comunidad Internacional. Estos delitos, dónde podemos incluir al narcotráfico, al terrorismo, las inmigraciones ilegales, el tráfico de personas, entre otros, son fuentes de amenazas para las personas y los Estados y, en muchos casos, son preexistentes a la década de los noventa. Su novedad entonces *no radica en su génesis reciente*, sino en que se han *securitizado* recientemente (Gorgal, 2004:300), es decir, que han adquirido relevancia en el escenario estratégico. La necesidad de contar con un enemigo y la existencia de estos problemas, cualitativamente diferentes, hizo que los mismos fueran securitizados. Básicamente el *proceso de securitización* no es otra cosa que pensar los delitos transnacionales como “nuevas amenazas”.

Este proceso de securitización provocó un giro en el eje estratégico: de este/oeste pasa a ser norte/sur. Según Saint Pierre (2003:41-42) “la nueva agenda estratégica se refiere más a las relaciones que los países centrales mantienen

1. En el documento denominado “Bottom up Review” de 1993, aparece, por primera vez, el concepto de “New Dangers”.

con los países periféricos que a las mantenidas por los primeros entre sí”. En este sentido, el autor se pregunta hasta qué punto estas nuevas amenazas representan un peligro para la región “o si, por el contrario, el verdadero riesgo para la seguridad regional no es, acaso, la solución por la fuerza, propuesta para su neutralización” (Saint Pierre, 2003:41-42). En efecto, en nuestro país durante la década del noventa, algunos autores, funcionarios del gobierno y algunos militares buscaron adoptar a las nuevas amenazas como hipótesis de empleo de las Fuerzas Armadas. Se buscó militarizar la lucha contra el crimen en el supuesto que el aumento del despliegue territorial o del poder de fuego resultaban un expediente idóneo para hacer frente a estos delitos transnacionales (Gorgal, 2004). Esta suerte de “policiamiento” de las Fuerzas Armadas, no sólo no sirve para hacer frente a estos viejos y nuevos problemas, sino que degradaba a las instituciones militares a meras fuerzas policiales o en otros términos, buscaba “el ordenamiento estratégico de las fuerzas latinoamericanas” a una configuración “neocolonial” (Saint Pierre, 2003:41). Se continuaban proponiendo viejas soluciones para nuevos problemas.

La *securitización* de los delitos transnacionales implicó que adquirieran “relevancia en el escenario estratégico como amenazas y/o fuentes de riesgo e inestabilidad para los Estados, dada la magnitud de los recursos que han logrado movilizar y los efectos políticos y sociales, locales e internacionales, que producen su desarrollo. Eran fenómenos domésticos y no militares, pero sus efectos los transforman en trans-estatales y de seguridad” (Gorgal, 2004).² Esta securitización fue facilitada, como dijimos, por la construcción, en el debate académico, del concepto de *nuevas amenazas*. Por ello, es importante deconstruir este desarrollo intelectual.

Las *nuevas amenazas* han sido definidas como “un conjunto de fenómenos caracterizados por altos grados de violencia, vinculados principalmente al fin de la confrontación entre bloques, la disolución de la URSS y las condiciones creadas por el proceso de globalización. La proliferación de tecnologías sensibles y su creciente accesibilidad para países no confiables e incluso para grupos terroristas, los incrementos colosales del terrorismo y la violencia política bajo diversas formas, la diversificación y la expansión del narcotráfico y sus actividades conexas son sólo algunos de los patrones de configuración de las Nuevas Amenazas” (Andrés Fontana, s/d).

Analicemos críticamente este concepto, siguiendo a Luis Saint-Pierre, en virtud del impacto que tiene en las agendas de defensa y seguridad de Latinoamérica.

En primer lugar, el vocablo latino *amenaza* puede significar: 1) palabra o gesto intimatorio, 2) promesa de castigo o maleficio, y 3) anuncio o indicio de

2. Ver también Hirst (2004) y Fontana (s/d.).

algo desagradable o temible, de desgracia, de enfermedad. En todos los casos no es la desgracia o daño, sino su anuncio (Saint-Pierre, 2003).

La *amenaza* es esencialmente diferente de lo que manifiesta. La amenaza es una señal o un gesto que es percibida como un riesgo para la existencia de quien la percibe. Esta se constituye y actúa en la percepción de quien es amenazado. Por lo tanto no es un objeto en sí misma, sino una relación que se establece entre el emisor y el receptor. Entonces, la amenaza se constituye y actúa en la percepción de quien se siente amenazado. En consecuencia, no existen amenazas universales, hemisféricas o regionales; dependerán de las características de la misma en cada tiempo y lugar y fundamentalmente de la percepción de cada país en particular (Saint Pierre, 2003).

En segundo lugar, las “nuevas”³ amenazas:

- a) *En la mayoría de los casos, no son verdaderamente nuevas.* A veces se refieren a fenómenos preexistentes, tales como las rivalidades étnicas, el terrorismo, el crimen organizado que se han reactivado o agravado como consecuencia del fin de la Guerra Fría y del impacto de la globalización.
- b) *Las amenazas tradicionales* “afectan potencialmente la integridad territorial y la soberanía de los Estados, e implican el eventual empleo de los medios militares, tanto para su materialización como para responder a ellas o neutralizarlas anticipadamente”. En cambio, las “nuevas amenazas” no siempre implican agresiones calculadas y, en general, afectan de manera indirecta la integridad territorial y la soberanía. Su impacto incrementa los niveles de incertidumbre e imprevisibilidad y debido a sus características, las fronteras pierden crecientemente su significado como criterio distintivo de amenazas internas y externas.
- c) *No son amenazas en el sentido tradicional.* Es decir, no se orientan hacia un objetivo determinado, constituyen más bien fuentes de riesgo para las sociedades, las personas, las identidades nacionales, los valores democráticos, las instituciones financieras y los ordenamientos y códigos de conducta mundiales (Fontana, s/d).

Estas características, según Fontana (s/d), sí configuran un escenario de incertidumbre y complejidad de riesgo, así como interdependencia en materia de seguridad, debido a la no configuración previa de la amenaza; las dificultades para anticiparlas y la no previsibilidad de los medios adecuados para enfrentarlas.

Entonces, la novedad de las nuevas amenazas “no reside tanto en su naturaleza intrínseca [...] sino en un cambio del contexto internacional de seguridad. Los

3. Fontana, a diferencia de otros autores, utiliza el vocablo “nuevas” en oposición a “tradicionales”.

cambios en este plano producen [...] el reciclamiento de viejos problemas y la aparición de otros propiamente nuevos” (López, 2003).

En tercer lugar, también se ha sostenido que estos delitos transnacionales, englobados dentro del concepto de *nuevas amenazas*, tienen carácter “inter-méstico” y que, por lo tanto, no es de utilidad distinguir en la legislación, una dimensión externa y una dimensión interna, para hacerles frente. Si bien los delitos transnacionales se caracterizan por sus operaciones a nivel mundial por sus conexiones transnacionales y por su capacidad de desafiar a las autoridades nacionales e internacionales (Nestares, 2001), estos deben ser comprendidos en contextos sociales, económicos y políticos nacionales. Los delitos transnacionales, aunque no en todos los casos, suelen actuar bajo la protección de una organización local, por lo que al poner el foco en los aspectos transnacionales, podemos perder de vista los aspectos locales, que pueden ser mejor comprendidos, analizados y prevenidos por las fuerzas de seguridad (Beare, 2000). Al poner el foco en los aspectos transnacionales, no sólo estamos perdiendo de vista los aspectos locales, sino también los delitos menores que son parte del proceso del crimen transnacional (Beare, 2000 y Gorgal, 2004).

En definitiva, para Nestares (2001:16-17) “la extensión de la delincuencia transnacional organizada supone un reto fundamental a la soberanía, la estructura gubernamental, la cohesión social y la seguridad de los Estados [...]. De hecho, la delincuencia organizada plantea una amenaza directa para la seguridad y estabilidad nacionales e internacionales, constituye un ataque frontal contra las autoridades políticas [...] que plantea a los Estados problemas fundamentales, trastorna y compromete a las instituciones sociales y económicas y causa una pérdida de fe en los procesos democráticos, socava el desarrollo [...], victimiza a poblaciones enteras sirviéndose para ello de la vulnerabilidad humana, y se apropia de segmentos enteros de la sociedad, especialmente de las mujeres y niños, a los que [...] esclaviza en el marco de sus diversas empresas ilícitas y estrechamente relacionadas”.

Es evidente que el concepto de *nuevas amenazas* no es de utilidad para analizar los delitos transnacionales, sólo ha cumplido un rol funcional que ha facilitado –en algunos casos– la militarización de esos fenómenos. Asimismo, el concepto engloba otros tipos de problemáticas que exceden a los delitos transnacionales. En efecto, el listado de estas *nuevas amenazas* abarca tal cantidad de fenómenos diversos, desde la lucha contra el terrorismo hasta la pobreza extrema, por lo que dicho concepto no es de utilidad para definir qué tipo de políticas y que aparatos del Estado deben actuar para dar cuenta de esos problemas. Por ello, Andrés Fontana sugiere efectuar otro tipo de clasificación (Gorgal, 2004:300-301):⁴

4. Se basa en un texto no citado de Fontana del año 1997.

- a) “Las amenazas emergentes como fenómenos que afectan a las instituciones estatales y a las personas gobernadas por ellas, poniendo en riesgo la integridad física y moral de los ciudadanos y permeando al Estado de diversas maneras”. En este grupo podemos ubicar por ejemplo al narcotráfico y al crimen organizado transnacional.
- b) “Los factores de riesgo, es decir, los fenómenos donde no existe una voluntad hostil y una dirección determinada por parte del actor que las genera”. Entre ellos podemos mencionar los desastres ambientales, la depredación del medio ambiente y el acopio de Armas de Destrucción Masiva sin la debida protección, entre otras.
- c) “Las fuentes de inestabilidad, esto es, fenómenos que en sí mismos no constituyen necesariamente amenazas para terceros, si bien pueden ser percibidos como tales por quienes pertenecen al mismo marco regional donde surgen”. Entre ellas se pueden mencionar a las migraciones masivas, guerras intra-estatales, persecución y matanza de minorías religiosas, étnicas y las identidades nacionales sin territorio.

A pesar de que esta nueva clasificación que realiza Andrés Fontana tiende a evitar que fenómenos diferentes queden englobados dentro de una misma categoría, preferimos, a los efectos de alcanzar una mayor claridad conceptual, nombrar “a las cosas por su nombre”. Esto es, a los efectos de entender una problemática y definir una política pública para dar cuenta de la misma, consideramos conveniente denominar al narcotráfico como narcotráfico, al tráfico de personas como tráfico de personas, extrema pobreza como tal, y así sucesivamente. Englobar estos fenómenos, diferentes entre sí, que se manifiestan de manera desigual en las diversas regiones del mundo y que son percibidos por los actores estatales también de manera diferente, no aporta claridad conceptual y conlleva el peligro de considerar a toda como una amenaza a la seguridad y, por lo tanto, la militarización de problemas ajenos a la defensa nacional.

Más allá de las críticas que hemos efectuado al concepto, lo cierto es que el mismo estuvo significativamente presente en los debates de defensa y seguridad durante la década del noventa. No podemos desconocerlo. La transformación de dos datos estratégicos, la desaparición de los enemigos tradicionales —el externo y el ideológico interno— para las Fuerzas Armadas y el cambio cuantitativo de los delitos transnacionales, cristalizado en el concepto de nuevas amenazas, condujo a un nuevo debate académico que postuló la necesidad de cambiar los conceptos de seguridad y defensa vigentes hasta entonces, en el marco de un debate mayor acerca del debilitamiento del Estado. No fue sólo un debate dado en la academia, sino que tuvo importantes implicancias en el escenario internacional.

En definitiva, la subestimación de los delitos transnacionales y la sobrestimación de los mismos, convirtiéndolos en Nuevas Amenazas, impiden analizar la magnitud de estos problemas en búsqueda de soluciones adecuadas para los mismos. No debemos subestimarlos, pero tampoco sobreestimarlos al universalizarlos o securitizarlos encargándoles su solución al instrumento militar.

Tal como sostiene Suzely Kalil Mathias (2004:59) “Si las Nuevas Amenazas no piden tratamiento militar, establecemos que la confusión entre seguridad internacional –que necesariamente envuelve, aunque hipotéticamente, la aplicación de la fuerza– y seguridad pública, que se relaciona a la policía y no a las Fuerzas Armadas,⁵ y seguridad ciudadana, que está envolviendo la dimensión propiamente de la seguridad humana, lo que exige la elaboración de políticas gubernamentales para vencer las amenazas internas como el hambre y la migración en masa, deriva de la subordinación estratégica de esta región a los intereses norteamericanos (sic). De la misma forma, la resistencia en adoptar el mismo lenguaje y nombrar de la misma forma los sujetos de las nuevas amenazas, representa una manera de derribar esa subordinación”.

La solución no pasa entonces por militarizar la respuesta, sino por alentar la cooperación internacional y fortalecer las capacidades del Estado para hacerle frente.⁶ No sólo las capacidades del sistema de seguridad y justicia, sino todas las capacidades del Estado: educación, salud, desarrollo social, por citar algunas. Entonces aquel Estado denostado en los noventa por el panegírico neoliberal, es recuperado (Fukuyama, 2004) para dar cuenta de este aspecto no deseado del proceso de globalización, globalización ensalzada en nombre del fin del Estado.

2. Algunas nociones sobre “Crimen Organizado”

El análisis del concepto de “crimen organizado” nos enfrenta a similares problemas que el de nuevas amenazas: su amplitud e indefinición. A continuación seguimos la línea argumental del análisis efectuado por Margaret Beare (1999) al respecto.

5. Nosotros agregaríamos también la confusión entre el concepto de seguridad regional y seguridad pública.

6. Moisés Naím (2006) propone entre otras medidas, la desfragmentación de los gobiernos, esto es, agrupar los esfuerzos dispersos para hacerlos más eficaces y la colaboración entre los Estados. Frente a esta propuesta, no deja de ser relevante, como ejemplo, la creación del Homeland Department. En esta línea argumental, Carlos Nestares (2004), sostiene que es fundamental apoyar activa y decididamente todos los eventos que fortalezcan al Estado, la democracia y la calidad institucional, porque de esa manera se estará siendo más eficaz en la lucha contra los delitos transnacionales.

El concepto “crimen organizado” apareció en la literatura en los años veinte, pero fueron los años sesenta los que afectaron significativamente nuestra visión de este concepto, en especial el trabajo de 1967 US President’s Organized Crime Commission. Esta comisión debatió el concepto de Donald Cressey, expuesto en su texto “Las funciones y estructura de los sindicatos del crimen”, en donde se hacía hincapié en las familias jerárquicamente estructuradas, dónde la “cúpula” vigila todas las actividades de las familias.

Los críticos de este autor consideraron a su trabajo como el responsable de una era de políticas de seguridad que tuvieron como blanco al criminal italiano, dejando de lado a otras organizaciones criminales y cuyo trabajo justificó una estrategia basada en la interpretación conspirativa del crimen organizado. Por tal motivo, a partir de los años setenta comenzaron a surgir otros tipos de análisis.

A partir de la década del setenta se desarrollaron estrategias contradictorias. Los trabajos de Daniel Bell (1960) y William Chambliss (1978) sirvieron para ver los vínculos entre crímenes y corrupción, y la estructura económica y política. Por su parte, Joseph Albin (1971) sostuvo que la información recolectada por la policía y los fiscales no era útil para el analista y para comprender al crimen como un problema socioeconómico. Sin embargo, este autor no logró cambiar los ejes del debate, en tanto que los analistas económicos continuaron sosteniendo que este tipo de actividad criminal requería necesariamente de alguna clase de estructura permanente. Esta concepción se basa en la creencia que únicamente una organización puede sostener un flujo continuo de oferta de bienes o servicios.

En esta misma línea argumental, Thomas Schelling (1984) sostuvo que la esencia del crimen organizado era no sólo que estaba organizado, sino que también había logrado un alto nivel de poder monopolístico. Este autor continuaba tomando como punto de partida el estereotipo de “estructura monolítica de poder”. Por ello, Peter Reuter (1983) sostuvo que en realidad había que ver al Crimen Organizado como pequeños grupos competitivos, restringidas en sus actividades ilegales a los mercados locales.

Por otro lado, Annalise Anderson (1979) sostuvo que los miembros de un grupo organizado criminal cuando persiguen beneficios económicos, operan estrictamente como individuos u ocasionalmente en pequeñas asociaciones altamente competitivas en el mercado criminal. El rol principal del Grupo es crear la infraestructura necesaria para el éxito de las actividades. Ésta puede abarcar desde la ayuda social a las familias de los muertos o detenidos, como hasta proveer capital para realizar sus actividades, regular el uso de la violencia con los externos y/o resolver disputas hacia el interior.

En síntesis, el crimen organizado no existe como tipo ideal, sino que se trata de una actividad criminal que puede estar más o menos organizada.

En función de todo lo expuesto, y a partir de las variables “grupo” y “actividades”, se puede construir un gráfico, en donde uno de los extremos está ubicado un ente altamente jerarquizado con códigos de conducta internos, mientras que en el otro extremo se ubicaría un conjunto de relaciones laxas más o menos temporales dentro de un mundo que tiende a traspasar con extrema facilidad los mundos de la legalidad y de la ilegalidad.

El primer límite podría ser denominado “modelo padrino”, mientras que el segundo lo podemos llamar “modelo empresarial”.

Gráfico 1: Modelos de Análisis del Crimen Organizado y autores

Modelo Padrino				Modelo Empresarial
Donald Cressey	Thomas Schelling	Annalise Anderson	Peter Reuter	

Fuente: elaboración propia en base a Margaret Beare (1999) y Nestares (2001).

Finalmente, en base a las posturas intermedias de muchos de los autores, el continuo podría subdividirse y construir cuatro modelos ideales más (Nestares, 2001):

- Modelo Iglesia: “un grupo dominaría un determinado mercado o un territorio, igualando de ese modo el tamaño de la empresa, ilegal, y el de la industria, también ilegal” (Nestares, 2001:21). Tiene una estructura central de mando disciplinada en el que las instrucciones fluyen de arriba hacia abajo hacia las células más pequeñas, y en sentido contrario, circulan los ingresos y se maximizan los flujos de información en la pirámide y la iniciativa personal está reducida al mínimo.
- Modelo Trust: “existe una única estructura operativa pero funciona con una distribución de la propiedad descentralizada. Los grupos concretos subordinarían sus operaciones a la estrategia global menos estricta que marcan los gerentes del Trust. Estos distribuyen las cuotas económicas [...] mientras se deja a los subordinados las decisiones con respecto a cómo ejecutar dicha estrategia [...]. Los beneficios [...] fluyen hacia la cúpula, se invierten en asuntos comunes y se redistribuyen entre los componentes por decisión de la junta de dirección” (Nestares, 2001:21).
- Modelo de Asociación de Comercio: “los dirigentes de cada uno de los grupos, que actúan de manera independiente, se encuentran periódicamente

para cooperar acerca de factores estratégicos como proyectos conjuntos de inversión que requieren un capital que supera los niveles económicos de cada uno de los grupos conjuntamente [...] cada grupo determina autónomamente su modo de actuación, aunque teniendo en cuenta los posibles daños colaterales que para otros miembros del mercado pueden tener sus actividades” (Nestares, 2001:21).

- d) Modelo Fraternidad: no existen reuniones periódicas formalmente establecidas ni un cuerpo dirigente común. Habría “pautas de comportamiento similares que conforman una socialización común en la cual los contactos personales por asuntos no propios del negocio son frecuentes y que ayudan a la creación de vínculos ocasionales para trabajos concretos, asociaciones *ad hoc* variables entre los grupos que finalizan en el momento en que se concluye la actividad” (Nestares, 2001:21-22).

Finalmente, y brevemente, en lo que respecta al “crimen organizado transnacional” coincidimos con el diagnóstico de Carlos Nestares (2001) y Margaret Beare (2000), quienes indican que crimen organizado transnacional no es un grupo monolítico a nivel internacional sino que, más bien, presenta un panorama diverso, complejo y multidimensional en el que la colaboración entre los diferentes grupos criminales es más frecuente que la confrontación. Se manifiesta de forma diferente en países concretos, como asimismo varía la percepción que de ella se tiene a lo largo del tiempo y del espacio. No existe uniformidad ni un su actuación o sobre las entidades estatales o no estatales de todo el mundo (Nestares, 2001).

En efecto, para Margaret Beare (2000) el crimen organizado y el crimen organizado transnacional están relacionados, porque muchos, aunque no todos, de Estos últimos se llevan a cabo bajo la protección de una organización criminal local. Pero que uno esté presente, no significa automáticamente que el otro esté ahí. “La actividad criminal que se facilita vía la protección ofrecida por operaciones de crimen organizado puede no ser transnacional y el crimen transnacional puede no ser llevado a cabo necesariamente bajo la protección del crimen organizado” (Beare, 2000:5). Al poner el foco en las aspectos transnacionales, no solo estamos perdiendo de vista los aspectos locales, sino también los delitos menores que son parte del proceso del crimen transnacional (Beare, 2000; Gorgal, 2004).

En conclusión, “la extensión de la delincuencia transnacional organizada supone un reto fundamental a la soberanía, la estructura gubernamental, la cohesión social y la seguridad de los Estados [...]. De hecho, la delincuencia organizada plantea una amenaza directa para la seguridad y estabilidad nacionales e internacionales, constituye un ataque frontal contra las autoridades políticas [...] que plantea a los Estados problemas fundamentales, trastorna y compromete a las

instituciones sociales y económicas y causa una pérdida de fe en los procesos democráticos, socava el desarrollo [...], victimiza a poblaciones enteras sirviéndose para ello de la vulnerabilidad humana, y se apropia de segmentos enteros de la sociedad, especialmente de las mujeres y niños, a los que [...] esclaviza en el marco de sus diversas empresas ilícitas y estrechamente relacionadas, particularmente la prostitución” (Nestares, 2001b:9).

En síntesis, ninguna de estas actividades puede ser comprendida sino se comprende el contexto internacional y los contextos sociales, económicos, políticos y delictivos nacionales.

3. Conclusiones

Las *nuevas amenazas* no son un concepto de utilidad. Ningún concepto que abarque desde el terrorismo hasta el HIV SIDA puede servir para el diseño de políticas públicas. Hay que estudiar cada fenómeno por su nombre y apellido (narcotráfico, terrorismo, etc.) para entender el impacto que tiene en un tiempo y región o país determinados. La amenaza no es sólo el “objeto” que se manifiesta, sino también como este es percibido por los sujetos. De esta manera, no solo pueden ser distintas las formas en las que se manifiesta el “objeto”, sino que, además, el mismo puede ser percibido de diferente manera por los actores.

El concepto de *nuevas amenazas* facilitó la “securitización” del delito, transformar doctrinariamente aquello que tiene un tratamiento policial para que sea abordado por las Fuerzas Armadas. Pueden existir situaciones excepcionales que obliguen al uso de estas, cuando se ven superadas las policías y las Fuerzas de Seguridad, pero *a priori* el delito, común y complejo, no requiere la intervención de los militares.

Los delitos organizados transnacionales no son tampoco una amenaza puramente externa que requiera el uso del poder de fuego de las Fuerzas Armadas para su prevención y represión. El crimen organizado se desarrolló en un territorio determinado y afecta a personas que viven en el mismo territorio, cuya seguridad es responsabilidad del Estado. Más que la militarización, la lucha contra el crimen organizado requiere de la inteligencia criminal, lo cual supone un Estado con capacidades humanas y materiales cualitativamente diferentes de las requeridas para hacer frente al delito común, y de la cooperación internacional entre las agencias e instituciones estatales encargadas de hacer frente a los delitos organizados.

Si pensamos en términos de *nuevas amenazas* nublaremos nuestra visión sobre problemas tales como el narcotráfico, el cibercrimen, el tráfico de personas, por solo mencionar algunos; perdiendo la capacidad de aprehender sus especificidades y sus características y, como consecuencia, afectando nuestra posibilidad de diseñar una política pública acorde a dichas problemáticas.

Referencias Bibliográficas

- Beare, M. y Naylor, Robin: *Organized Crime*, Law Comission of Canada, Ottawa, 1999.
- Beare, Margaret: *Structures, strategies and tactics of transnational criminal organizations: critical issues for enforcement*, Canberra, Transnational Crime Conference, 2000.
- Castells, Manuel: *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Madrid, Siglo XXI, 1997.
- Eissa, Sergio: “¿La irrelevancia de los Estados Unidos? Los factores domésticos en la política de defensa argentina (1983-2009)”. Tesis doctoral, Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín, Registro de Obra N° 5047735, 2012.
- Fontana, Andrés: “Nuevas Amenazas: implicancia para la seguridad internacional y el empleo de las Fuerzas Armadas”, en *Documento de Trabajo* N° 103, Buenos Aires, Universidad de Belgrano, 2003.
- Fukuyama, Francis: *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el Siglo XXI*, Buenos Aires, Sine Qua Non, 2004.
- Gorgal, Diego: “Seguridad regional, seguridad interior y seguridad ciudadana. Algunas conclusiones preliminares”, en Stanganelli, Isabel (comp.), *Seguridad y defensa en el Cono Sur*, Buenos Aires, Caviar Blue, Editorial Andina Sur, 2004.
- López, Ernesto: “Nueva problemática de seguridad y nuevas amenazas”, en López, Ernesto y Saín, Marcelo (comps.), *Nuevas Amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*, Quilmas, Universidad Nacional de Quilmes, 2003.
- Mathias, Suzeley y Fazio, Ednéia: “Nuevas Amenazas y su impacto sobre las Fuerzas Armadas brasileñas”, en *Fuerzas Armadas y Sociedad (FASOC)*, Año 18, N° 3-4, Santiago de Chile, FLACSO, 2005.
- Naím, Moisés: *Ilícito. Como traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*, Buenos Aires, Debate, 2006.
- Nestares, Carlos: “Crimen Organizado Transnacional: definición, causas y consecuencias”, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2001a.
- “Delincuencia organizada y mundialización: el estado de las cosas y las cosas del Estado”, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2001b.
- “El crimen organizado en el mundo: mito y realidad”, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2004.

CAPÍTULO 9

TRÁFICO Y TRATA DE PERSONAS, UNA DE LAS MANIFESTACIONES DEL CRIMEN ORGANIZADO TRASNACIONAL

Maira B. Vásquez

Salvo contadísimas excepciones, todo crimen involucra cierto grado de organización y, en consecuencia, es organizado por naturaleza. Determinar el límite de lo que constituye el crimen organizado no es una operación tan sencilla como partir un trozo de mantequilla con un cuchillo bien afilado y situar los límites que separan este subconjunto del crimen con respecto a otras realidades ilegales circundantes.

Nestares, s/d.

El *crimen organizado* se ha diversificado, globalizado y alcanzado proporciones macroeconómicas, adaptándose a nuevos tipos de delitos y actividades. En efecto, esta *delincuencia organizada transnacional* se manifiesta de múltiples y variadas formas, que abarcan principal, pero no únicamente, actividades con motivaciones económicas, como lo son la comercialización de bienes y servicios adquiridos por medios ilícitos, negociando además con “artículos” también definidos como ilegales –drogas, armas, etc.–, pasando por el tráfico de personas y migrantes hasta el lavado de activos; pero también actividades cuyas motivaciones son políticas –como lo puede ser el terrorismo y más recientemente la delincuencia cibernética–.

De la mano de la globalización, el *crimen organizado transnacional* ha ido escalando en las últimas décadas a tal punto que una de sus formas, el tráfico ilícito de drogas, ya para la década del noventa había alcanzado los niveles del comercio legal de textiles y hierro con un 7,5% del mercado mundial (UNDCP, 1997:3). Pero, aunque el tráfico ilícito de drogas es una de las formas más redituables del crimen organizado transnacional, en las últimas décadas el tráfico y la trata de personas alcanzó grandes proporciones constatada en su incremento

sustancial,¹ constituyéndose así, de entre todas las formas que adquiere el crimen organizado transnacional, en una problemática global que cobró interés social, jurídico y político.

Es de esperarse entonces que, en el actual sistema internacional donde los flujos globales de personas y mercancías se encuentran en aumento, los delitos relacionados con el tráfico ilegal –cualquiera sea su tipo– creen nuevas preocupaciones para la sociedad, dando lugar a nuevas formas de regulación, vigilancia y control de estas “nuevas” problemáticas.² El incremento de estas preocupaciones y de la atención puesta sobre esta materia a nivel internacional, condujo al tratamiento de la trata de personas dentro del contexto del crimen organizado transnacional –a través de la suscripción de los Protocolos de la Convención de las Naciones Unidas sobre Crimen Organizado Transnacional y la propia Convención en el año 2000–.

Este tratamiento del tráfico y trata de personas como un fenómeno vinculado al crimen organizado transnacional es sumamente importante, porque al reconocerlo como un problema criminal –ya no meramente migratorio, de derechos humanos y/o de seguridad pública–, la comunidad internacional reconoce que el derecho penal y las instituciones encargadas del orden público deben jugar un rol importante en el tratamiento de este problema del tráfico internacional de personas.

El presente capítulo pretende aproximarse al complejo fenómeno del tráfico y trata de personas y los marcos legales desarrollados para contenerlos a través de su abordaje conceptual, la comprensión de sus causas y la descripción de la naturaleza y patrones.

1. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estimó en el año 2005 que “unos 2,4 millones de víctimas de trata en todo el mundo estaban trabajando en condiciones de explotación y que, cada año, se les agregaban 1,2 millones de nuevas víctimas. Desde una perspectiva regional, el Departamento de Estado de EE.UU. estimó que aproximadamente 100.000 personas procedentes de países de América Latina y el Caribe caen atrapadas en situaciones de trata anualmente” (OIM, 2008:11). En la actualidad, la Trata es el tercer delito que más ganancias genera en el mundo “con ingresos anuales de aproximadamente 32 mil millones de dólares, de los cuales más del 85% proviene del comercio sexual” (OIM, 2008:11).

2. La relativización de la adjetivación “nueva” para estas problemáticas responde a que, en efecto el tráfico de personas es de larga data. La caracterización de “nuevas” refiere aquí a una reactivación y no a la novedad de la actividad y su forma, ya que muchos de estos tipos de delitos son fenómenos preexistentes. De hecho, el “tráfico” y la “trata” han sido descritos como diversas formas de comercio y son así, tan viejas como el comercio mismo, a pesar de la diversidad del objeto que es traficado y qué comercio es prohibido a lo largo del tiempo (Lee, 2007), porque la definición de legal o ilegal se encuentra siempre determinada social, política e ideológicamente.

1. Tráfico y Trata de personas, algunos elementos conceptuales

Existe cierta tendencia a utilizar de modo indistinto los términos “trata” y “tráfico” –*trafficking* y *smuggling* respectivamente– para referirse a la forma de crimen organizado transnacional que nos ocupa en este breve ensayo. La confusión conceptual registrada en torno a la *trata de personas* y el *tráfico de seres humanos* produce una interpretación incorrecta de dos fenómenos de similar naturaleza pero conceptualmente distintos (Batsyukova, 2012).

Esta confusión podría, por ejemplo, concebir a las víctimas de la *trata de personas* como inmigrantes ilegales, conduciendo a una mayor victimización e incluso al tratamiento de estas víctimas como meros migrantes ilegales –deportándolas y/o caracterizándolas como culpables–. “Equiparar migración con tráfico de manera persistente puede significar también la intención política de justificar, vía la protección de las víctimas, las restricciones migratorias” (Chiarotti, 2003:14). En efecto, la distinción entre tráfico y trata de personas tiene importantes consecuencias prácticas y jurídicas, porque las “víctimas” de trata deben ser consideradas como tales –víctimas– lo que implica un tratamiento diferenciado.

El documento “Smuggling of Migrants, a Global Review and Annotated Bibliography of Recent Publications”, publicado en 2011 por la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONODC), llama la atención sobre la necesidad de tener cierta claridad conceptual en la materia realizando un análisis sobre la confusión existente entre los conceptos de “tráfico ilícito de migrantes”, “migración irregular” y “trata de personas”.

El *tráfico ilícito de migrantes* cumple un papel fundamental en la facilitación de la *migración irregular* a través de la provisión de facilidades a la persona para el ingreso de modo ilegal a un país –medios de transporte y documentación falsa, entre muchos otros–, y debe a su vez ser distinguido de la *trata de personas*, tanto por lo que refiere a la fuente del lucro como lo relativo a sus objetos.

Concretamente la “trata de personas” es definida como:

la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la

servidumbre o la extracción de órganos; (Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000, Anexo II, Art. 3, inc. a).

Mientras que el *tráfico ilícito de migrantes* –según el “Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” (Anexo III, Art. 3, inc. a)– implica:

la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material;

Así, mientras que el *tráfico ilícito de migrantes* siempre involucra el cruce de fronteras, lo que implica el quebrantamiento de las leyes migratorias, la *trata* puede no incluir el tráfico –traspaso irregular de frontera– porque puede darse también con un ingreso legal al país o incluso intra-fronteras y constituye, por su objeto –la explotación de la víctima– un delito “contra las personas” y no necesariamente una infracción al orden migratorio. “Hay traficantes que se vuelven *tratantes* cuando por algún motivo dejan de ser solamente la guía o el contacto pago para entrar a un país y terminan colocando al migrante en una situación de explotación” (OIM, 2008:15). Adicionalmente, quien se encuentra implicado en la actividad de tráfico ilícito de migrantes obtiene su rédito de una transacción comercial –la provisión de un servicio y el pago de los “honorarios”, donde existe consentimiento expreso y dominio de la situación– donde ambos son “culpables”; mientras que la *trata de personas* implica engaño y/o relaciones de explotación entre el traficante y la víctima, donde la víctima no posee control alguno sobre los hechos.

Esta distinción conceptual no debe ocultar la real interrelación existente entre ambos. De hecho, la vinculación es tal que algunos autores han concebido ambos conceptos como un continuo entre dos extremos, donde inicialmente las personas se involucran en operaciones de contrabando y terminan convirtiéndose en víctimas de trata. “Las fronteras entre el tráfico y la trata se desdibujan cuando los migrantes utilizan voluntariamente los servicios de traficantes [...]. Lo que comenzó como una actividad voluntaria por parte de los migrantes, quien de hecho ha buscado los servicios del traficante, se transforma fácilmente en una situación de trata cuando el consentimiento inicial se invalida a través del uso del engaño o la coerción” (Aronowitz, 2001:167).

Adicionalmente, la creciente diversificación, especialización y flexibilización del crimen organizado transnacional, ha tendido a generar vínculos entre las distintas actividades delictuales, fenómeno constatado en que las redes que trafican seres humanos y/o desarrollan actividades de trata de personas así como las propias víctimas, en múltiples ocasiones han sido vinculadas a otras actividades delictivas. Los grupos criminales involucrados en el tráfico y la trata de personas no sólo obligan a sus víctimas, por ejemplo, a ejercer la prostitución, sino que asimismo, las colocan dentro del mercado de la droga (Aronowitz, 2001). Se desarrollan de este modo “interdependencias verticales y horizontales”³ entre los propios grupos criminales organizados, quienes haciendo uso de las habilidades, las rutas, los contactos existentes y las redes ya desarrolladas en mercados particulares y específicos, se expanden a otros ámbitos ilícitos. “It can be shown that the offences committed by organised criminal groups are growing increasingly interdependent, constituting a sort of illegal chain in which the organisational structure links them together”⁴ (Adamoli; Di Nicola; Savona y Zoffi, 1998:16)

2. Las causas estructurales del tráfico y la trata de personas

La migración (i)legal y la trata de personas son fenómenos impulsados tanto por factores de “atracción” como de “expulsión”. Las causas que impulsan a las personas a salir de su país, ya sea legal como ilegalmente, son las mismas (Aronowitz, 2001). En efecto, los movimientos migratorios ya sean legales o ilegales, encuentran sus causas en los mismos factores de expulsión: “La inmigración procedente de Rusia, Europa Central y del Este y Asia han sido influenciadas en gran medida por las crisis económicas en estas áreas. Los conflictos regionales han sido la causa de la migración de las zonas como Kosovo, la ex Yugoslavia

3. La “interdependencia vertical” entre los crímenes surge cuando, con el fin de cometer un delito final, uno o más de los delitos intermedios e instrumentales son cometidos por el mismo grupo criminal organizado. “En otras palabras, con el fin de ultimar un delito de especial importancia (en términos de efectos o ganancias), los delincuentes organizados utilizan una cadena de delitos. Esta interdependencia entre los crímenes es a menudo una manifestación de la progresiva especialización de las organizaciones criminales”. Por su parte, las “interdependencias horizontales”, son una característica distintiva de las organizaciones criminales oportunistas, que muestran un patrón de diversificación en oposición al de especialización. El concepto de interdependencias horizontales entre las actividades se refiere, de hecho, a las conexiones que se establecen entre las diferentes actividades por la misma organización criminal (Adamoli; Di Nicola; Savona; y Zoffi, 1998:16-18).

4. “Se puede observar que los delitos cometidos por grupos criminales organizados están creciendo cada vez más interdependiente, constituyendo una especie de cadena ilegal en la que la estructura de la organización los une” (La traducción es propia).

y algunos países africanos. La persecución política y religiosa impulsa a otros desde naciones como China y Rusia” (Aronowitz, 2001:170).

En tanto fenómenos complejos, la trata y el tráfico ilegal de migrantes, encuentran sus causas en diversos factores sociales, económicos, culturales, políticos y, aunque estos factores pueden variar de un Estado a otro, existen algunos de ellos que pueden ser concebidos como comunes y registrados de modo recurrente y repetido indistintamente de las condiciones geográficas, culturales y/o sociales particulares. Entre estos factores que “expulsan” a las personas de un país, podemos mencionar a: “las dificultades económicas, los conflictos, la delincuencia y la violencia social, los desastres naturales y otro tipo de presiones que crean una situación desesperada de millones de personas y las hacen vulnerables a diversas formas de explotación y esclavitud” (ONODC, 2006:xviii).

Estas causas que impactan sobre los deseos del individuo, sumadas a la creciente brecha de desigualdad registrada a nivel internacional entre países desarrollados y en desarrollo que contribuye a la generación de expectativas, constituyen *elementos potenciadores* del delito de tráfico y trata. Este deseo de migrar acaba por ser aprovechado por traficantes para reclutar y hacerse con el control sobre estos individuos o víctimas potenciales, iniciando así un proceso que originalmente puede ser cooperativo, pero que fácilmente puede ser alterado a través de medidas coercitivas una vez que las víctimas han sido trasladadas a otro Estado o región del país.

Contribuyen además al incremento y desarrollo de este tipo delictual (como elementos facilitadores): la corrupción, la permeabilidad de las fronteras y políticas migratorias cada vez más restrictivas de naciones con economías fuertes y regiones con mejores perspectivas,⁵ la ausencia de controles y de legislación adecuada y, en los casos en que existe, la falta de su aplicación efectiva, las políticas económicas globales que fomentan la exclusión de las personas marginadas, la desintegración de las redes de protección social, la falta de concientización, sensibilización e información sobre la problemática por parte de la sociedad en general, y la insuficiente capacitación de los organismos con capacidad de juzgar a los responsables por la comisión del delito sin criminalizar a las víctimas, entre muchas otras.

Particularmente la corrupción –tanto en los países de origen, de tránsito como de destino–,⁶ a pesar de la carencia de datos concretos y específicos relativos al

5. Las restricciones migratorias adoptadas por gran parte de los países centrales receptores de población, como solución al tráfico ilícito y la trata, materializada a través de mayores y nuevos controles por parte de los estados para “prevenir” y “combatir” esas formas de migración, no sólo vulneran los derechos fundamentales de las personas migrantes sino que, además, estimulan formas de migración irregular, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

6. Se entiende por corrupción “el abuso del poder público para el beneficio privado” (ONODC, 2011:5).

impacto de la corrupción sobre el tráfico y trata de personas,⁷ es considerada –a través de un cierto consenso generalizado– como un elemento que genera condiciones e influye en el incremento de este tipo delictual transnacional. Ello es así porque, la corrupción puede hallarse en casi todas las actividades públicas que poseen responsabilidades directas e indirectas en la prevención y control de este delito transnacional. En efecto, entre los actores que intervienen en la cadena de la trata y/o tráfico de personas, que pueden involucrarse en actos de corrupción, encontramos a la policía, funcionarios de migraciones y aduanas, de embajadas y consulados, autoridades de control de fronteras y otras agencias del orden público como las fuerzas de seguridad, las fuerzas armadas (nacionales e internacionales) así como los actores del sector privado –empresas de transporte (aéreas, terrestres e incluso marítimas) instituciones financieras, agencias laborales, entre otras– (ONODC, 2011b).

Information and data gathered for other purposes [...] indicates unequivocally that the corrupt behavior of law enforcers may help traffickers to recruit, transport and exploit their victims; corrupt criminal justice authorities may obstruct the investigation and prosecution of cases, and/or impede the adequate protection of victims of the crime. Furthermore, corruption involving the private sector –such as travel agencies, model agencies, marriage bureaus, hotels, construction companies and others– may also contribute to human trafficking (ONODC, 2011b:3).⁸

7. “Specific data and in-depth analysis of the role of corruption in trafficking in persons is currently very limited. To the detriment of integrated strategies to understand and combat trafficking in persons, corruption is rarely a focus in anti-trafficking research or policies, although extensive information on corruption in human trafficking cases is available through other, non-dedicated sources” (ONODC, 2011:6). “Son actualmente muy limitados los datos específicos y análisis en profundidad del papel que juega la corrupción en la trata de personas. En detrimento de estrategias integradas para entender y combatir la trata de personas, la corrupción no suele ser un foco en la investigación o las políticas contra la trata de personas, no obstante, se encuentra disponible a través de otras fuentes, no especializadas, amplia información sobre la corrupción en casos de trata de personas” (La traducción es propia).

8. “La información y datos recopilados para otros fines [...] indica inequívocamente que el comportamiento corrupto por parte de agentes de aplicación de la ley puede ayudar a los traficantes a reclutar, transportar y explotar a sus víctimas; autoridades corruptas en los órganos de justicia penal pueden obstaculizar la investigación y persecución de los casos, y/o impedir la adecuada protección de las víctimas de la delincuencia. Por otra parte, la corrupción que involucra al sector privado –como agencias de viajes, agencias de modelos, agencias matrimoniales, hoteles, empresas de construcción y otros– también puede contribuir a la trata de personas” (La traducción es propia).

Ahora bien, como cualquier mercado –lícito e ilícito– requiere de la existencia de clientes –demanda– para su creación, sostenimiento y funcionamiento. “El contrabando y el tráfico de migrantes no podrían haber alcanzado tales proporciones si no estuviera apoyado por las poderosas fuerzas del mercado” (Aronowitz, 2001:171). Es justamente en la demanda, ya sea de productos de bajo costo fabricados en talleres clandestinos, o de bienes básicos producidos por las personas en condiciones de servidumbre en granjas y minas, o de los servicios prestados por los esclavos sexuales, donde deben buscarse la causas del sostenimientos e incremento de esta forma de crimen organizado transnacional.

3. Naturaleza y Patrones de la trata de personas

Retomando la definición de “trata de personas” indicada más arriba, de la cual uno de sus elementos característicos lo constituye la “explotación” –el propósito u objeto– es que podemos afirmar que la trata de personas constituye una modalidad de explotación, que implica una violación a los derechos humanos. Este elemento característico puede adoptar múltiples y variadas formas.

El Protocolo ha enumerado una serie de efectos que el tráfico pueda tener, incluyendo “la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos” (Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000, Anexo II, Art. 3, inc. a).

El primero de estos refiere a las formas de explotación destinadas a la obtención de beneficios económicos de la actividad sexual con fines comerciales de otra persona, pero también puede incluir casos que pueden ser definidos como esclavitud sexual. El segundo, refiere al trabajo forzoso, la esclavitud y la servidumbre. El *trabajo forzoso* se encuentra definido en el artículo 2 de la “Convención sobre Trabajo Forzoso” (1930) como “todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente”. De igual modo, la *esclavitud* se encuentra definida el artículo 1 de la “Convención sobre la Esclavitud” (1926) como “el estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o algunos de ellos”; y, la *servidumbre*, que aunque no existe una definición acordada internacionalmente la misma implica un estado servil sin que medien factores de propiedad como en el caso

de esclavitud.⁹ El tercer y último de los efectos enumerados por el Protocolo refiere a la trata con fines de tráfico de órganos, que es otra de las formas de explotación destinadas a la obtención de beneficios económicos.

Lo cierto es que, a pesar de esta enumeración, las formas y mecanismos de explotación son numerosos e incluyen diversos sectores del mercado. Así, las víctimas de trata pueden ser explotadas *laboralmente* –en fábricas, trabajo agrícola, minas, construcción, pesca, mendicidad, trabajo doméstico, alquiler de vientres–, *sexualmente* –a través de la prostitución forzada, pornografía, pedofilia, turismo sexual, embarazos forzados–, *militarmente* –soldados cautivos y niños soldados–, *para el tráfico de órganos* mediante la sustracción ilícita, en *prácticas esclavistas, adopciones ilegales*, entre otras.

En lo que refiere al *modus operandum*, sin desconocer que cada caso de trata de personas posee características particulares, es posible dar cuenta de un patrón genérico que permite su estudio y abordaje de modo más ordenado y que es relativamente aceptado. El mismo supone que las personas son secuestradas o reclutadas en el país de origen, transferidas a través de las regiones de tránsito y luego explotadas en el país de destino. En los casos en que uno de los eslabones de la cadena se rompa puede ocurrir que la víctima sea rescatada, ingresando a una cadena no menos perversa que puede implicar, en la mejor de las suertes, la recepción de apoyo en el país de destino y la repatriación a su país de origen, pero en el peor de los casos –y como ya fuera mencionado– puede ser deportada de los países de destino o de tránsito como inmigrante ilegal (ONODC, 2006:17).

Otros patrones y tendencias en este tipo delictual pueden ser rastreados en análisis cuantitativos. La recopilación de datos de la principal agencia internacional que ha venido dedicándose a la investigación en la materia, la ONODC, da cuenta de la generalización a nivel global de la trata de personas y de algunas tendencias que vale la pena destacar aquí a efectos de comprender la naturaleza y patrones de la problemática en cuestión. De hecho, el análisis de las características de las víctimas –edad, género y origen– permiten establecer patrones en esta forma de crimen organizado y establecer una suerte de flujos desde determinados países a otros.

Estos datos dan cuenta que las mujeres y niñas –60% y 20% respectivamente– constituyen la mayoría de las víctimas de trata de personas registradas a nivel mundial. No obstante, existe, aunque en menor medida, un registro de hombres víctimas de este delito que equivale al 14% y 18% de las víctimas de trata detectadas entre 2007 y 2010. Adicionalmente, los datos reflejan diferencias

9. Ver: Fin de reducción a servidumbre o condición análoga. Cuando se redujere o mantuviere a una persona en condición de esclavitud o servidumbre o se la sometiere a prácticas análogas (artículo 140 del Código Penal Argentino, disponible en: <http://www.mpf.gob.ar/protex/recurso/finalidad-de-explotacion-reduccion-a-servidumbre/>).

de región a región en los perfiles de las víctimas. Así, “mientras que los países europeos y centrales de Asia reportan que el 16% de las víctimas detectadas son niños, en África y en el Medio Oriente aproximadamente el 68% eran niños” (ONODC, 2010:10).

En lo que refiere a los flujos de la trata, la ONODC (2012) destaca que la mayor parte son intrarregionales –casi la mitad de las víctimas detectadas son objeto de trata de un país de la misma región que el país de destino– registrándose en menor medida flujos interregionales, y un 27% intra-fronteras –es decir, dentro de su país de origen–. Parece ser que las distancia geográfica entre los países de origen y destino juega un papel en la severidad de los flujos de tráfico, al igual que las diferencias económicas. En general, las víctimas son objeto de trata de áreas relativamente más pobres hacia zonas más prósperas.

Sin embargo, la mayoría de los países no funcionan únicamente como un país de origen o de destino, sino como una mezcla de ambos. Por ejemplo, Asia es una región tanto de origen como de destino de víctimas de trata, mientras que África y Europa del Este son predominantemente regiones de origen y, países como Bélgica, Inglaterra, Alemania y Holanda se encuentran en los primeros lugares como países de destinos de la trata (ONODC, 2006b).

4. Los instrumentos jurídicos internacionales para la lucha contra la trata de personas

La adopción de los dos Protocolos que aquí nos interesan –para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas y contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire– de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y las definiciones en ello comprendidas, son el resultado de largas discusiones y emergen de una suerte de proceso acumulativo.

Ya desde 1904, a través del “Acuerdo Internacional para Asegurar una Protección Eficaz contra el Tráfico Criminal Denominado Trata de Blancas”, las Naciones Unidas abordaron las cuestiones vinculadas al tráfico de personas y, especialmente, a la trata de personas conceptualizándola como la movilización de mujeres con propósitos inmorales, concepto que suponía el cruce de fronteras nacionales, es decir lo que hoy es denominado como tráfico de personas.¹⁰ Seis años más tarde, fue aprobada la “Convención Internacional para la Represión de la Trata de Blancas” donde se incorpora el castigo a quienes desarrollen actividades

10. “[...] procuring of women or girls for immoral purposes abroad” (International Agreement for the Suppression of the “White Slave Traffic”, 1904, Article 1). “[...] el reclutamiento de mujeres y niñas con fines inmorales en el extranjero” (La traducción es propia).

de prostitución forzada incluyendo, esta vez, el comercio intra-fronteras.¹¹ Posteriormente, en 1921 fue suscrito el “Convenio Internacional para la Supresión de la Trata de Mujeres y Niños” ampliando el objeto de sanción también para aquellas personas que ejerzan la trata de niños. Asimismo, se incorporan como objeto de sanción las actividades que involucran la prostitución de las mujeres mayores de edad con la suscripción en 1933 del “Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad”. Las convenciones de 1904, 1910, 1921 y 1933 fueron unificadas posteriormente en el “Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena” (1949) sentando las bases para el Protocolo que tendrá lugar en el año 2000, aunque sobre una concepción limitada del tráfico de personas y la trata de mujeres y niños vinculada con la prostitución.

La suscripción de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, no constituyen herramientas independientes sino que se encuentra complementada por una serie de instrumentos jurídicos internacionales más específicos que identifican, definen y describen las diferentes formas de explotación enumeradas como efectos de la trata de personas en el mencionado Protocolo y que fueran ya descritos anteriormente.

Por sólo enumerar algunos:¹² la “Convención sobre la Esclavitud” (1926); la mencionada “Convención de las Naciones Unidas para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena” (1949), sobre esta materia

11. “Whoever, in order to gratify the passions of another person, has procured, enticed, or led away, even with her consent, a woman or girl under age, for immoral purposes, shall be punished [...]. Whoever, in order to gratify the passions of another person, has, by fraud, or by means of violence, threats, abuse of authority, or any other method of compulsion, procured, enticed, or led away a woman or girl over age, for immoral purposes, shall also be punished, notwithstanding that the various acts constituting the offence may have been committed in different countries” (International Convention for the Suppression of the “White Slave Traffic”, 1910, Articles 1 y 2). “El que, con el fin de satisfacer las pasiones de otra persona, ha adquirido, seducido, o llevado lejos, aun con su consentimiento, a una mujer o niña menor de edad, con fines inmorales, será castigado [...] El que, con el fin de satisfacer las pasiones de otra persona, haya, por fraude, o por medio de la violencia, amenaza, abuso de autoridad o cualquier otro medio de coacción, adquirido, seducido o llevado a una mujer o niña menor de edad, con fines inmorales, serán también castigados, aun cuando los diversos hechos constitutivos del delito se hayan cometido en diferentes países” (La traducción es propia).

12. Se ha tomado como fuente para la síntesis de instrumentos legales aquí descritos el documento de D. Weissbrodt y Anti-Slavery International, *Abolishing Slavery and its Contemporary Forms*, publicada en 2012 por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) que desarrolla un exhaustivo compilado de los instrumentos legales a nivel internacional que abordan la mayoría de los efectos de la trata de personas enumeradas en el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000, Anexo II, Art. 3, inc. a, y que fueran descritos más arriba en el presente documento.

también encontramos referencias en el Estatuto de Roma de la Corte Internacional que incluye en sus definiciones de crímenes contra la humanidad (artículo 7) “enforced prostitution, forced pregnancy, enforced sterilization, or any other form of sexual violence of comparable gravity”;¹³ los múltiples instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativos al trabajo forzado como: la “Convención sobre el Trabajo Forzoso” (1930) –que define el trabajo forzado u obligatorio–, la “Convención sobre la abolición del Trabajo Forzado” (1957), el “Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil” (1999) que prohíbe todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas, la condición de siervo y el trabajo forzado u obligatorio, así como la utilización, el reclutamiento o la oferta de todos los niños para fines de prostitución; la “Convención sobre los Derechos del Niño” y el “Protocolo Facultativo sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Pornografía Infantil” (2000) que prohíbe la trata de niños para cualquier fin, incluidos los de explotación laboral y forzosa; la “Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores” (1994) que define el alcance del tráfico transfronterizo en los niños con mayor detalle que cualquier otro instrumento. Como otros instrumentos regionales se pueden citar la “Convención Americana de Derechos Humanos - Pacto de San José de Costa Rica” (1969) que establece que nadie puede ser sometido a la esclavitud o servidumbre, y tanto éstas, como la trata de esclavos y la trata de mujeres están prohibidas en todas sus formas; el “Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales” (1988).

Varios otros tratados de derechos humanos fundamentales prohíben ciertas prácticas vinculadas a las formas más comunes de explotación de las víctimas de trata, incluyendo la discriminación –étnica, racial y de género– como lo es la “Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer” que exige a los Estados tomar las medidas apropiadas para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer; la “Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer - Convención de Belem do Pará” (1994); la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre muchos otros.

La multiplicidad de instrumentos jurídicos internacionales que abordan desde diversas ópticas la materia parece generar cierto estado de confusión normativa donde la abundancia redundante en la carencia de acciones concretas en cada uno de los ámbitos específicos que son regulados. Los Estados no prestan la misma

13. “La prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable” (La traducción es propia).

atención a todos los Convenios, Convenciones, Protocolos y Tratados a la hora de producir los desarrollos legislativos nacionales para combatir el tráfico y la trata de personas.

La renuencia del Protocolo a definir con precisión la explotación, que tiene por objeto permitir a los Estados especificar otras formas de explotación que consideren como propósitos de la trata de personas, también puede conducir a situaciones en las que un criminal reconocido por un Estado como *tratante* puede no serlo en otro. “In practice, the area where national legislation varies most concerns children, with some States opting to include, as forms of exploitation, for the purposes of trafficking in persons, some or all of the ‘worst forms of child labour’ mentioned in the ILO Worst Forms of Child Labour Convention, ILO Convention No. 182. A report by the ILO indicates that the element of exploitation may include children whose employment violates a different ILO Convention (the ILO Minimum Age for Employment Convention, 1973), which requires States Parties to stipulate by law the minimum age for admission to employment” (ICAT, 2012, 7).¹⁴

5. El tráfico y la trata de personas en la República Argentina, instrumentos legales y respuestas institucionales al problema

Suramérica, según los datos obtenidos por UNODC (2012), constituye una de las regiones donde la *trata* tiende a desarrollarse mayoritariamente con fines de explotación sexual –55%– y, en menor medida pero también relevante, para el trabajo forzoso –47%–.

Existe cierto desconocimiento y carencia de datos concretos que reflejen los niveles de tráfico y trata de personas no sólo a nivel nacional, sino asimismo globalmente. En Argentina, no existe a la fecha ningún sistema de información que pueda dar cuenta, con precisión, del total de causas existentes en el país por trata de personas con fines de explotación sexual o de otro tipo, ni permita establecer patrones de la trata en el país. Adicionalmente a esto, los estudios en la materia son muy escasos y exploratorios.

14. “En la práctica, el área en la que la legislación nacional varía más es la referida a los niños, con algunos Estados que optan por incluir, según las formas de explotación, a los fines de la trata de personas, todas o algunas de las ‘peores formas de trabajo infantil’ mencionados en el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, Convenio de la OIT N° 182. Un informe de la OIT indica que el elemento de explotación debe incluir a aquellos niños cuyo empleo viola un convenio de la OIT diferente (el Convenio de la OIT sobre la edad mínima para los trabajadores, 1973), que exige a los Estados Partes estipular por ley la edad mínima de admisión al empleo” (La traducción es propia).

Quizá la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) es una de las pocas agencias que han desarrollado estudios –con rigor metodológico– de los que se pueden extraer algunas conclusiones muy parciales en tanto estas investigaciones fueron orientadas casi exclusivamente al estudio de la trata con fines de explotación sexual. Entre estas conclusiones se encuentran: que la mayoría de las provincias presentan casos de trata de personas, siendo algunas de ellas principalmente puntos de origen –como Misiones y Santa Fe–, y otras como puntos de destino –como Buenos Aires, Córdoba, Santa Cruz y Chubut–. Adicionalmente, en el país parece predominar la trata de tipo “interna”, aun cuando fueron identificados múltiples casos de trata transnacional –principalmente víctimas provenientes de Paraguay y República Dominicana–.¹⁵ Finalmente, el estudio permite obtener un esquema de rutas cuya orientación fundamental es en sentido Norte-Sur, siendo las provincias del norte lugares de origen (OIM, 2006, 2007, 2008).

La propia OIM reconoce el estado de desconocimiento de la materia. Esta carencia es atribuida a la ausencia de trabajos de campo y recolección de información objetiva, acerca del desarrollo del delito de trata en la Argentina. No existen tampoco estadísticas globales sobre casos judicializados anteriores ni posteriores a la tipificación del delito. “Aunque se infiere que predomina en el país la trata de personas en su denominada versión explotación sexual, no se conoce qué impacto están registrando otras versiones de este mismo fenómeno como la, en apariencia creciente, trata con fines de explotación laboral, la mendicidad infantil o, incluso para muchos el más infrecuente en nuestro medio, aunque también en apariencia, comercio de personas con fin de tráfico de órganos o tejidos humanos” (OIM, 2009:39).

Esta ausencia de “conocimiento” impacta de modo directo en el desarrollo de respuestas adecuadas desde los diversos ámbitos institucionales y desde el sistema judicial para combatir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes que, como formas complejas de delincuencia organizada, requieren de respuestas basadas en el conocimiento.

5.1. Instrumentos legales

La reforma de la Constitución Argentina realizada en 1994 modifica la jerarquía de los tratados internacionales, antes equiparados a las leyes nacionales. Aunque ya el Artículo 102 de la Constitución Nacional –hoy artículo 118– había

15. Ver: Organización Internacional para las Migraciones, *Migración, Prostitución y Trata de Mujeres Dominicanas en la Argentina*, Buenos Aires, 2003 y Organización Internacional para las Migraciones, *Migrantes paraguayos en argentina: población, instituciones y discursos*, Cuadernos Migratorios N° 4, Buenos Aires, 2003.

confirmado la vigencia en la República Argentina del derecho internacional, la nueva norma constitucional lo reitera. En este sentido, la última reforma constitucional argentina rompe definitivamente con cualquier debate en torno a la operatividad y aplicabilidad de los tratados internacionales de derechos humanos consagrados en el artículo 75, inciso 22 de la Carta Fundamental, y demás instrumentos internacionales incluidos en el mismo. Desde dicha reforma los instrumentos internacionales contenidos en el artículo constitucional mencionado, y los que a futuro fueren agregados de conformidad con las reglas estipuladas en el mismo, son asimilables a la propia Constitución Nacional en cuanto a su jerarquía, privilegiándose la creciente relevancia del derecho internacional y flexibilizando la propia Constitución al permitir la futura incorporación de instrumentos internacionales con igual jerarquía que la misma, mediante un procedimiento que escapa al establecido en el artículo 30 de la Carta Magna.

Sin duda esta evolución en la jurisprudencia nacional se encuentra vinculada al desarrollo progresivo del derecho internacional, registrado y acelerado a partir de la segunda guerra mundial. Este hecho histórico –el de la reforma constitucional–, ha hecho que al menos un fragmento del derecho internacional¹⁶ que contemple cierto castigo hacia quienes hubieren violado o atentado contra los derechos humanos, sea en este momento una fuente primaria de validez y establezca la norma básica de referencia a partir de la cual el propio Estado deberá adecuar su comportamiento en esta materia.

No obstante ello, y de que Argentina ratificó en el año 2002 la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y el Protocolo adicional contra el tráfico ilícito de migrantes y el protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños –Ley N° 25.632–, no fue sino hasta después de 2008 que las cuestiones relativas a la trata y tráfico de personas pasan a ser concebidas como una problemática y preocupación en el ámbito del Estado y a materializarse en los marcos normativos internos.¹⁷

16. Se hace referencia aquí a “un fragmento”, ya que se contempla específicamente los instrumentos con jerarquía constitucional que se hubieren incorporado o se incorporen a futuro al bloque de constitucionalidad federal argentino. Al momento, encontramos: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Declaración Universal de los Derechos Humanos; Convención Americana sobre Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; Convención sobre los Derechos del Niño y Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

17. “Antes de la vigencia de la nueva ley, los actores judiciales debían recurrir a otros tipos penales previstos en el Código Penal, básicamente a los artículos 125 bis (‘Promoción y

Es en efecto, con la sanción de Ley N° 26.364 de Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas, fueron recogidas en el plexo normativo nacional las definiciones contenidas en la Convención y los Protocolos, específicamente en los artículos 1° a 5°. La sanción de esta norma implicó la incorporación de este tipo delictual al Código Penal Nacional a través de los artículos 145 *bis* y *ter*.¹⁸

Adicionalmente, la normativa argentina determina explícitamente la necesidad de no confundir “la víctima” con el “migrante ilegal” estableciendo que “las víctimas de la trata de personas no son punibles por la comisión de cualquier delito que sea el resultado directo de haber sido objeto de trata. Tampoco les serán aplicables las sanciones o impedimentos establecidos en la legislación migratoria cuando las infracciones sean consecuencia de la actividad desplegada durante la comisión del ilícito que las damnificara” (Ley N° 26.364, 2008, Artículo 5); reconociendo además –a través de los artículos 6, 7, 8 y 9– los derechos de las víctimas –que entre otros incluyen: recibir alojamiento, asistencia psicológica, médica y jurídica gratuita, a ser protegidas de posibles represalias, la repatriación o a permanecer en el país si son extranjeras y así lo desearan–.

Esta norma fue fuertemente criticada en el seno de la Cámara de Diputados en base a tres observaciones claves: 1) la definición del tipo penal; 2) la carencia de un programa de asistencia a las víctimas y prevención del delito de trata, y la falta de creación de un organismo de aplicación; 3) y la estipulación y alcance de las penas.

En efecto, esta norma hacía una distinción entre víctimas mayores de dieciocho años y menores de dieciocho, por lo que el Estado o los damnificados deben probar que hubo reclutamiento mediante engaño, fraude, violencia, amenaza, intimidación, coerción o abuso de autoridad para poder aplicar una pena. Al

facilitación de la prostitución ajena de menores de edad’), 126 (‘Promoción y facilitación de la prostitución ajena’), 127 (‘Explotación de la prostitución ajena’), 140 (‘Reducción a servidumbre’) y 142 bis (‘Privación ilegítima de la libertad’). Sin embargo, la utilización de estos tipos penales tiene sus inconvenientes, ya que no abarcan las conductas vinculadas al reclutamiento y el traslado de las víctimas, sino que se centran en el momento de la explotación” (Bueno, 2009:13).

18. El artículo 145 *bis* establece la pena de “prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, el que ofreciere, captare, trasladare, recibiere o acogiere personas con fines de explotación, ya sea dentro del territorio nacional, como desde o hacia otros países, aunque mediare el consentimiento de la víctima”, pena que será incrementada de cinco a diez años cuando “1. Mediare engaño, fraude, violencia, amenaza o cualquier otro medio de intimidación o coerción, abuso de autoridad o de una situación de vulnerabilidad, o concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre la víctima [...]. Cuando se lograra consumir la explotación de la víctima objeto del delito de trata de personas la pena será de ocho (8) a doce (12) años de prisión. Cuando la víctima fuere menor de dieciocho (18) años la pena será de diez (10) a quince (15) años de prisión” (Código Penal de la Nación Argentina, T.O. 1984 actualizado, Artículo 145 *ter*).

respecto cabe citar a la Diputada Fernanda Gil Lozano en su intervención en la Cámara de Diputados (2008):

En principio, el proyecto que sancionó el Senado nuevamente vuelve a hablar de menores de 18 años. Por favor, si tanto respetamos los convenios internacionales, respetemos también la letra cuando se hace un proyecto de ley [...]. Hablando específicamente de esta ley es vergonzoso que en la definición misma de lo que es la trata se haga una diferencia a nivel de víctimas, y voy a explicar por qué. El impacto que esto tiene en la práctica es el vicio del consentimiento [...]. Todos sabemos lo que significa el vicio del consentimiento. Cuando se llega al lugar y se encuentra al proxeneta con alguna mujer, este nos va a decir: “Ellas quieren, tienen más de 18 años ¿yo qué puedo hacer?” Esta es la situación.

En el mismo sentido se expresó sobre las cuestiones relativas a las penas:

Imponer una pena de tres años es establecer un delito excarcelable. Hablamos de un proyecto superador por la gravedad que tiene esta situación en la Argentina.

A raíz de estas críticas –entre otras– y de la relevancia que adquirió a nivel nacional el caso de Marita Verón,¹⁹ el Congreso argentino, aprobó la Ley N° 26.842 en diciembre del año 2012. Esta norma aumentó las penas, agilizó los procedimientos judiciales y eliminó –fundamentalmente– a la figura del consentimiento de la víctima, que hasta esta modificación era una diferencia importante entre las víctimas menores y mayores de 18 años. Esta ley agrega que “el consentimiento dado por la víctima de la trata y explotación de personas no constituirá en ningún caso causal de eximición de responsabilidad penal, civil o administrativa de los autores, partícipes, cooperadores o instigadores” (Ley N° 26.842, 2012, Artículo 1°).

Esta ley define la *trata* como “el ofrecimiento, la captación, el traslado, la recepción o acogida de personas con fines de explotación, ya sea dentro del territorio nacional, como desde o hacia otros países” (Ley N° 26.842, 2012, Artículo 1°) ampliando y especificando además el concepto de “explotación”: “a) Cuando se redujere o mantuviere a una persona en condición de esclavitud o servidumbre, bajo cualquier modalidad; b) Cuando se obligare a una persona a realizar trabajos o servicios forzados; c) Cuando se promoviere, facilitare o comercializare la prostitución ajena o cualquier otra forma de oferta de servicios

19. Para mayor información ver <http://casoveron.org.ar/>

sexuales ajenos; d) Cuando se promoviére, facilitare o comercializare la pornografía infantil o la realización de cualquier tipo de representación o espectáculo con dicho contenido; e) Cuando se forzare a una persona al matrimonio o a cualquier tipo de unión de hecho; f) Cuando se promoviére, facilitare o comercializare la extracción forzosa o ilegítima de órganos, fluidos o tejidos humanos” (Ley N° 26.842, 2012, Artículo 1°).

La conformación de un marco jurídico nacional debe, necesariamente –sino se corre el riesgo de que todo quede en un plano meramente formal–, ser materializado a través de la conformación y/o redefinición de las instituciones encargadas de la materia y en la adopción de cursos de acción que tiendan a garantizar la norma en sí misma y los derechos allí establecidos.

En argentina este proceso implicó la creación y/o apoyo a las existentes agencias especializadas en investigación del delito y en la asistencia a las víctimas. Ejemplos concretos de ello son la creación de: la Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas, el Programa Nacional de Prevención y Erradicación de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas, la Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata,²⁰ la Oficina de Monitoreo de Publicación de Avisos de Oferta de Comercio Sexual –que prohibió la publicación de tales avisos–. Adicionalmente fueron creadas dentro de las estructuras de las fuerzas de seguridad divisiones específicas de lucha contra la trata de personas para la capacitación en la prevención e investigación de este delito.

No es nuestro objeto realizar aquí una evaluación de las políticas implementadas a nivel nacional para combatir la trata y tráfico de personas, no obstante, desde la sanción de la Ley del 2008, las cifras de víctimas rescatadas se han incrementado exponencialmente incrementándose con la reforma del 2012. Ya entre 2008 y 2011 el número de víctimas rescatadas pasó de 439 en 2009 a 1576 en 2011.²¹

6. Conclusiones

La “declinación” del sistema interestatal y la emergencia de la globalización han debilitado al Estado-Nación como garante básico del orden interno, como

20. La Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata fue creada mediante la resolución MJSyDH N° 2149/08, en el entonces Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, posteriormente, el 4 de mayo de 2012, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación firmó la resolución MJyDH N° 731/12, por la cual se derogó la resolución anterior y se creó el Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata, bajo la órbita de la Secretaría de Justicia, en el ámbito de la Subsecretaría de Política Criminal.

21. Ver Gatti *et al.* (2013).

sujeto esencial de las relaciones internacionales y como elemento clave en el control del territorio, la población y el mantenimiento de la seguridad potenciado el accionar de la *criminalidad organizada* y volviéndola además *transnacional*.

Examinando los medios de comunicación, las palabras como grupo de delincuencia organizada se encuentran frecuentemente en artículos sobre la trata de personas, no obstante, la trata de personas y la delincuencia organizada no son términos intercambiables. “Yet human trafficking is nothing more than a form of organised crime. The perpetrators of human trafficking can and do vary greatly from case to case” (Picarelli, 2009:115).²²

En efecto, el crimen organizado ha evolucionado tanto en lo que refiere a su estructura, sus formas como sus actividades. Se registra una evolución tendiente a la diversificación de las actividades de estas organizaciones criminales constada en la creciente especialización de algunos grupos que son capaces por si mismos de desarrollar toda la cadena de delitos para el alcance de un fin último, o en la vinculación horizontal con otros grupos criminales e incluso en el empleo de las herramientas y rutas ya desarrolladas para gestionar nuevas actividades ilícitas.

El factor clave que determina la actuación de estas redes y grupos tanto el tráfico como en la trata de personas es el rédito económico que obtienen, las ganancias que otorgan estas actividades como en cualquier otro mercado ilícito, en contraposición con el bajo riesgo de ser atrapados, enjuiciados y condenados. Esta maximización de las ganancias es también la clave de la movilidad hacia otras ramas y otros tipos de delitos evidenciada en estos grupos. “The mobility is both functional (i.e. based on what is needed to optimize involvement in existing crime types) and purely financial (i.e. based on what other criminal activities can be deployed considering the risks that are already being taken –e.g. combining drug trafficking with smuggling of migrants, because the practical organization of having a truck to cross the border has already been taken care of–)” (UNODC, 2010:50).²³

El relativo reconocimiento de la trata y el tráfico de personas como una forma de crimen organizado no parece haber generado un gran impacto en las políticas nacionales. Esta falta de cursos de acción concretos puede deberse en gran medida al desconocimiento que de este crimen existe a nivel global. El estado de desconocimiento de la materia, cuyo correlato en la carencia de políticas efectivas,

22. “Sin embargo, el tráfico de personas no es más que una forma de delincuencia organizada. Los autores de la trata de personas pueden y varían mucho de un caso a otro” (La traducción es propia).

23. “La movilidad es tanto funcional (es decir, basada en lo que se necesita para optimizar la participación en los tipos de delitos existentes) y puramente financiera (es decir, basada en qué otras actividades criminales pueden ser desplegadas teniendo en cuenta los riesgos que ya se están tomando –por ejemplo la combinación del tráfico de drogas con el contrabando de migrantes, debido a que la organización práctica para tener un camión que permita cruzar la frontera ya ha sido desarrollada–)” (La traducción es propia).

atenta directamente en el desarrollo de respuestas adecuadas desde los diversos ámbitos institucionales, desde el sistema judicial y las fuerzas encargadas del orden público para combatir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes que, como ya fue dicho anteriormente, requieren de respuestas basadas en el conocimiento.

Referencias Bibliográficas

- Aronowitz, Alexis A.: “Smuggling and trafficking in human beings: the phenomenon, the markets that drive it and the Organisations that promote it”, en *European Journal on Criminal Policy and Research*, N° 9, Netherlands, 2001, pp. 163-195.
- Adamoli, S.; Di Nicola, A.; Savona, E. y Zoffi, P.: *Organised Crime Around the World*, Helsinki, European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI), Publication Series N° 31, 1998.
- Batsyukova, Svitlana: “Human Trafficking and Human Smuggling: similar nature, different concepts”, en *Studies of Changing Societies: Comparative and Interdisciplinary Focus*, Vol. 1(1), 2012, pp. 39-49.
- Castro, Nazaret: “Esclavos modernos, migrantes de siempre”, en *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, Capital Intelectual, junio 2013.
- Chiarotti, Susana: *La trata de mujeres: sus conexiones y desconexiones con la migración y los derechos humanos*, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), Serie Población y Desarrollo, Santiago de Chile, mayo 2003.
- Gatti, Zaida et al.: *Trata de personas: políticas del Estado para su prevención y sanción*, Buenos Aires, Infojus, 2013.
- Global Alliance against Traffic in Women: *FAQ 2: Smuggling and Trafficking Intersections*, Bangkok, Suphatra Poonneam, 2011.
- Hobsbawm, Eric: *La era de la revolución. 1789-1848*. Buenos Aires, Crítica, 1997.
- Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons (ICAT): *The International Legal Frameworks concerning Trafficking in Persons*, Issue 1, International legal instruments, Vienna, 2012.
- Lee, Maggy (ed): *Human Trafficking*, Londres, William Publishing, 2007.
- Magliano, María José y Clavijo, Janneth: “La trata de persona en la agenda política sudamericana sobre migraciones: La securitización del debate migratorio”, en *Análisis Político*, Vol. 24 N° 71, Bogotá, ene-abr 2011.
- Naím, Moisés: *Ilícito. Como traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*, Buenos Aires, Debate, 2006.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONODC): *Toolkit to Combat Trafficking in Persons*, New York, United Nations, 2006.

- Trafficking in Persons: Global Patterns*, New York, United Nations, 2006.
- Human Trafficking: An Overview*, New York, United Nations, 2008.
- Organized crime involvement in trafficking in persons and smuggling of migrants*, Viena, United Nation, Issue Paper, 2010.
- A short introduction to migrant smuggling*, Viena, United Nation, Issue Paper, 2010.
- Smuggling of Migrants a Global Review and Annotated Bibliography of Recent Publications*, New York, United Nation, 2011.
- The role of Corruption in Trafficking in Person*, Viena, United Nation, Issue Paper, 2011.
- Global report on trafficking in persons 2012*, Viena, United Nations, 2012.
- Abuse of a position of vulnerability and other “means” within the definition of trafficking in persons*, Viena, United Nation, Issue Paper, 2013.
- World Drug Report 2014*, New York, United Nations, 2014.
- Oficina para el Monitoreo y Combate de la Trata de Personas: *2014 TRafficking in Persons Report*, Washington DC, US Department of State, 2014.
- Organización Internacional para las Migraciones, *Migración, Prostitución y Trata de Mujeres Dominicanas en la Argentina*, Buenos Aires, OIM, 2003.
- Informe situación: trata en Argentina*, Buenos Aires, OIM, 2005.
- La Trata de Personas en la Región Sudamericana - Compilación de Actividades realizadas por OIM y sus contrapartes*, Séptima Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Caracas, República Bolivariana de Venezuela, junio de 2007.
- La trata de personas en Argentina, Chile y Uruguay - Estudio exploratorio sobre la trata de personas con fines de explotación sexual en Argentina, Chile y Uruguay*, Rosario, Serapis, 2008.
- Nuevo escenario en la lucha contra la trata de personas en la Argentina - Herramientas para la persecución del delito y asistencia a sus víctimas*, Buenos Aires, OIM, 2009.
- Migrantes Paraguayos en Argentina: población, instituciones y discursos*, Cuadernos Migratorios N° 4, Buenos Aires, OIM, 2013.
- Organización Internacional para las Migraciones y Roberto Benencia: *Perfil Migratorio de Argentina 2012*, Buenos Aires, OIM, 2012.
- Picarelli, John: “Human Trafficking & Organised Crime in the US & Western Europe”, en Cornelius Friesendorf (ed.), *Strategies Against Human Trafficking: The role of the Security Sector*, Study Group Information, Viena, 2009, Chapter 3.
- Programa Internacional de las Naciones Unidas para el Control de las Drogas: *UN International Drug Control Programme facing the challenge*, UNDCP, 1997.
- Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas Ministerio Público Fiscal (UFASE): *Informe la trata sexual en argentina aproximaciones para un análisis de la dinámica del delito*, Buenos Aires, UFASE, 2010.

Weissbrodt, David y Anti-Slavery International: *Abolishing Slavery and its Contemporary Forms*, New York and Geneva, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 2002.

Instrumentos Jurídicos Internacionales

Acuerdo Internacional para Asegurar una Protección Eficaz contra el Tráfico Criminal Denominado Trata de Blancas, 1904.

Convención Internacional para la Represión de la Trata de Blancas, 1910.

Convenio Internacional para la Supresión de la Trata de Mujeres y Niños, 1921.

Convención sobre la Esclavitud, 1926.

Convención sobre el Trabajo Forzoso, 1930.

Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad, 1933.

Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, 1949.

Convención sobre la abolición del Trabajo Forzado, 1957.

Convención Americana de Derechos Humanos - Pacto de San José de Costa Rica, 1969.

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1979.

Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, 1988.

Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores, 1994.

Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer - Convención de Belem do Pará, 1994.

Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999.

Convención sobre los Derechos del Niño, 2000.

Protocolo Facultativo sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Pornografía Infantil, 2000.

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000.

Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000.

Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000.

CAPÍTULO 10

CIBERCRIMEN: EL DELITO EN LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

Gustavo Saín

Internet no nació siendo una red de computadoras públicas pensada para las actividades cotidianas de la gente. Surge en 1959 como un proyecto del Departamento de Defensa de los Estados Unidos para las comunicaciones militares y académicas de ese país. Su objetivo fue crear un medio para las comunicaciones descentralizado que permitiese el flujo constante de información sobre ese territorio. Basado en las técnicas de dispersión utilizadas por las guerrillas, la idea fue diseñar un medio de comunicación infalible ante la hipótesis que una bomba nuclear soviética colapsara las telecomunicaciones en una parte del territorio norteamericano. La tecnología de Internet funciona de la siguiente manera: cuando uno envía información desde una computadora hacia otra, al momento que sale del dispositivo el mensaje se fragmenta en paquetes de datos que viajan por diferentes vías. Cuando estos llegan a destino los fragmentos se unen y la información llega en forma completa. En la red existen computadoras “ruteadoras” que eligen la mejor vía de comunicación para tal fin. Si algún punto de Internet no funciona, automáticamente se reenvía por otra ruta que el sistema reconoce como más conveniente. El objetivo era que la información fluya.

En este sentido, Internet no fue pensada en la seguridad de los contenidos –los datos y la información– sino que fue diseñada pensando en la seguridad física de las redes. Una vez finalizada la Guerra Fría y realizada la apertura pública de Internet por parte del Gobierno norteamericano a mediados de la década del noventa, dicha estructura se expandió al resto del globo con estas características técnicas. Si bien se establecieron protocolos de comunicación más seguros y sistemas de encriptación de la información, la arquitectura de red es la misma. Por otro lado, el mecanismo para la asignación de direcciones en la web tampoco fue pensado en estos términos. Las entidades registrantes tienen como finalidad principal que las direcciones no se repitan, no establecer una verificación de sus titulares y la finalidad del sitio. De esta manera, cualquier usuario particular puede registrar un sitio web similar a cualquier organización, siempre y cuando no sea

idéntica a la original por alguna letra o carácter, lo que esto resulta fundamental en términos de crear sitios web falsos para el robo de identidad o realizar otro tipo de fraudes o estafas.

Por último, Internet es una red de redes de computadoras independientes, cada una de ellas con su propia estructura y su configuración. Lo único que hace que esas redes se comuniquen es la utilización de un conjunto de protocolos de comunicaciones comunes que hacen que esas computadoras puedan entenderse entre sí. Más allá de esto, en términos de infraestructura, los puntos principales de Internet se encuentran en Estados Unidos, en tanto que topológicamente desde ese país se expandió al resto del mundo. Asimismo, las empresas más importantes de la red –conocidas como los gigantes de Internet– poseen sus servidores en territorio norteamericano y el epicentro de fabricación y diseño de *software* y *hardware* a nivel mundial se encuentra en Silicon Valley, California, lo que marca la preeminencia de este país en términos industriales y tecnológicos en Internet.

Con el inicio de las comunicaciones mediadas por computadoras durante los años sesenta, comenzaron a aparecer diferentes tipos de conductas indebidas o ilícitas entre los usuarios conectados a los centros académicos y laboratorios de investigación de aquel entonces. Con la Internet “comercial” y el surgimiento de la Web durante la década del noventa, aparecen nuevos peligros y amenazas para la seguridad de las personas a partir de las oportunidades tecnológicas que ofrece este medio para la comisión de delitos. El fenómeno de la cibercriminalidad no sólo es abordado por los diferentes organismos gubernamentales y fuerzas de seguridad de diferentes países sino también por organismos internacionales, estos últimos con el objetivo de fortalecer la cooperación entre los mismos.

1. Breve historia de los delitos informáticos

Los primeros registros de delitos relacionados con computadoras comienzan en la década del sesenta con los llamados fraudes telefónicos, por los cuales se manipulaban las redes de telefonía para evitar los gastos de llamadas en comunicaciones de larga distancia. Los *phreakers* –un término derivado de las palabras en inglés *freak*, de rareza; *phone*, de teléfono; y *free*, gratis– “hackeaban” las centrales telefónicas con el objetivo de obtener los códigos de discado a través de un dispositivo diseñado para tal fin. Los *blue box* o cajas azules establecían comunicaciones en forma gratuita simulando los tonos de llamadas y eran utilizados básicamente para comunicaciones de larga distancia. En cuanto a la utilización de computadoras, la principal preocupación estaba dada por el manejo de la información a partir del almacenamiento y procesamiento de datos personales en los dispositivos producido a partir de la publicación de la obra *1984* de George

Orwell, donde se relataba la existencia de un Gran Hermano omnipresente que controlaba y vigilaba la vida de las personas.

Durante la década del setenta comienzan a registrarse los primeros casos de espionaje informático, piratería de *software*, el sabotaje y la extorsión. El espionaje se producía mediante la copia directa de información desde discos duros y *diskettes* y la absorción de emisiones electromagnéticas que irradian las computadoras. Los objetivos eran los programas de *software*, datos de investigación en el área de defensa, información contable de las empresas y las libretas de direcciones de clientes. En cuanto a la piratería, la modalidad característica era la copia no autorizada de programas de computadora, fundamentalmente en el marco del espionaje industrial. En relación al sabotaje y extorsión informática, se registraron varios casos de uso de bombas caseras en computadoras de empresas motivados por problemas laborales. Asimismo se comenzaron a producir los primeros casos de fraudes en el ámbito corporativo con el objetivo de manipular las facturas para pagos de salarios de personal y los balances de los bancos.

Ya durante la década de 1980, se incrementan las estafas mediante la manipulación de uso de tarjetas de débito en cajeros automáticos a partir de la vulneración de las bandas magnéticas. También comenzaron a aparecer contenidos ilícitos y nocivos en la red tales como amenazas contra las personas, incitación al odio y el intercambio de material de pornografía infantil, tanto así como actos de violencia y discriminación racista por parte de grupos extremistas. Nuevas técnicas de *hacking* manipulaban sistemas de vuelo o sistemas hospitalarios y de salud, entendidos como “ataques contra la vida”. En términos de espionaje político, la red comenzó a jugar un rol preponderante. En 1989, cuando la justicia alemana identificó a *hackers* que utilizaban Internet para el acceso a información privilegiada de Estados Unidos y Gran Bretaña para luego venderla a la KGB.

Con la apertura global de Internet a mediados de los noventa por parte de la administración norteamericana y el posterior desembarco de las empresas y bancos a la red para el desarrollo del comercio electrónico, la preocupación central pasaba por el desarrollo de estándares de encriptación seguros para el desarrollo de operaciones financieras y la compraventa de productos en línea. Asimismo, la industria discográfica y cinematográfica comenzó una afrenta contra la multiplicidad de casos de violaciones a los derechos de autor a partir de la descarga e intercambio en línea de música y películas bajo leyes de *copyright*, lo que generó un debate acerca de cómo concertar acciones de cooperación internacional para evitar fugas del negocio. La difusión de imágenes y/o ofrecimiento de servicios sexuales de menores en la Web alertaban a las autoridades de los países sobre la ola de pedofilia que asomaba a partir de casos de *grooming* o acoso sexual a menores en línea. El tema de la protección a la intimidad y la privacidad se empezaron a debatir mediante el uso de nuevas tecnologías.

2. Definición de cibercrimen

El término *delitos informáticos* o *delincuencia relacionada con computadoras* aparece por primera vez en algunos artículos periodísticos de los Estados Unidos a mediados de los años sesenta, donde se retrataban algunos casos registrados que tomaron estado público por aquel entonces. Al igual que 1984 de Orwell, otras novelas fantásticas también retrataban la vinculación entre la tecnología y la vida cotidiana de las personas. En la actualidad no existe una definición estándar para este tipo de criminalidad. Cuando se habla de *delitos informáticos*, el significado más generalizado es aquel que los describe como conductas indebidas e ilegales donde interviene un dispositivo informático como *medio* para cometer un delito o como *fin* u *objeto* del mismo. En ambos casos se le asigna una importancia condicionante al lugar que ocupa la tecnología en el hecho más que a la naturaleza delictiva del acto mismo. Para el primer caso, si una persona amenaza a otra por vía de un correo electrónico desde una cuenta ficticia, la computadora oficia como medio para la comisión del crimen. Para el segundo, si un *hacker* envía un virus para afectar en funcionamiento de una computadora, el dispositivo es el objeto del crimen.

Si bien esta definición puede resultar poco precisa –en tanto que dentro de esta definición entraría un daño físico a una computadora, por ejemplo– es la más utilizada actualmente. En este sentido, otras definiciones, sin embargo, limitan el alcance de estos delitos a aquellas conductas que se dan en el ciberespacio o la nube, únicamente, limitando al entorno de Internet este tipo de criminalidad. Este es el caso del criminólogo Majid Yar, que define los delitos informáticos como “no tanto a un único distintivo tipo de actividad delictiva, sino más bien a una amplia gama de actividades ilegales e ilícitas que comparten en común el único medio electrónico (ciberespacio) en el que tiene lugar” (Yar, 2006:5). Esta ambigüedad conceptual se refleja en los diferentes tipos de terminologías utilizadas para denominar estos comportamientos: delitos informáticos, crímenes cibernéticos, delitos relacionados con computadoras, ciberdelitos, delitos electrónicos, crímenes por computadora, cibercrimen, delitos telemáticos, entre otros.

Unas de las primeras definiciones fue elaborada por el Stanford Research Institute International de los Estados Unidos en 1979 para el Departamento de Justicia de ese país, definiendo estas conductas como “cualquier acto ilegal donde el conocimiento de la tecnología computacional es esencial para el éxito de su prosecución” (Schjolberg, 2009:8). En 1983, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) definió a los delitos informáticos como “cualquier comportamiento antijurídico, no ético o no autorizado, relacionado con el procesamiento automático de datos y/o transmisiones de datos” (Estrada Garavilla, 2008:2). En 1995, el Consejo de Europa elaboró una recomendación en

materia de derecho procesal penal para los países miembros donde define a estos hechos como “cualquier delito penal donde las autoridades de investigación deben obtener acceso a información que ha sido procesada o transmitidas por sistemas computacionales o sistemas de procesamiento electrónico de datos” (Schjolberg, 2009:8). Por último, el Convenio sobre Ciberdelincuencia del Consejo de Europa, firmado en Budapest, Hungría en 2001, define estas conductas estableciendo una clasificación de cuatro tipos de delito: 1) Delitos contra la confidencialidad, integridad y disponibilidad de los datos y sistemas informáticos; 2) los delitos informáticos propiamente dichos; 3) los delitos relacionados con contenidos ilícitos y 4) Infracciones al derecho de autor.

3. Criminología del cibercrimen

Desde un punto de vista criminológico, en la actualidad no existe una rama o área de estudio que aborde esta problemática desde esta perspectiva. Algunas disciplinas que se ocupan de esta temática son, por un lado el Derecho, donde encara el estudio de los diferentes *delitos informáticos* a los fines de incorporar nuevas figuras penales a la legislación, mientras que por otro existe un área que podríamos denominar *seguridad informática*, que entiende acerca de cuestiones relacionadas con la seguridad de los dispositivos computacionales desde un punto de vista tecnológico. La primera de ellas mantiene un enfoque meramente sancionatorio, en tanto que focaliza su estudio en la disuasión de este tipo de conductas a partir de la sanción penal. La segunda es preventiva, ya que pone el acento en la protección del *software* y el *hardware* de los dispositivos.

Si bien no existen abordajes integrales de los delitos informáticos, podemos enumerar una serie de características que hacen a este tipo de conductas. En primera instancia, la mayoría de los delitos informáticos son *anónimos*, en tanto que Internet permite a sus usuarios la creación de identidades ficticias. La mayoría de los servicios más utilizados de la red son gratuitos y no requieren de procedimientos de autenticación exhaustivos de sus usuarios. En este sentido, la mayoría de las empresas solo solicitan a los usuarios de sus aplicaciones de un nombre de usuario y contraseña, para lo cual el acento no está puesto en la acreditación de identidad real de las personas, es decir, quien está del otro lado de la pantalla.

Asimismo son *transnacionales*, ya que se puede cometer desde una computadora y afectar a varias computadoras en distintos puntos del planeta. Esto cambia radicalmente el concepto de escena del crimen ya que no está representada por un espacio físico sino virtual y las pruebas del delito pueden estar tanto en el dispositivo desde donde se cometió el hecho ilícito o los diferentes sistemas

afectados, sean computadoras, redes o sitios web. Por último, Internet acorta las barreras del tiempo y el espacio por la instantaneidad de las comunicaciones, lo que transforma a este tipo de conductas en *inmediatos* en cuanto a su emisión/comisión.

Una característica propia de estos tipos de delito, es el *bajo nivel de denuncia* que tienen debido a diferentes factores, entre los que se destacan:

- El desconocimiento por parte de los usuarios de que están siendo víctimas de un delito informático: por ejemplo, una persona puede descargar en forma involuntaria un archivo espía a su computadora programado para extraer información de la computadora sin que éste se dé cuenta de la presencia del mismo.
- La ausencia de legislación que incluya este tipo de conductas por la falta de tipificación en los códigos civiles y penales de los países, en tanto que al tratarse de una problemática novedosa que tiene lugar en entorno virtual está en constante evolución.
- La baja resolución judicial de este tipo de casos por la falta de capacitación de los funcionarios judiciales –jueces y fiscales–, peritos y asesores legales especializados en el tema, y la dificultad que presentan estos delitos en términos de investigación criminal.
- El temor de las empresas privadas ante la posibilidad de ver afectada su imagen y reputación al ponerse en evidencia los fallos de seguridad de sus sistemas y redes, tanto así como tratar de evitar grandes indemnizaciones a sus clientes por orden de la justicia por la ausencia de medidas de seguridad certeras de protección de los datos de terceros.
- Las resoluciones tecnológicas de muchos de estos delitos, cuando por ejemplo ingresa un virus a una computadora y es detectado por un programa antivirus se elimina. En estos casos, el hecho no es denunciado por la víctima.
- Las soluciones administrativas brindadas por los proveedores de servicio de Internet, como por ejemplo, cuando se *hackea* una casilla de *mail* y el delito no es denunciado porque se utilizan los mecanismos de resolución brindados por las empresas para recuperar una cuenta a través de una serie de procedimientos de autenticación del usuario.

En criminología existe un concepto acuñado por el sociólogo estadounidense Gary Green en 1990 que es el de *delito ocupacional*. A partir de un incremento de casos de corrupción política, malversación de fondos, abuso de menores, evasión impositiva, operaciones de información privilegiada en el mercado de valores, contaminación ambiental y brutalidad policial en Estados Unidos durante la década del setenta, Green observó que estos delitos comenzaban a producirse a partir de oportunidades ocupacionales. Para este autor, el delito ocupacional

es “cualquier acto penado por la ley que se comete a partir de las oportunidades generadas en el transcurso de una ocupación que es legal” (Green, 1990:12-13) y se clasifican en *delitos organizacionales*, *delitos de autoridad estatal*, *delitos profesionales* y *delitos individuales*.

Los *delitos organizacionales* son crímenes que se cometen en beneficio de la organización, mientras que los gubernamentales son delitos cometidos por autoridades en el ejercicio de la función pública. Los *delitos profesionales* se cometen en función del desarrollo de una actividad profesional, mientras que los delitos individuales son hechos ilícitos cometidos en el curso de una ocupación. Bajo esta clasificación, se puede decir que el cibercrimen como fenómeno criminológico, surge como una forma de *delito ocupacional de tipo profesional*, en tanto que las posibilidades para la comisión de conductas indebidas e ilícitas aparecieron en el ejercicio de su actividad profesional de los ingenieros, programadores y especialistas en informática que le dieron forma a Internet

4. Los hackers

La palabra “hacker” aparece en la década del sesenta en los Estados Unidos, así se autodenominaban los programadores del MIT –el Instituto de Tecnología de Massachusetts– que trabajaban en el campo de la informática interactiva para que las computadoras pudieran comunicarse entre sí. El termino proviene del verbo “to hack” (hachar, en inglés) en honor a los técnicos telefónicos que subían a los postes y arreglaban las cajas telefónicas a “golpes de hacha”. Los primeros hackers eran jóvenes contratados por empresas o centros de investigación que independientemente de las tareas encomendadas por estas organizaciones buscaban crear o descubrir cómo funcionan las cosas a través del conocimiento técnico. Si bien hoy en día el término aparece cargado de una connotación despectiva por la actividad ilícita de algunos de ellos, de esta subcultura salieron las principales innovaciones relacionadas con Internet tal como la conocemos en la actualidad.

Como se señaló anteriormente, los primeros hackers con fines ilícitos fueron los phreakers, estos eran rechazados por la cultura hacker y para diferenciarse los llamaban crackers, del verbo “to crack”, romper. Actualmente existen dos clasificaciones de hackers, de sombrero blanco y de sombrero negro. Los hackers de sombrero blanco o éticos actúan para proteger los sistemas buscando vulnerabilidades para solucionarlas, buscan el conocimiento a través del descubrimiento de cómo funcionan las cosas. Los hackers de sombrero negro tienen fines ilícitos y buscan dañar o beneficiarse económicamente en base a terceros e intentan penetrar en las redes para extraer información, plantar virus, hackear mails, etc.

A diferencia de lo que piensa la mayoría de la gente, los hackers no son personas con capacidades superiores al resto de los mortales, aunque como en toda actividad existen personas brillantes que se destacan en lo que hacen. Además de conocimientos en programación y sistemas, por sobre todas las cosas tienen *curiosidad y tiempo*. Los hackers se pasan horas frente a la computadora descubriendo cómo funcionan las cosas, diseñando programas específicos o experimentando en base a pruebas de ensayo como vulnerar los sistemas de seguridad de las bases de datos. Intentan mantener una *reputación* con sus pares y muchos de ellos son *competitivos*, aquellos que están en actividad maliciosa quieren mostrar sus logros desde el anonimato, mediante el uso de un sobrenombre o alias, al resto de sus pares.

Existe un *espíritu colaborativo* de intercambio de experiencias sobre dispositivos y también de técnicas para vulnerar los sistemas informáticos. Asimismo el concepto de cultura *hacker* está íntimamente relacionado con el de *software libre*. Son programas abiertos donde cualquier usuario puede modificar su código fuente para mejorarlo o aportar funcionalidades al mismo, a diferencia del *software* comercial que tiene un código fuente cerrado y opera bajo el régimen de obra protegida por los derechos de autor. Además de los *hackers* tradicionales, están los *hackers empresarios*, que es una cultura *hacker* pero que funciona en base al dinero, es decir, desarrollan su actividad con el objetivo de obtener ganancias en base a la innovación tecnológica, tales como lo hicieron Bill Gates con Microsoft y Steve Jobs con Apple.

Por otro lado están los *hackers activistas* o “hacktivistas”, que tienen una finalidad política. En líneas generales bregan por la libertad de expresión y el derecho a la información en Internet y se manifiestan contra los gobiernos y las empresas que ellos consideran afectan estos principios. Estos *hackers* tienen un *espíritu libertario y antiburocrático* y en algún punto, *anarquista*. Para estos *hackers* la propiedad intelectual debe ser libre para el acceso universal de las obras artísticas y literarias, tanto así como al conocimiento y la divulgación de ideas. Bregan por la privacidad y el anonimato de las comunicaciones, el no registro de los contenidos de las mismas por parte de los proveedores de servicio y la no vigilancia. Un ejemplo de estos *hackers* es el grupo Anonymous, que actúa desde la clandestinidad y el anonimato desde Internet y fuera del mundo virtual realizando manifestaciones públicas en diferentes partes del mundo mediante la utilización de máscaras.

5. El campo de la seguridad informática

Para Álvaro Gómez Vieites se puede definir a la seguridad informática como cualquier acción que impida la ejecución de operaciones no autorizadas sobre un

sistema informático o red de computadoras. En líneas generales, comprende el conjunto de medidas preventivas, de detección y corrección destinadas a proteger los recursos informáticos de una organización. De los diferentes factores que inciden en la seguridad informática, se podría definir como los más importantes *la confidencialidad, la autenticidad y la integridad* (la tríada CIA, Confidentiality, Integrity, Availability). La confidencialidad hace alusión a la garantía de que cada mensaje transmitido por las redes o almacenado en un dispositivo pueda ser leído por su legítimo destinatario. La autenticidad, en cambio, refiere a la identidad legítima del creador de un mensaje o documento, tanto así como la autenticidad de un equipo al cual uno se conecta dentro de una red. La integridad, por último, refiere a la garantía de que los contenidos de un documento no haya sido alterada desde su creación o durante su transmisión.

El objetivo de la seguridad informática es la de mitigar los efectos de las amenazas y vulnerabilidades de los dispositivos mediante una serie de controles. Existen diferentes tipos de controles. Los controles físicos incluyen medidas de protección de los dispositivos, tales como cerraduras electrónicas, sistemas de acceso biométrico, cámaras de seguridad etc. Los controles tecnológicos son aquellas medidas relacionadas con la seguridad de las aplicaciones y del sistema operativo de una computadora. Asimismo se encuentran los controles de tipo administrativos, que son aquellos que hacen a la política de seguridad de una organización. En cuanto a los diferentes planos donde actúa la seguridad informática, los mismos son el *técnico*, el *legal*, el *humano* y el *organizativo*. En cuanto al aspecto más importante, el técnico, incluye el nivel físico (*hardware*) como el nivel lógico (*software*) y comprende la ejecución de las medidas de seguridad implementadas por una organización para la protección de los sistemas informáticos y sus redes de comunicación.

Por último, existen tres conceptos claves para la seguridad informática: las amenazas, las vulnerabilidades y los incidentes de seguridad. Las *amenazas* son eventos accidentales o intencionados que pueden ocasionar algún daño al sistema informático y ocasionar pérdidas materiales o financieras. Existen diferentes tipos de amenazas: naturales (incendios, inundación, tormenta, fallas eléctricas, explosiones, etc.); agentes externos (ataques de una organización criminal, sabotajes, disturbios y conflictos sociales, robos, estafas, virus informáticos, etc.) y agentes internos (descuidos del personal, errores involuntarios en el manejo de herramientas, sabotaje por parte de empleados descontentos, entre otras). Una *vulnerabilidad*, en cambio, es una debilidad que presenta un sistema informático que puede permitir que las amenazas causen daños en los mismos y así producir pérdidas para la organización. Por último, un *incidente de seguridad* es entendido como un evento que puede producir una interrupción de los servicios brindados por un sistema informático y/o posibles pérdidas materiales o financieras.

6. Derecho y las nuevas tecnologías

Históricamente, diferentes bienes inmateriales o intangibles fueron considerados por las legislaciones penales como un bien jurídico a proteger. Así sucedió con la materia y la energía, contempladas en los códigos modernos de occidente. Con el surgimiento y auge de disciplinas como la cibernética, la informática y expansión de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) y las redes de comunicación como Internet, el valor de la información como bien intangible adquirió una nueva dimensión. Tal como se describe en el *Manual de las Naciones Unidas sobre prevención y Control de Delitos Informáticos* de 1994 “hasta ahora, los códigos penales de todos los países se ha protegido de forma preponderante a los objetos tangibles y visibles. Aunque la protección de la información y de otros objetos o valores intangibles existía ya a mediados del siglo XX, lo cierto es que hasta muy recientemente no ha revestido importancia. En los últimos decenios se han producido cambios importantes: de una sociedad industrial se ha pasado a una sociedad postindustrial, el valor de la información ha aumentado en las esferas económica, cultural y política, y se ha incrementado la importancia de la tecnología informática, cambios que han planteado nuevos problemas jurídicos y han requerido nuevas respuestas jurídicas a la legislación en materia de información” (ONU, 1994:14).

Así, el Derecho tuvo que adaptar su teoría no sólo para la protección de la información y los dispositivos sino para el mejoramiento de procesos jurídico-administrativos. En cuanto a la informática como objeto de estudio, es a través del *Derecho Informático* o *Derecho de Alta Tecnología* donde se aplica las reglas jurídicas con los problemas vinculados con la tecnología. Dentro de este campo existe un área relacionada con el derecho penal, que consiste en el estudio de aquellos delitos donde la informática desempeña un papel condicionante, tanto como medio para la comisión de un ilícito.

Muchos países comenzaron a modernizar su legislación de acuerdo a las nuevas modalidades ilícitas. Algunos países incorporaron los delitos informáticos a su normativa mediante la promulgación de leyes específicas en el área, mientras que otros modificaron su legislación para incorporar nuevas figuras que incluyan a la información como un bien jurídico a proteger. Otros, sin embargo, trataron de aplicar los tipos penales convencionales para la protección de la misma, como por ejemplo los delitos contra la propiedad cuando el bien afectado eran las computadoras personales; tanto así como los delitos contra la intimidad para el caso de la interceptación del correo electrónico como correspondencia personal, por ejemplo.

En Abril de 2001, el Comité de Ministros del Consejo de Europa –el organismo internacional más antiguo del viejo continente– adoptó un proyecto orientado a

armonizar las legislaciones de los cuarenta y siete estados miembros en la materia. “The Convention on Cybercrime” o “Convenio sobre Cibercriminalidad de Budapest” –por la ciudad donde se terminó firmando en noviembre de 2001–, representa en la actualidad el documento de referencia internacional más importante en términos de Derecho Penal, Derecho Procesal Penal y cooperación internacional en materia de delitos informáticos, entrando en vigencia el 1 de julio de 2004.

7. Delitos económicos en línea

Se entiende como fraudes por Internet aquellos engaños que utilizan entornos virtuales en la red tales como sitios web, salas de chat, foros de discusión y correos electrónicos, entre otros, y son realizados con una finalidad puramente económica o delictiva. El fraude más común en Internet es el *robo de identidad*, un delito antiguo que consiste en la obtención de datos personales o financieros de un tercero para la comisión de una ilicitud.¹ En Internet se intentan obtener datos financieros tales como números de tarjeta de crédito, número de cuenta bancaria, datos de identificación personal, datos filiatorios, claves de acceso a sistemas de banca electrónica o de casillas de *mail*, y perfiles de redes sociales como Facebook, por ejemplo. La técnica más común en Internet es el *phishing*, un derivado de la palabra “pescar” en inglés, que consiste en la recepción de un correo electrónico proveniente de una supuesta institución legítima –generalmente un banco, una institución gubernamental, un servicio de pago electrónico– solicitando a la víctima datos personales por cuestiones de seguridad o para validar una operación.²

Otra modalidad para el robo de identidad se produce mediante la instalación de *software* espía o *spyware* en una computadora, que son aplicaciones que registran la actividad de los usuarios. Uno de ellos son los llamados *keyloggers* –logueo de claves, en inglés– que son archivos que graban todo lo que teclea un usuario desde que inicia la sesión hasta que termina. Generalmente estas aplicaciones son

1. Antes de la popularización de Internet se llevaba a cabo cuando una persona compraba en un comercio u hotel y pagaba con su tarjeta de crédito mediante una técnica conocida en Estados Unidos como el “shoulder surfing” (surfeando sobre el hombro), donde se trataba de obtener el número de tarjeta de crédito e identificación del titular para luego realizar compras telefónicas de productos. También a través de una técnica llamada “dumpster diving” que consistía en revolver los botes de basura cercanos a las empresas para encontrar recibos, facturas o registros financieros que contuvieran datos de cuentas corporativas o de clientes.

2. El más común es el *phishing* bancario. Lo que se hace habitualmente en estos casos es acceder a la cuenta, transferir dinero a otras cuentas o realizar comprar en líneas en tiendas de productos de rápido despacho y a direcciones temporales.

descargadas por un usuario en forma involuntaria de Internet. Si durante el lapso de uso de la computadora esa persona ingresó a su casilla de *mail*, su perfil de una red social o al sistema de *homebanking*, el “phisher” –la persona que intenta robar esos datos– obtiene esta información a partir de un informe que arroja el mismo programa y es enviado en forma remota para su posterior uso ilícito.

Otra técnica común es el uso de *virus*, *gusanos* o *troyanos*, programas diseñados para obtener información de tipo personal y financiera de un usuario. Los virus y los gusanos necesitan que se ejecuten por parte del usuario en forma inintencionada, la diferencia entre uno y otro es que el gusano se reproduce en los sistemas en forma automática. Los troyanos pueden tener un fin malicioso pero no necesariamente. La última opción es el *sabotaje a las bases de datos de entidades financieras* en forma remota a través de Internet a partir de lo que se conoce como agujeros negros, que son las fallas de seguridad que presentan estas redes y son detectadas por los *hackers* e ingresan al sistema extrayendo esta información.³

Asimismo existen fraudes y estafas en Internet. Algunos de ellos son el fraude nigeriano,⁴ fraudes relacionados con el empleo e inversiones, con viajes y turismo, con créditos y préstamos personales, de servicios médicos, de donaciones, de servicios migratorios y de falsos antivirus. La mayoría de las veces siempre solicitan a la víctima un pago anticipado por la venta de un producto o servicio, en calidad de pago de honorarios profesionales, gastos administrativos varios, etc. y las vías persuasión son correos electrónicos, *banners* o *pop-ups* –que son publicidades que aparecen en sitios web– enlaces que aparecen en foros de discusión o salas de chat. Estos derivan a un sitio web en apariencia legítimo para la venta de productos o servicios. Asimismo solicitan algún pago mediante tarjeta de débito o crédito, depósito bancario, transferencia electrónica, uso de sistemas de pago electrónico o envío de cheques por correo postal, entre otros.

3. En el 2005, en Estados Unidos, un *hacker* ingreso a la red de la empresa Card System Solution, una empresa que alojaba datos de clientes de Visa, Mastercard y American Express, de donde extrajo datos de cuarenta millones de clientes. La empresa tuvo que anular los nombres y números de cuenta de los afectados y asignarles unos nuevos, hay muchos casos como estos pero este fue uno de los casos de robo de identidad más efectivos de la historia de Internet.

4. El fraude nigeriano consiste en la llegada de un correo electrónico de un preso político o exiliado, comerciante o familia adinerada de Nigeria que ofrece transferir una gran cantidad de dinero a cambio de una comisión. Los motivos del pedido están relacionados con restricciones políticas o financieras del país o encarcelamiento del titular. El mismo puede incluir envío de documentación “oficial” vía correo postal, fotografías de grandes fajos de dinero o la invitación a viajar a Nigeria para realizar la operación. El objetivo del engaño puede ser la obtención del número de la cuenta de la víctima para lavado de dinero o el fraude, solicitando a la persona que realice un pequeño depósito para el pago de impuestos, honorarios o gastos administrativos varios.

8. Crimen organizado e Internet

Desde la apertura pública de Internet, los grupos delictivos que ejercer este tipo de criminalidad utilizan las nuevas tecnologías para el desarrollo de sus actividades. En materia de narcotráfico, la aparición de Internet como medio de comunicación representó una herramienta útil en términos de distribución y venta de sustancias ilícitas. Si bien históricamente el crimen organizado hizo uso de las tecnologías de punta para el desarrollo de sus operaciones –teléfonos satelitales, agendas electrónicas, computadoras, celulares encriptados, etc.– Internet en tanto herramienta flexible y descentralizada parece adaptarse mucho más a la forma de organización de estos grupos que operan horizontalmente, más que de arriba para abajo. Para el caso de tráfico de drogas, la estructura en red resulta una ventaja en tanto un núcleo de personas que disponen de vínculos con una periferia dispersa y así fácilmente eludible en términos de persecución penal. Si a esto le agregamos el alcance global de la red y las posibilidades de anonimato, las nuevas tecnologías digitales resultan óptimas para las estructuras organizativas de las bandas de narcotráfico.

Algunas actividades relacionadas con conductas ilícitas vinculadas con drogas son el uso de chats privados para la organización de actividades de entrega, el establecimiento de comunicaciones encriptadas y foros de discusión en sitios web privados para la venta de sustancias en páginas específicas por intermedio de “*dealers* virtuales” y su posterior entrega a domicilio. Cabe destacar un fenómeno que se dio en los últimos años que plantea un desafío en términos de regulación y control por parte de las autoridades sanitarias de los países, la aparición de las *farmacias por Internet*. La falta de regulación existente en muchos países en cuanto a la actividad de los laboratorios y distribuidoras de medicamentos representó una buena posibilidad para la venta ilícita de drogas prohibidas, no sólo por parte de fábricas de medicamentos y compañías farmacéuticas, sino también por grupos provenientes del narcotráfico.

En materia de *lavado de dinero*, el uso de nuevas tecnologías de la información y la comunicación para la legitimación de fondos es definido como *cyberlaundering* o “ciberlavado”. La misma se realiza en diferentes etapas en base al uso de sistemas de pago electrónicos; la banca electrónica o *home-banking* y los juegos de azar en línea, entre otros. En este sentido, Internet posee varios elementos que resultan propicios para el blanqueo del producto del delito, como por ejemplo la vulnerabilidad que presentan algunos sistemas electrónicos en términos de seguridad, la confidencialidad de algunas operaciones *on line*, las posibilidades que brinda el servicio y la aplicación de técnicas y herramientas automatizadas de *software* para el lavado de fondos. Si a esto se le suma la ausencia de controles

y regulación de la actividad en varios países, las oportunidades para la comisión de este ilícito se incrementan considerablemente.

Existen varias formas de legitimar fondos ilícitos en Internet. Uno de ellos es a través del comercio electrónico, mediante la facturación de servicios no realizados, la sobrefacturación de productos adquiridos en subastas en línea, los fraudes en operaciones comerciales y el cobro de tasas elevadas, entre otros. Otro método es la realización de consultorías en agencias o estudios con sede en paraísos fiscales, tanto para la adquisición de bienes, inversión en negocios o mediante la creación de empresas ficticias que comercialicen en la red. Por último, la presentación de documentación de ganancias en sitios donde se desarrollan juegos de azar en línea (casinos y sitios de apuestas deportivas) presenta una dificultad para acreditar validez de certificaciones de ganancias de los operadores provenientes de otros países. La ausencia de regulación legal y supervisión de actividades en muchos países favorece esta posibilidad.⁵

9. Guerra cibernética

Con la adopción de la informática por parte de organizaciones gubernamentales y el sector público, apareció un nuevo tipo de conflictividad bélica entre Estados que utiliza a las computadoras como armas y al ciberespacio como campo de batalla. La *guerra cibernética* o ciberguerra –también llamada guerra de alta tecnología– es manejada en secreto por las diferentes agencias gubernamentales de algunos países desarrollados en materia tecnológica. Tiene como objetivo encontrar las vulnerabilidades técnicas de los sistemas y redes del enemigo para penetrarlas y atacarlas, tanto así como realizar operaciones de espionaje político, fundamentalmente extrayendo datos e información sensible relacionada.⁶

5. Con la aparición de nuevas aplicaciones y servicios de comunicación se incorporaron nuevos actores para el tráfico ilícito de sustancias y el blanqueo de los productos del delito. Por un lado aparecieron los llamados *mediadores virtuales*, personas que se encargan de transformar el “dinero virtual” ilegal en efectivo. En la mayoría de los casos los mediadores tienen contactos con personal de bancos o instituciones financieras que garantizan este procedimiento a cambio de un porcentaje de dinero de la operación de acuerdo al monto. También están los *cashiers* o blanqueadores profesionales, encargados de lavar dinero en la red mediante una serie de movimientos de los fondos por diferentes cuentas y así evitar el rastreo por parte de las autoridades de control. En este caso la efectividad del proceso se encuentra garantizada por la liquidez del circuito previamente prediseñada.

6. A principios de la década de 1990 en Estados Unidos, la llamada ciberguerra era definida bajo los términos “operaciones de información”, “guerra psicológica” o “uso de propaganda”. Por aquel entonces, los servicios de inteligencia veían a Internet como una potencial herramienta para el espionaje electrónico. A través de la penetración de sus redes informáticas, se intentaba recopilación información estratégica del enemigo en términos bélicos. Una vez

A diferencia de la guerra convencional, la guerra cibernética se caracteriza por la *transnacionalidad*, la *multiplicidad de blancos*, la *inmediatez* y la *volatilidad*. Las tácticas que utilizan como artilugios para el combate es la infiltración en redes enemigas, la recopilación de datos, la interferencia de señales inalámbricas, los programas informáticos falsificados y contaminados –a partir de la instalación de “puertas traseras”–, ataques a sistemas enemigos a través de virus, gusanos y bombas lógicas, ente otros. Algunas “potencias” en materia de ciber guerra son Estados Unidos, China y Rusia, mientras que en un segundo nivel se encontrarían Israel y Francia. Otras naciones con capacidad para la guerra cibernética serían Taiwán, Irán, Australia, Corea del Sur, India y Paquistán, entre otros.

Las *infraestructuras críticas de información* o también denominados sistemas SCADA –acrónimo de Supervisory Control and Data Acquisition o Supervisión, Control y Adquisición de datos– son aquellos sistemas que poseen un grado de sofisticación computarizada y constituyen las llamadas redes inteligentes. Estas son sistemas digitales que conectan servicios públicos a una red de control que ofrece un canal para el flujo de información entre el consumidor y el proveedor, como por ejemplo los sistemas de gestión hidrológica, los conductos de gas, las redes de transmisión y distribución eléctrica, los sistemas eólicos, los sistemas de control medioambiental y los sistemas de control de tráfico aéreo, ferroviario o vial, entre otros.⁷

Dos conceptos son claves en términos de guerra cibernética, los de *atribución* y *respuesta*. Una característica importante de la ciber guerra es que nunca se sabe fehacientemente quien ha sido el agresor de un ataque informático. De hecho, a diferencia de los parámetros de la guerra convencional, el atacante intenta ocultar su identidad para evitar represalias. Las comunicaciones se realizan en forma anónima ya que generalmente se utilizan tecnologías de encriptación para ocultar la identidad de los agresores y los ataques son producidos desde lugares públicos tales como *cibers* o locutorios. El anonimato plantea serios riesgos ante la posibilidad de respuesta –por medios informáticos o físicos– en caso que sea mal interpretado por el Estado agredido o simplemente pueda

dentro de estos sistemas, se comenzó a analizar la posibilidad de producir daños para afectar dichas redes enemigas. Es cuando a partir de allí, el pentágono comenzó a preocuparse por la vulnerabilidad de los sistemas de información computarizada. A esas instalaciones importantes las llamo “infraestructuras críticas”, un nuevo concepto que adquiere significación en la doctrina de la ciber guerra.

7. En el año 2008, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) estableció su propia política en materia de ciber guerra para la protección tecnológica de los países miembros. Para tal fin, creó la Autoridad de Gestión en Ciberdefensa, una unidad con capacidad de respuesta a incidentes informáticos. Algunas “potencias” en materia de ciber guerra son Estados Unidos, China y Rusia, mientras que en un segundo nivel se encontrarían Israel y Francia. Otras naciones con capacidad para la guerra cibernética serían Taiwán, Irán, Australia, Corea del Sur, India y Paquistán, entre otros.

ser utilizado como excusa o justificación de ataque a otra nación por intereses políticos o económicos.

10. Privacidad de los datos en línea

La digitalización y almacenamiento de datos personales en dispositivos informáticos y la adopción de Internet en la vida cotidiana trajo nuevos riesgos en términos de la protección de la información por parte de usuarios y organizaciones. Existen diferentes dimensiones de esta problemática: las violaciones a la privacidad con fines comerciales por parte de empresas, el uso de los recursos informáticos en el ámbito laboral por parte de empleados y las intervenciones abusivas por parte de los gobiernos sobre las comunicaciones privadas de los ciudadanos.

En términos de *violaciones a la privacidad con fines comerciales* por parte de las empresas, existen las *cookies*, unos pequeños archivos que descargan en forma automática los sitios web a la computadora de un usuario con el objetivo de registrar su actividad *on line*. Si bien la mayoría de las empresas lo niegan, uno de sus objetivos es establecer un perfil detallado de sus gustos y preferencias para luego enviarle publicidad a medida. Lo mismo sucede con los proveedores de servicios gratuitos de Internet (casillas de *mail*, *blogs* personales o redes sociales, entre otros) que muestran publicidad relacionada dentro de sus páginas a partir de la utilización de palabras claves de los usuarios. A través de programas denominados *sniffers* –olfateadores, en inglés– las empresas relacionan la “metadatos” de un usuario para relacionarlo con productos específicos que pautan el servicio. Así, por ejemplo, si un usuario envía un correo a otro donde en el contenido del mensaje aparece la palabra “jean”, probablemente cuando vuelva a iniciar la sesión horas más tarde aparezca en alguna parte de la página *links* a los sitios de venta de una marca de ropa que pauta publicitariamente en el sitio. Un tema controversial es el *spam* o correo no deseado. Los mismos son enviados en forma masiva e ingresan a la casilla de *mail* de los usuarios desde direcciones desconocidas y en forma no solicitada. Si bien se utiliza para diferentes fines, el principal es publicitar productos y servicios ofrecidos por diferentes tiendas en línea, donde en el contenido del mismo aparece la dirección web para que el usuario ingrese a la misma. En este sentido también existe el *software* espía, aplicaciones que se instalan en una computadora sin el consentimiento de los usuarios para diferentes fines, entre ellos, comerciales. Por último está el *adware* –una conjunción de las palabras *advertisement* (aviso) y *software*– que son programas que se encargan de publicitar programas y servicios en la computadora de un usuario, son descargados en forma involuntaria por el usuario de Internet

y muestran ventanas emergentes en el escritorio de una computadora o en los navegadores web.

Desde la incorporación de computadoras en oficinas y el desarrollo de redes corporativas –intranets– en el ámbito laboral, otra dimensión de la problemática de la privacidad está dado por el *uso de los recursos informáticos en el ámbito laboral*. Una de las cuestiones que más casos ha llevado a la justicia y donde la jurisprudencia se encuentra dividida es el monitoreo de uso del correo electrónico del personal. En este caso, el empleador facilita una dirección electrónica laboral al empleado para que pueda realizar sus tareas, cuando el empleador verifica que la casilla no es utilizada para fines laborales produce el despido del empleado, quien realiza la denuncia en la justicia por violación a su intimidad. En los primeros fallos, la justicia daba la razón a los empleados como causa injustificada de despido argumentando que los empleadores no informaban acerca del monitoreo de las comunicaciones electrónicas ni poseían una política de uso de los recursos informáticos, para lo cual los empleados no sabían que estaban siendo espiados. En otros casos se convalidaron las facultades de la empresa de controlar el uso del correo electrónico laboral siempre y cuando el empleado preste consentimiento por escrito de que avala esta regla. En cambio, otros fallos consideran a esta facultad una violación a la intimidad del trabajador -sea informado o no- en tanto que el hecho que la empresa provea de una casilla al empleador y sea parte de los recursos laborales, no le da derecho a espiar sus contenidos en tanto medio de comunicación privado. En este caso los métodos para el control por parte de la empresa no deberían darse a través de espiar contenidos sino mediante la exigencia de objetivos laborales.

El tercer aspecto de vulneración de derechos u libertades de los usuarios de Internet se presenta a nivel de *intervenciones abusivas por parte de los gobiernos sobre las comunicaciones privadas de los ciudadanos*. Uno de estos casos se dio en 2011 en Estados Unidos, cuando en ese país se presentaron ante la Cámara de Representantes dos proyectos de ley que favorecían los intereses de la industria discográfica y cinematográfica norteamericana para combatir la piratería *on line*. Los proyectos SOPA y PIPA –como fueron conocidos– obligaban a las empresas proveedoras de servicios de Internet a monitorear la actividad de los usuarios para la descarga de archivos y a aplicar sanciones tales como el bloqueo de acceso. En este caso, el Departamento de Justicia y los propietarios de los derechos de autor estaban facultados para bloquear sitios web o solicitar la baja de las direcciones de acceso a estas páginas, todo esto sin intervención de la justicia. Las repercusiones que generaron estas iniciativas, a partir de los que se conoció como el primer apagón virtual donde empresas como Google, Facebook, Twitter, eBay, Wikipedia, Yahoo!, Mozilla, LinkedIn, entre otras realizaron una protesta global en contra de estos proyectos de ley,

obligaron a suspender el tratamiento en el parlamento norteamericano para no afectar los derechos de los usuarios.

En cuanto al manejo de las *bases de datos personales* de terceros por parte de diferentes organizaciones, diferentes países establecieron legislaciones con el objetivo de proteger el derecho a la privacidad y la intimidad de los ciudadanos, estableciendo obligaciones y sanciones a las organizaciones responsables. Algunas cuestiones fundamentales que hacen a estas legislaciones es la definición acerca de que es un dato personal, donde se alude generalmente a la información relativa a una persona identificada e identificable, directa o indirectamente. En cuanto a las obligaciones que poseen las organizaciones, la principal es la transparencia, que hace alusión a la condición de informar a sus titulares quien recolectará los datos, de qué forma, para que y por cuánto tiempo y cuáles son sus derechos en cuanto a acceso, rectificación o supresión de esos datos. Asimismo la información personal almacenada debe ser fácilmente entendible, ya que debe estar escrita en un lenguaje claro y sencillo. También las organizaciones deben garantizar que los datos de terceros van a ser utilizados con el único propósito por el cual son almacenados en las bases. Por otro lado, debe existir un tratamiento más riguroso de los que se consideran datos sensibles tales como origen racial o étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas tanto así como datos relativos a la salud o la orientación sexual de las personas. Por último, además de las obligaciones de las organizaciones y los derechos de los usuarios, la normativa debe contemplar un conjunto de sanciones para los administradores de las bases de datos frente a posibles violaciones a los derechos de los titulares.

11. Investigación criminal de delitos relacionados con computadoras

Durante la década del ochenta, en Estados Unidos surgió un nuevo campo dentro de la criminalística convencional bajo el nombre de *computer forensics* o *informática forense*. Ante la necesidad de obtener y analizar pruebas que se presentaban electrónicamente ante hechos ilícitos, las fuerzas de seguridad norteamericanas desarrollaron esta nueva área dentro de sus agencias con el objeto de establecer medidas preventivas frente a posibles ataques, perseguir judicialmente a responsables y compensar los daños producidos en los sistemas informáticos. El Federal Bureau Investigation (FBI) de los Estados Unidos la define como “la ciencia que se encarga de adquirir, preservar, recuperar y presentar datos que han sido procesados electrónicamente y guardados en un medio computacional” (Noblett; Pollitt y Presley, 2000:1), entendido este en un sentido amplio, abarcando no sólo las computadoras personales sino todo dispositivo electrónico que permita el procesamiento automático de datos.

La *evidencia digital* está representada por los datos e información almacenados, transmitidos o recibidos en un dispositivo informático que tiene valor en el marco de una investigación criminal. Las características que presentan este tipo de pruebas es que tiene un alto grado de volatilidad, ya que pueden ser fácilmente alteradas, dañadas, destruidas o borradas. Los archivos de computadora funcionan en base a impulsos eléctricos que pueden almacenarse en cualquier parte del planeta, enviarse al otro extremo del globo en cuestión de segundos, ser modificados o duplicados velozmente. Asimismo, pueden ser guardados en discos flexibles, carpetas ocultas, servidores lejanos, pueden ser cifrados, guardados en formatos especiales, mezclados con otros archivos o almacenados con nombres falsos.

La evidencia puede constar de elementos de *software* tales como documentos de texto, planillas de cálculo, imágenes y fotos, archivos de audio y de video, correos electrónicos, archivos adjuntos y bases de datos de diferentes tipos, entre otros. También puede incluir datos e información de navegación en Internet tales como historial de sitios web visitados por un usuario, *cookies* almacenadas en una computadora, registros en salas de chats o foros, mensajes en *blogs* personales y redes sociales, registro de envío de archivos en programas de intercambio de archivos, entre otros. En relación al *hardware* las unidades que pueden tener información valiosa en términos de una investigación criminal son los microprocesadores, los discos rígidos, las unidades de memoria, los medios expansibles (unidades de *diskette*, lectoras y grabadoras de CD y DVD), dispositivos periféricos como monitores, teclados, ratón, impresoras, escáneres y dispositivos de conexión externa tales como módems, *routers* y dispositivos de acoplamiento.

Asimismo, el cibercrimen produjo una transformación del concepto tradicional de escena del crimen. En la criminalística convencional, el *lugar del hecho* representa el espacio físico en el que se ha producido un suceso susceptible de investigación criminal mediante la aplicación de métodos científicos. El mismo puede poseer rastros e indicios que pueden develar las circunstancias y/o características de los hechos ocurridos. El lugar del hecho se transforma en escena del crimen cuando la naturaleza, circunstancias y características de un acontecimiento permitan sospechar de la comisión de un delito. En relación a los delitos informáticos, la primera dificultad que se presenta son las características del entorno virtual donde tienen lugar. En tanto que las pruebas no poseen materialidad física, la adquisición de evidencia judicial se obtiene mediante un análisis mucho más exhaustivo –dispositivos informáticos, redes virtuales, etc.– fundamentalmente por el volumen de la información almacenada.

Una diferencia que presenta la informática forense a diferencia de la criminalística convencional es que esta última, a diferencia de la primera, aplica herramientas y técnicas científicamente aceptadas como válidas en el marco de un proceso judicial. Los resultados de la investigación son presentados por

profesionales egresados de carreras dictadas en instituciones educativas formales. La informática forense, al tratarse de una nueva disciplina, carece en la actualidad de títulos universalmente reconocidos que acrediten legitimidad a los resultados obtenidos en el proceso de la investigación. Es por este motivo que los diferentes elementos probatorios presentados en el marco de un juicio deben estar acompañados de una explicación detallada de los métodos aplicados, tanto así como de las credenciales y trayectoria profesional de las personas encargadas de obtenerlas.

12. Políticas públicas en Internet

Hasta el momento, la administración de Internet está dada por un conjunto de organizaciones globales sin fines de lucro, entre las que figuran la Sociedad de Internet, el Consorcio de la Web y la Corporación para la Asignación de Nombres y Números de Internet. Bajo el modelo de *multistakeholder* o de partes interesadas, fijan los cambios técnicos, la asignación de direcciones y el “ruteamiento” de datos de la red a nivel global. Pero el organismo más importante del ecosistema es la Autoridad de Internet para la Asignación de Números –IANA, por sus siglas en inglés–, el ente encargado de aplicar todas las políticas dispuestas por el resto de los organismos. Desde el anuncio de liberación de la red Internet a nivel global comunicada por el entonces vicepresidente norteamericano Al Gore en la reunión de la UIT en Buenos Aires de 1994, el servicio universal a nivel global debía estar garantizado por el mercado, mediante la inversión privada, la competencia y un marco regulatorio flexible. En este sentido, la intervención de los gobiernos debía ser mínima en términos de diseño de políticas públicas.

Este postulado fue mantenido durante años por los organismos administradores, con fuerte influencia de las grandes empresas del sector de la informática y las telecomunicaciones. El modelo es el de una Internet abierta y descentralizada, libre de intervenciones de los gobiernos y a favor de una autorregulación entre los usuarios y proveedores de servicio. Bajo esta perspectiva, los usuarios son considerados consumidores, ya que el objetivo es la confianza que le puedan garantizar las empresas proveedoras de servicio para desenvolverse en un entorno seguro y confiable en la red, fundamentalmente para la realización de operaciones financieras bajo la modalidad de comercio electrónico.

La incursión de Internet en la vida cotidiana de las personas hace que diferentes organismos encargados de elaborar políticas públicas incorporen a su agenda diaria la necesidad de contemplar diferentes actividades que tienen lugar en el ciberespacio. Así, por ejemplo, una agencia gubernamental encargada de regular la venta de medicamentos dentro de un país debe poseer un equipo especializado

como parte del mismo para la fiscalización de venta de drogas controladas por Internet dentro de su territorio, tanto así como las fuerzas de seguridad deben poseer unidades especializadas para la venta de drogas prohibidas. Asimismo, un organismo que recibe denuncias sobre discriminación o actos de violencia simbólica debe estar atento a las diferentes denuncias recibidas por personas que se sienten agraviadas por publicaciones en sitios web o redes sociales que afectan su sensibilidad u honor, elaborando una serie de mecanismos de acción para abordar esta problemática en entornos digitales.

En términos de políticas públicas, si bien resulta necesaria la tipificación de determinadas conductas ilícitas que tienen como medio o fin un dispositivo informático tanto así como el fortalecimiento de la cooperación internacional en materia de investigación criminal, la solución penal, si bien importante, no es suficiente para una política en materia de seguridad. El derecho brinda una perspectiva meramente sancionatoria, ya que el abordaje se encuentra focalizado en la conjuración y represión de este tipo de delitos y no así en su prevención. Cuando se habla de políticas públicas en materia preventiva en Internet, se refiere a generar acuerdos de cooperación entre organismos de gobierno y las empresas proveedoras de servicios, establecer normas de confidencialidad de los datos, crear manuales de procedimientos de actuación frente a conductas indebidas y hechos ilícitos, favorecer centros de denuncias en sitios web para los ciudadanos, crear sistemas de alerta en línea y establecer normativas específicas o protocolos de actuación para las empresas en caso de que perciban conductas indebidas o delitos en sus sitios web por parte de usuarios. La actuación de los organismos de gobierno por sobre la red debe establecerse sobre la base de sus competencias institucionales y mediante la más estricta legalidad y la intermediación de la Justicia, fundamentalmente para los casos que amerita la interceptación, seguimiento u observación de comunicaciones privadas.

Referencias Bibliográficas

- Cano, Jeimy: “El Investigador y la criminalística digital”, en *Computación forense: Descubriendo los rastros informáticos*, Mexico D. F., Alfaomega Grupo Editor, 2009.
- Castells, Manuel: *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Vol. I: La sociedad red*, México D. F., Siglo XXI, 1999.
- La galaxia Internet: Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*, Barcelona, Areté, 2001.
- Clarke, Richard y Knake, Robert.: *Guerra en la red: Los nuevos campos de batalla*, Barcelona, Ariel, 2011.

- Consejo de Europa: *Convenio sobre la ciberdelincuencia*, Estrasburgo, Publicación del Consejo de Europa, 2001.
- Department of Justice (Estados Unidos): *Searching and seizing computers and obtaining electronic evidence in criminal investigations*, Washington, Department of Justice Document, 2002.
- Estrada Garavilla, Miguel.: *Delitos informáticos*, Universidad Abierta, México D. F., s/d.
- Gallo, Michael y Hancock, Bill.: *Comunicación entre computadoras y tecnologías de redes*, México D. F., Thomson Editores, 2002.
- Gomez Vieites, Alvaro: *Enciclopedia de la seguridad informática*, México D. F., Alfaomega Grupo Editor, 2011.
- Gore, Albert: “Discurso de apertura de la Conferencia sobre el Desarrollo Global de las Telecomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)”, Buenos Aires, 21 de Marzo de 1994.
- Grabosky, Peter: “Delitos relacionados con las redes informáticas: un panorama criminológico”, en *Foro sobre el delito y la sociedad*, Viena, Publicación de las Naciones Unidas, Vol. 1, N° 1, febrero de 2001.
- Green, Gary: *Occupational crime*, Chicago, Nelson-Hall Publishers, 1990.
- Jara, Héctor y Pacheco, Federico: *Hackers al descubierto*, Buenos Aires, Fox Andina y Dálaga, 2009.
- “Ethical Hacking”, en *Ethical Hacking 2.0*, Buenos Aires, Fox Andina y Dálaga, 2012.
- Krol, Ed: *Conectate al Mundo de Internet*, México D. F., McGraw Hill, 1994.
- Leiner, Barry; Cerf, Vinton y otros: *A brief history of Internet*, Washington, Internet Society, 2003.
- Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (Argentina): *Manual de procedimiento para la preservación del lugar del hecho y la escena del crimen*, Buenos Aires, Documento publicado por el Programa Nacional de Criminalística, 2005.
- Noblett, Michael; Pollitt, Mark y Presley, Lawrence.: “Recuperación y examen de evidencia en informática forense”, en *Ciencias de la comunicación forense*, Vol. 2, N° 4, Washington, publicación de la Oficina Federal de Investigación (FBI), 2000.
- Organización de las Naciones Unidas: “Manual de las Naciones Unidas sobre prevención y el control de delitos informáticos”, en *Revista Internacional de Política Criminal*, N° 43 y N° 44, Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas, 1994.
- Palazzi, Pablo: *Delitos Informáticos*, Buenos Aires, Editorial Ad Hoc, 2000.
- Parlamento y Consejo Europeo: *Reglamento relativo a la protección de personas físicas en los que respecta al tratamiento de datos personales y la libre*

- circulación de esos datos*, Estrasburgo, Publicación del Parlamento Europeo, 2012, Caps. 1, 2, 3, 4, 8 y 9.
- Sain, Gustavo: *Delito y nuevas tecnologías: fraude, narcotráfico y lavado de dinero por Internet*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2012.
- “El derecho penal aplicado a los delitos informáticos: Una política eficiente para el cibercrimen?”, en *Infojus, Sistema Argentino de Informática Jurídica*, Buenos Aires, Publicación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, junio de 2013.
- Schjolberg, Stein: *The history of global harmonization on cybercrime legislation - The road to Geneva*, en línea disponible en http://www.cybercrimelaw.net/documents/cybercrime_history.pdf, 29 de julio de 2009.
- Sieber, Ulrich: *Legal aspects of computer-related crime in the information society*, Bruselas, Informe de la Comisión Europea, 1998.
- Sterling, Bruce: “El underground digital”, en *La caza de hackers: Ley y desorden en la frontera digital*, Madrid, Grupo Ajec Editor, 2008.
- Touré, Hamadoun: “El ciberespacio y la amenaza de guerra cibernética”, en *La búsqueda de la paz en el ciberespacio*, Publicación de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), 2011.
- Yar, Majid: *Cybercrime and society*, London, Sage Publications, 2006.

Sitios Web

- Internet Society (ISOC): <http://www.internetsociety.org/es>
- World Wide Web Consortium (W3C): <http://www.w3.org/>
- The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN): <https://www.icann.org/es>
- Internet Assigned Numbers Authority (IANA): <https://www.iana.org/>



PARTE III

POLÍTICAS Y SISTEMA DE SEGURIDAD



CAPÍTULO 11

LA POLICÍA, LOS MODELOS POLICIALES Y LAS MODALIDADES DE POLICIAMIENTO

Maira B. Vásquez

El concepto de “policiamiento” aparece vinculado a la “policía” como institución de modo directo, ocultando la diferencia existente entre ambos conceptos. El primero refiere a una institución social particular, mientras que el segundo implica un conjunto de procesos y actividades necesarios para cualquier “orden social” –direccionados a alcanzarlo– que pueden ser desarrollados por una multiplicidad de instituciones –una de ellas la policial– y capaz de adquirir diversas modalidades.

La suposición ideológica que caracteriza a las sociedades modernas, que la “policía” es un prerequisite funcional del orden social y por tanto, sin “policía” se asistiría a un estadio de desorden social, no es del todo cierta –esta suposición es lo que se denomina como *police fetishism* (Reiner, 2010)–. De hecho, no todo lo que es “policiamiento” recae en la “policía”, en efecto esta será más efectiva cuando menos necesaria sea, porque la fuente de orden se encuentra fuera del ámbito de la policía como institución. Son los controles sociales informales, junto a los procesos de policiamiento de otras instituciones distintas a la policial, los que regulan mejor el orden social: “When informal social and policing processes are successful, the police will appear highly effective in crime prevention and deal effectively and legitimately with the crime and disorder that do occur. The police stands as romantic symbols of order and morality, knights errant ever ready to protect against threats”¹ (Reiner, 2010: xiii).

Si bien nos interesa aquí el “policiamiento” que desarrolla la agencia estatal con el mandato general de mantenimiento del orden, esto es la “policía”, no debe perderse de vista que “Policing [...] may be carried out by a diverse array

1. “Cuando los procesos sociales y de policiamiento informales tienen éxito, la policía parece altamente eficaz en la prevención del delito y hace frente al crimen y el desorden que se produce de manera más eficaz y legítima. La policía se erige como un símbolo romántico del orden y la moralidad, los caballeros andantes siempre dispuesto a proteger ante las amenazas” (La traducción es propia).

of people and techniques, of which the modern idea of police is only one [...] Policing may be done by a variety of agents: professionals employed by the state in an organization with an omnibus policing mandate –the archetypal modern idea of the police– or by state agencies with primarily other purposes (such as the Atomic Energy Authority Police, parks constabularies [...] and other ‘hybrid’ policing bodies. [...] Policing functions may be performed by citizens in a voluntary capacity within state police organizations [...] or in complete independent bodies”² (Reiner, R., 2010, 5-6).

Así, mientras el “policiamiento” es una actividad y/o un proceso que ha existido a pesar de la institución policial,³ la “policía” es una *herramienta* materializada en una *institución* –y como tal, con cierta autonomía– creada por la autoridad política para promover, realizar o salvaguardar intereses colectivos a través de la distribución de la fuerza en un conjunto socialmente definido. Esta fuerza, no necesariamente se ejerce en forma concreta, sino que es además, y primordialmente, simbólica, por lo que la policía es una *institución* encargada de *detentar* y *aplicar* los recursos de fuerza (Monjardet, 2010).

Como institución social, la “policía”, puede presentar diversas “formas” de acuerdo a la estructura social, por lo que existen innumerables modelos –casi tantos como países en el mundo–. Ello, porque los sistemas de seguridad pública derivan en última instancia no sólo de su historia, sino asimismo de las realidades locales y, lo que no es menor, de las realidades políticas imperantes. A pesar de la cantidad de modelos y, como de modo genérico la mayoría de los que hoy encontramos se derivan de dos variantes: el *modelo tradicional* –o modelo europeo continental o de Policía de Estado– y el *modelo de policía comunitaria* –o modelo anglosajón– (Ugarte, 2003), nos enfocaremos en estos. Ambos tienen distintos

2. “El policiamiento [...] puede ser llevado a cabo por una amplia gama de personas y técnicas, de las cuales la idea moderna de la policía es sólo una [...] el policiamiento puede ser realizado por una variedad de agentes: profesionales empleados por el Estado en una organización con un mandato policial –la idea arquetípica moderna de la policía– o por los organismos estatales con otros fines primarios (por ejemplo, la policía de la Autoridad de Energía Atómica, guarda parques [...] y otros cuerpos policiales ‘híbridos’. [...] las funciones de policiamiento pueden ser realizadas por los ciudadanos de forma voluntaria en las organizaciones policiales del Estado [...] o en organismos completamente independientes” (La traducción es propia).

3. Tal como sostienen Robinson y Scaglion (1987:110) “The development of the police function parallels the development of the state. The police function existing within a kinship-based society, as a product of the whole society, is transformed into a police function that predominantly represents the interests of the dominant class in a class-dominated society while at the same time purporting and appearing to represent the entire society”. “El desarrollo de la función de policía es paralela al desarrollo del estado. La función de la policía existente dentro de una sociedad basada en el parentesco, como un producto de toda la sociedad, se transforma en una función de policía que representa principalmente los intereses de la clase dominante en una sociedad de clases dominantes al mismo tiempo que pretende aparecer como representante de la sociedad toda” (La traducción es propia).

orígenes históricos y se centran en diferentes problemáticas. Así, mientras el primero se preocupa más por la legalidad y el cumplimiento de la ley –tendencia estado-céntrica–, en el segundo, la comunidad se vuelve un sujeto relevante de la producción de seguridad –tendencia socio-céntrica– (Tudela Poblete, 2008).

Debe llamarse la atención aquí, como consideración preliminar, que como todo modelo teórico cualquier referencia que se realice a “modelos” y/o “modalidades” constituyen tipos ideales, es decir, no existen en estado puro, siendo influenciados no sólo recíprocamente, sino asimismo readaptados a las condiciones históricas, sociales y políticas particulares de cada Estado. Adicionalmente, debe tenerse presente que, como en el estudio de cualquier otra institución, el estudio de la policía no puede ser separada de la estructura que el sistema político ha tenido en los distintos momentos, puesto que el *modelo policial* siempre estará constituido de acuerdo a los objetivos fijados socialmente, siendo así, la historia de la función policial, una variación en relación a las diversas formas sociales.

1. La “forma” de la institución policial o los modelos policiales: el modelo tradicional o continental y el modelo comunitario o anglosajón

Como en cualquier otra institución, la “forma” es condición de la efectividad de la misma. En este sentido, siendo la institución policial el organismo primario para el mantenimiento de la seguridad, el estudio de su “forma” –organización y legalidad– cobra importancia dado que impacta directamente en términos de la eficacia para la garantía del mantenimiento de la seguridad ciudadana. Esta “forma” no es más que un *modelo policial* o *modelo de seguridad*, cuyos componentes son el conjunto de normas, órganos, medios y procedimientos de actuación y coordinación con un objetivo, el de garantizar la seguridad y la convivencia pacífica de los ciudadanos.

Lo cierto es que la forma que adquiere la institución no es consecuencia directa de una elección inmediata, sino que, como toda institución social, se constituye paulatinamente en conformidad con la estructura social en la que necesariamente se encuentra incluida. Por ello, los modelos policiales de cada Estado son determinados, principalmente, por el sistema político y social imperante en los distintos momentos históricos, debiendo de modo dinámico cambiar y adaptarse a las necesidades y situaciones que se requieran.

Así, un “modelo policial” no es más que el esquema al que responde la actuación, el despliegue y el régimen estatutario de las instituciones policiales –encargadas de hacer cumplir la ley y de preservar la seguridad de la comunidad en la que se desenvuelven–, siendo en este sentido posible encontrar diferentes

modelos. Si bien existen diversas clasificaciones dependiendo del punto de vista desde el cual se realice esta, nos interesan aquí, como ya mencionáramos, dos modelos troncales de los cuales podemos afirmar derivan el resto, o mejor dicho, se establecen variaciones.

Si bien la “policía” ha emergido como *institución especializada* en sociedades complejas y con el surgimiento del Estado moderno, las *funciones policiales* han existido en cualquier sociedad donde existe la posibilidad de conflicto. “Los primeros cuerpos policiales, eran instituciones sin estabilidad temporal, escasamente profesionalizados y confundidos frecuentemente con los típicos militares, hasta el punto de que con frecuencia eran los propios ejércitos los que intervenían. La militarización era una constante que perduraría en la mayoría de los países al menos hasta el siglo XX” (Couselo, 1999:201). Ello se constata durante el *estado absolutista*, cuando las prerrogativas policiales se encontraban concentradas en instituciones de tipo castrense que eran empleadas por el monarca como instrumentos de poder con fines económicos –direccionado a la recaudación fiscal–. No existe en este período una diferenciación entre la función militar y la función policial, entre orden interno y defensa de las fronteras, entre la eliminación del enemigo y la idea de prevención del delito, predominando la primera.

La Revolución Francesa trajo consigo un nuevo concepto de *fuerza pública* que se vio reflejado en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789, Art. 12): “La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita de una fuerza pública; por ello, esta fuerza es instituida en beneficio de todos y no para el provecho particular de aquéllos a quienes se encomienda”. Se consagra así el ideal fundamental de que la ley es la garantía de los derechos del ciudadano poniendo fin al despotismo y creando como garante de los mencionados derechos, una fuerza pública. Esta fuerza, debía estar ahora sujeta a las normas jurídicas –lo que implica posibilidad de control judicial– y limitarse a ser garante de la seguridad y el orden públicos (Müller Creel, s/d).

El siglo XVIII constituye un punto de inflexión con el surgimiento de la policía como institución propiamente dicha, tal y como la conocemos hoy: como una *organización pública, especializada y profesional*. Serán estas características las que implican la creciente ruptura entre la policía moderna y las instituciones y autoridades propias de la época pre-moderna (Frühling y Mohor, 2009).

Así, la policía moderna debe constituir una “organización pública”, un “cuerpo profesional” y una “institución especializada” en el uso de la fuerza para restablecer el orden social –ello implica la desaparición del rol de las fuerzas armadas en el mantenimiento de la seguridad pública–.⁴ La especialización de las fuerzas

4. Ello se dio por dos procesos paralelos: el aumento de las movilizaciones populares y la creciente capacidad destructiva de los militares para “eliminar” al enemigo, bajo cuyas

policiales es la que produce el surgimiento, en Europa, de dos modelos policiales: *el modelo francés, continental o napoleónico* –creado a partir de la gendarmería nacional francesa en 1791– y el *modelo anglosajón* –inspirado en los principios de Sir Robert Peel, formulados en 1829–.

El *modelo tradicional o continental* se originó desde el poder real, en la Francia absolutista perdurando y perfeccionándose tras la Revolución Francesa con el surgimiento de la estricta separación entre la administración y los órganos judiciales y la proclamación de la policía municipal como la única acorde con los principios democráticos vigentes. La Ley del 14 de diciembre de 1789 consagró esta situación, colocando a las policías municipales bajo el mando del alcalde o intendente municipal (Ugarte, 2003).

Las crecientes revueltas dieron cuenta de la necesidad de contar con una policía dependiente del poder central, reorganizándose de este modo a la policía con una administración “centralizada”. Ya hacia fines del siglo XVII la policía se encontraba plenamente bajo la responsabilidad del poder central –quien actuaba a través del *intendente en las provincias* y del *teniente de policía en las ciudades*–.⁵

Esta centralización, implicó la transformación y definición de nuevas estructuras burocrático administrativas de gestión de esta también nueva agencia. Se crearon así, primero, el Ministerio de la Policía General y luego, el Ministerio del Interior. Esta centralización también se vio reflejada en las funciones policiales. “Las funciones de *policía administrativa* –policía de seguridad– y *policía judicial*, aunque distinguidas claramente [...] estuvieron reunidas en las mismas instituciones. Es decir, que aunque existía una distinción funcional, tal distinción no tenía carácter institucional o no determinaba la necesidad de instituciones distintas para cada función” (Ugarte, 2003, s/d).

El cuerpo policial que emerge de estas concepciones se encontró combinado con una fuerza de seguridad militarizada, la *Gendarmería Nacional* –cuyo antecedente era la antigua *Mariscalía*–, una agencia fundada a efectos de velar por la seguridad pública y asegurar el sostenimiento del orden público y la ejecución

condiciones parecía más prudente que las tareas de conservación del orden interno se dejaran en manos de fuerzas especializadas (Frühling y Mohor, 2009).

5. Las recurrentes crisis sociales que acentuaron la actividad policial y colocaron a la institución como una herramienta para la defensa del Estado y el sostenimiento del orden social, también generaron una ambigüedad funcional en las instituciones policiales donde predominaron las tareas de control de actividades político-sociales. Esta concepción de la organización policial será la que termine por tergiversar en América Latina el término de “seguridad nacional”, otorgándole cargas políticas e ideológicas que pretendieron legitimar acciones represivas y autoritarias al ser confundido con la seguridad de Estado. Justamente, bajo regímenes autoritarios la policía tiende a adoptar organizaciones de tipo piramidal, central y jerarquizado, con procesos de formación y socialización inspirados en tipos militares como obediencia, jerarquía y disciplina (Couselo, 1999:204).

de las leyes.⁶ Esta, junto a la centralización y burocratización de la institución policial son unas de las principales características de este modelo continental. En palabras de Ugarte (2003, s/d) “en definitiva, el modelo configurado en Francia –que combina una institución policial con una fuerza militar de seguridad o policía militarizada, confiándose la conducción de la seguridad pública al ministro del Interior– constituye el modelo típico de estructura de seguridad de Europa continental. Con limitadas variantes lo adoptaron España e Italia, entre otros países”.

Una variante de este modelo, surge en los Estados Unidos, en los años treinta y cuarenta como respuesta a la creciente influencia política en los cuerpos policiales. Los múltiples canales de conexión que existían con la sociedad “promovían la corrupción de los miembros de la institución al tiempo que su difusa inserción en el aparato gubernamental la exponía a los manejos y presiones de los políticos (Burzaco *et al.*, 2004:178). De esta manera, se impulsa la profesionalización de los cuerpos policiales que crea una organización autónoma tanto de los políticos como de la sociedad.

Este modelo se encontraba enraizado en una concepción *mecanicista/rutিনaria/procedimental* de la actividad policial con un ordenamiento *centralizado, piramidal y burocrático*. El policía era pensado como un operario industrial cuyas actividades eran repetitivas, con conductas orientadas a la transmisión rutinaria de dichas actividades y encuadrado bajo mecanismos procedimentales que reducían los márgenes conductuales. Estos supuestos en la *praxis* conformaron cuerpos policiales que en su labor cotidiano se enfocaron a un “accionar reactivo” ante emergencias, a patrullajes aleatorios, a la reducción de los contactos con la comunidad, a la investigación criminal –lo que supone un “*a posteriori*” de la comisión del delito– y que eran medidos en su eficacia a través de las tasas de arresto (Burzaco *et al.*, 2004:181).

Desde los años sesenta la criminalidad y el motín urbano cuestionaron los funcionamientos policiales tradicionales y condujeron, por una parte, a toda una serie de investigaciones evaluativas sobre la policía, y por otra parte a la aplicación de estrategias alternativas, las más notables de las cuales desde hace una docena de años se presentan bajo la clasificación de la “*policía comunitaria*” (Monjardet, 2010:289).

Por otro lado, los orígenes del *modelo policial comunitario*, encuentra sus raíces en Inglaterra a partir de la asignación de la función policial a los miembros de la comunidad. Esta organización pequeña, agrupada con otras idénticas, conformaba un grupo mayor denominado *hundred*, el cual era dirigido por un *constable*, que fue el primer policía inglés. A su vez los *hundred* agrupados constituían un *shire* que estaba a cargo de un *shire reeve* (posteriormente *sheriff*) designado por

6 Este cuerpo de seguridad militarizado es el modelo adoptado en la República Argentina para las denominadas “fuerzas intermedias”.

el rey. Este modelo da cuenta de los orígenes y en consecuencia de la estructura que adquirirá el modelo, esto es: un sistema de seguridad pública sobre bases honorarias y rotativas donde el principal ejecutor de la seguridad pública era el *sheriff* del *condado*, designado por el Gobernador (Ugarte, 2003).⁷

También en Inglaterra, como en Francia, la industrialización, la inmigración interna y la urbanización dieron lugar al surgimiento de una policía profesionalizada y con mayor organización. Las ideas de Jeremy Bentham fundamentan la creación, en Londres, de una policía profesionalizada, cuyo objeto fundamental fue la *prevención del delito*. En efecto, Robert Peel, Secretario de Interior del Reino Unido de Gran Bretaña, fundó en 1829 la *London Metropolitan Police*, conocida popularmente como *Scotland Yard*. Se trataba de una policía profesional y uniformada que, en primer lugar, debía patrullar las calles a pie –*patrullaje preventivo casual*– para prevenir el delito (Ugarte, 2003). Bajo este modelo “la misión básica por la cual la policía existe es la prevención de crímenes y desórdenes” y “la prueba de la eficiencia policial es la ausencia de crimen y desorden, no la evidencia visible de la acción policial en conjurarlo” (Saín, 2008:77).

El esquema de policía comunitaria encuentra a un modelo organizacional no piramidal, cercano a la comunidad, con agentes policiales enfocados en la prevención y no la represión y seleccionado por sus características físicas y psíquicas, cuya eficacia debía ser medida por las tasas de delito y no de arresto.

Bajo este modelo, los anteriores de tipo reactivo propios del de policía racional y burocrática orientados al cumplimiento de la ley mediante el proceso eficaz de los delitos que se detectan, que entra en funcionamiento cuando el acto delictivo se ha realizado y por consecuencia se está o se produjo la afectación al bien jurídicamente protegido (Torrente Robles, 1999:85-96) ya no son considerados suficientes. Las necesidades modernas exceden en mucho a “las antiguas recetas ya conocidas y reprobadas, como son las visiones exclusivamente punitivas y reactivas que no han servido para resolver de manera integral los problemas centrales de seguridad pública, procuración de justicia y readaptación social” (Peñaloza, 2004:241). De hecho, se torna necesario realizar actividades cuya finalidad sea *anticiparse* a la delincuencia, es decir prevenir el delito.

En efecto, con el advenimiento de los sistemas democráticos, la organización policial adquiere esta finalidad preventiva. La policía pasa a ser la institución encargada de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas del Estado, a través del desarrollo de un conjunto de labores institucionales que giran en torno del control del delito mediante: la *prevención*, que comprende las acciones tendientes a impedir u obstaculizar o limitar los hechos que pudieran resultar delictivos o

7. Para una lectura detallada de la historia del surgimiento de la institución policial en Gran Bretaña ver: Senior (1997).

configurar actos atentatorios de la seguridad pública; la *conjuración*, que engloba las acciones tendientes a neutralizar o contrarrestar en forma inmediata los delitos o hechos en ejecución que resulten atentatorios de la seguridad pública; la *investigación* —una vez en desarrollo o ya consumados— que comprende las acciones tendientes a conocerlos y analizarlos, sus modalidades y las circunstancias estructurales y coyunturales en cuyo marco se produjeron, sus factores determinantes y condicionantes, las personas o grupos que los protagonizaron y sus consecuencias institucionales y sociales (Saín y Sersale, 2008; Saín, 2010).

Ahora, la “policía” debe adaptar su conducta al imperio de la ley, quedando así sometida a múltiples y diversos tipos de controles. Estos controles, antes ausentes, tienen por objeto evitar la corrupción y comportamientos ilegales, para lo cual es necesario contar con comisiones de control institucionales —externas, independientes y permanentes—. Sin estos controles, la atribución de facultades excesivas a la policía, acaba por conducir a un potenciamiento de los rasgos característicos de los que se denomina *estado de policía* —situación en la que todos los ciudadanos son sospechosos y el poder judicial se encuentra limitado a la hora de interpretar el alcance de los derechos individuales— (Couselo, 1999:212).

Como modelos, estos dos —*el tradicional o continental y el comunitario o anglosajón*— tienen cada uno elementos positivos cuanto negativos. Así, mientras que el *modelo tradicional o continental* puede ser positivamente caracterizado por el cuidado puesto en el reclutamiento, la formación del personal, los mayores grados de especialización y de autonomía respecto de las influencias políticas y por controles institucionales más intensos, al mismo tiempo peca de una estructura excesivamente jerárquica, de su carente relacionamiento con la comunidad, de su falta de flexibilidad y su alta burocratización, de su accionar netamente reactivo apegado a un enorme reglamentarismo y su falta de iniciativa. Por su parte, *el modelo comunitario* se engrandece por su relacionamiento intenso con la comunidad,⁸ sus altos niveles de iniciativa producto de una mayor flexibilidad y capacidad de adecuación a múltiples y diversas situaciones, su actitud proactiva y carácter preventivo, al tiempo que se caracteriza por procesos de reclutamiento, formación y adiestramiento con menores grados de eficiencia, menores niveles

8. Es interesante lo que respecto a una de las causas y efectos del distanciamiento entre la ciudadanía y la institución policial destaca Mojardet (2010:293): “En muchos emplazamientos donde el sentimiento de inseguridad se esparce, no está directamente vinculado a actos delictivos característicos, sino igualmente a incivildades y desórdenes, que son otros tantos signos de que el control social ya no funciona, de que ya no hay autoridad respetada, y de que las reglas mínimas del vivir juntos son ignoradas [...] de todos estos incidentes y ‘desórdenes’, muy pocos tienen una calificación penal y justificarían una intervención a los ojos de un servicio de policía ‘tradicional’ [...] la espiral de la decadencia es también una espiral de distanciamiento y desconocimiento/desconfianza creciente entre la policía y población, lo que termina por dejar espacio libre a la delincuencia”.

de especialización y una tendencia mayor a la partidización y, por tanto, con menores márgenes de control institucionales.

En definitiva, como sostiene Ugarte (2003) más que considerar la superioridad de uno sobre otro, es más atinado indicar que en la adopción básica de cualquiera de ellos, se debe procurar incorporar elementos del otro a modo de equilibrio y a efectos de alcanzar un sistema eficiente y eficaz en consideración de las características sociales, políticas e institucionales del país específico.

2. La “actividad” o las modalidades de policiamiento de la policía

Con lo hasta aquí dicho, es evidente que la “actividad” policial se encontrará en concordancia con los principios que dan forma a los distintos modelos policiales, y ello, porque el modo en que se concibe un problema determina la “forma” y las alternativas de políticas públicas a aplicar (Eissa *et al.*, 2006).

De hecho, sobre las modalidades de “policiamiento” o las actividades que la policía debe desarrollar se registran diversas discusiones.⁹ Así, encontraremos autores que insisten en que hay que cambiar el paradigma de policiamiento, de manera tal que la policía deje de centrar su trabajo en los delincuentes y dirija sus esfuerzos a los espacios geográficos de modo de reducir las oportunidades para que los delitos ocurran (Weisburd, 2011) mientras que otros podrán el énfasis en el empoderamiento de la comunidad. En definitiva los diversos y múltiples modos de abordar el problema del delito acaban por traducirse en diferentes tácticas y modalidades de policiamiento (Sozzo, 2004).

Estas *modalidades de policiamiento policial* son en sí paradigmas de actuación policial materializados en esquemas procedimentales. “Los paradigmas sobre el quehacer policial consideran supuestos éticos, deontológicos, políticos y procedimentales que permanecen generalmente de manera oculta (implícitos). Se vinculan con la cultura laboral y los valores que guían la actuación. Los paradigmas policiales tienen su origen (su raíz) en la manera de concebir el objeto, la función policial y los fenómenos que le son propios” (Tudela Poblete, 2008:14).

Como es de esperarse, existen al igual que los modelos policiales, diversas modalidades de policiamiento, de hecho “the ‘new policing theorists’ answers are

9. Otro tanto puede decirse al respecto de la definición de “policiamiento” de la cual “two kind of definition could be distinguished: functional and tactical. Most common attempts to define policing are functional –what policing achieves, or rather, is supposed to achieved” (Reiner, 2010:16). “Dos tipos de definiciones podrían ser distinguidas: funcional y táctica. Los intentos más comunes para definir el policiamiento son funcionales –lo que el policiamiento logra, o más bien, se supone que debe lograr” (La traducción es propia).

of course diverse, complex, and evolving”¹⁰ (Reiner, 2010:16). No obstante, en el transcurso de las últimas dos décadas se han instalado en América Latina dos corrientes sobre la función y actuación policial o modalidades de policiamiento propias del modelo policial comunitario, a saber: el *community oriented policing* (COP) y el *problem oriented policing* (POP).

Cualquiera sean las causas de atracción por estas modalidades de policiamiento, su adopción internacionalmente, tanto a nivel estatal como de la comunidad, es un hecho. El *community oriented policing* constituye una modalidad de policiamiento que “privilegia al ciudadano como centro de su acción y reconocer en él un aliado en las estrategias que permitan identificar tanto las causas y características del delito, como las formas de enfrentarlo” (Tudela Poblete, 2008:17-18). El *problem oriented policing*, como derivado del primero, coloca como objetivo de la policía, además de la aplicación de la ley, la resolución de los problemas “subyacentes de los delitos” a través de la prevención de su ocurrencia, estando así asociado a un enfoque preventivo situacional más que a la definición de tipos de delitos y/o, perfiles de delincuentes (Sáez Larravide, 2009:69). Esto implica el desarrollo de labores conjuntas con otras agencias del Estado y organizaciones de la comunidad, lo cual supone “una pérdida de autonomía de la policía en la gestión y solución de los problemas enfatizando su rol como co-productor de seguridad (Tudela Poblete, 2007:33).

A estas dos modalidades podemos adicionar otras como el *policiamiento guiado por la evidencia* –cuyo objeto es la ampliación del conocimiento acerca del “proceso y práctica de prevención del crimen” (Bullock *et al.*, 2009:386)–, el *policiamiento guiado por la inteligencia* –donde la inteligencia criminal sirve de sustento para la formulación de estrategias y para el diseño operacional tanto en la actividad preventiva como frente al delito complejo (Arias *et al.*, 2012)–, entre muchas otras.

Cualquiera sea la modalidad de policiamiento que se pretenda implementar, todas ellas deben ser evaluadas en función de su adecuación a la tradición de cada país, de la organización policial y de la comunidad en la cual dicha agencia se desempeñe, porque todas ellas requieren, en su implementación, de un “cambio cultural y un desafío a la tradición jerárquica y militarizada de las organizaciones policiales, pues se espera que estos cambios posibiliten la flexibilidad en los procedimientos, mayor adaptabilidad al escenario dinámico y, por lo tanto, soluciones más rápidas y atingentes a las necesidades más próximas” (Sáez Larravide, 2009:72). De igual modo, no existe una modalidad unívoca de policiamiento porque afirmar dicha falacia es desconocer las particularidades de cada Estado.

10. “Las respuestas de los ‘nuevos teóricos policiales’ son, por supuesto, diversas, complejas y en evolución” (La traducción es propia).

Es justamente el desconocimiento de lo que indicamos en el párrafo precedente lo que condujo a la realización de reformas policiales, principalmente en América Latina, ineficaces en lo que refiere a la alteración de las pautas conductuales policiales dado que se confió en que una transformación en las normas y la organización alterarían por sí solas las pautas de actuación policial.

Tal y como sostiene Tudela (2007) dichas pautas dependen de la interacción policía-comunidad, de la cultura organizacional y las capacidades institucionales del Estado para su implementación —entre muchas otras variables—, lo que en consecuencia, supone que la definición de un modelo policial y su correspondiente modalidad de funcionamiento no deviene en abstracto, sino que debe ser una consecuencia de un análisis profundo de las condiciones y necesidades particulares y específicas de cada sociedad.

Referencias Bibliográficas

- Arias, Patricia, Rosada-Granados, Héctor y Saín, Marcelo: *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung, 2012.
- Bayley, David: “Eficacia policial y el respeto a los derechos de otros: ¿Es de suma cero?”, publicado por el Instituto para la Seguridad y la Democracia, A. C. *Conferencia internacional sobre rendición de cuentas (“accountability”) policial*, edición virtual, 2005. Consultado en: <http://insyde.org.mx/publicaciones.php?pag=2> (Consultado el 19 de noviembre del 2007).
- Modelos de Actividad Policial: un análisis comparativo internacional*, Buenos Aires, Prometeo, 2010.
- Bayley, David y Shearing, Clifford: *The New Structure of Policing: Description, Conceptualization, and Research Agenda*, New York, National Institute of Justice, julio 2001.
- Broaden, Michael y Preeti, Nijhar: *Community Policing - National and International models and approaches*, New York, William Publishing, 2005.
- Bullock, Karen y Tilley, Nick: “Evidence-based policing and crime reduction”, en *Policing*, Vol. 3, N° 4, Oxford, Oxford University Press, 2009, pp. 381-387.
- Burzaco, Eugenio, Garavano, German y Gorgal, Diego: *Mano Justa. Una reflexión sobre la inseguridad pública y una propuesta para superar la crisis*, Buenos Aires, El Ateneo, 2005.
- Couselo, Gonzalo: “El papel de la policía en una sociedad democrática”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 55, 1999, pp. 199-220.
- Eissa, Sergio, Gorgal, Leandro y Tedeschi, Karina: *Hacia una política integral de seguridad. Consensos y disensos*, Buenos Aires, Prometeo, 2006.

- Galeano, Diego: “En nombre de la seguridad: lecturas sobre policía y formación estatal”, en *Cuestiones de Sociología*, N° 4, 2007, pp. 102-125.
- Kalmanowiecki, Laura: “Policing the people, building the state: the policy-military nexus en Argentina 1880-1945”, en Davis, Diane y Pereira, Anthony (ed.), *Irregular Armed Forces and their role in politics and state formation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
- Maldonado, Carlos: “Chile: un caso exitoso de militarización policial”, Seminario *Research and education in defense and security studies (REDES)*, Brasilia, organizado por CHDS (Center For Hemispheric Defense Studies), Washington, agosto 7-10, 2002.
- Matrix Demonstration Project Team: “Evidence-based policing: the basics study guide”, en *Center for Evidence-Based Crime Policy*, George Mason University, s/d.
- Ortiz, Serafín: *Función Policial y Seguridad Pública*, México, Mcgraw-hill/ Interamericana Editores, 1998.
- Peñaloza, Pedro José: *Prevención Social del Delito: asignatura pendiente*, México D. F., Editorial Porrúa, 2004.
- Robinson, Cyril y Scaglione, Richard: “The Origin and Evolution of the Police Function in Society: Notes toward a Theory”, en *Law & Society Review*, Vol. 21, N° 1, 1987, pp. 109-154.
- Rainer, Robert: *The politics of the police*, New York, Oxford University Press, 2010.
- Sáez Larravide, Carlos: “Nuevos modelos de policiamiento: el caso del modelo de gestión operativa de la brigada de robos de Rancagua”, en *Revista de Estudios Policiales* N° 4, Santiago de Chile, Academia Superior de Estudios Policiales, 2009, pp. 67-75.
- Saín, Marcelo: *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2002.
- *El Leviatán azul. Policía y política en Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2008.
- “Paradigmas policiales orientados a la comunidad en América Latina: entre el realismo mágico y gestión de conocimiento”, en *Revista de Estudios Policiales* N° 3, Santiago de Chile, Academia Superior de Estudios Policiales, 2008, pp. 11-34
- “El rol del análisis delictual en las estrategias de reducción del delito: COP, POP e ILP”, Presentación en el *Primer Congreso de Criminología*, Santiago de Chile, Fundación Paz Ciudadana, 2010.
- Senior, Hereward: *Constabulary: the rise of police institutions in Britain, the Commonwealth and the United States*, Canada, Best Book Manufacturers, 1997.

- Sozzo, Máximo: “Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito”, en Danmert, Lucía (comp.), *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*, Valparaíso, Programa URB-AL y Red 14 Seguridad Ciudadana en la ciudad, 2004.
- Torrente Robles, Diego: “Prevención del Delito y Futuro de la Policía”, en *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, N° 85, Barcelona, 1999, pp. 85-96
- Tudela, Patricio: “Reforma policial, COP y POP: perspectivas latinoamericanas de aplicación y paradigmas de gestión policial dirigida a la comunidad”, s/d, 2007.
- Ugarte, José Manuel: “Los modelos policiales: Policía de Estado y Policía de Comunidad”, en “Policía y Criminalística”, Buenos Aires, Editorial Policial, N° 13, Vol. 351, 2003.
- Weisburd, David, “Shifting crime and justice resources from prisons to police. Shifting police from people to places”, en *Criminology & Public Policy*, Vol. 10, Issue 1, Tallahassee, American Society of Criminology, 2011, pp. 153-163.



CAPÍTULO 12

EL SISTEMA PENAL JUDICIAL: ORÍGENES Y CARACTERÍSTICAS

Carolina Cuello y Ramiro Riera

En el presente capítulo se abordarán los diferentes modelos de institucionalización, es decir, de definición de actores y procesos, que estructuran y organizan el sistema penal judicial como instancia de aplicación de la ley penal.

Esto supone estudiar las distintas alternativas que se han presentado al respecto en materia penal cuya genealogía hunde sus raíces en la antropología, la ciencia política y el derecho.

Finalmente, se presentarán algunas ideas acerca de las relaciones recíprocas entre el sistema de seguridad ciudadana y el sistema penal judicial como dispositivos estatales.

1. El proceso de criminalización: antropología jurídica y ciencia política

La existencia misma de un sistema penal judicial exige como condición *a priori* la existencia del Estado, es decir, de una autoridad pública institucionalizada que ejerza el monopolio legítimo de la fuerza. Sin el Estado, no tiene sentido pensar en un sistema cuya figura central sea la institución judicial que, por definición, ejerce la autoridad estatal para la resolución de conflictos a través del derecho. Así, la mera existencia del derecho en una sociedad da la pauta de la presencia de las formas estatales. Por supuesto, este aspecto hace remontar la cuestión hasta el Neolítico, período en cual se registraron los primeros vestigios de la aparición del Estado.

No obstante, las sociedades sin Estado (es decir, nómades y trashumantes) han persistido hasta bien entrado el siglo XX, principalmente en África y en algunos lugares de Asia y Oceanía. En dichas sociedades no es posible, por lo tanto, encontrar un sistema de justicia penal, dado que la resolución de conflictos no se efectiviza mediante el derecho sino mediante otras formas culturales.

La situación es notoriamente diferente en las sociedades sedentarias. La formación del Estado, es decir, de una autoridad pública con una burocracia institucionalizada en un territorio y una población determinada –elementos que resumen la teoría clásica del Estado–, impone la necesidad de organizar una metodología de resolución de conflictos y una administración del castigo jurídico. Es justamente allí donde el proceso de criminalización, en sus dos etapas, tiene lugar.

Habitualmente se suele distinguir, en ciencias penales, entre una criminalización primaria y una secundaria. Esta terminología –que guarda un notable paralelismo con los conceptos de socialización pertenecientes a la sociología clásica de Durkheim– pretende sintetizar lo que puede denominarse como el proceso de criminalización, *i. e.*, la manera según la cual el Estado organiza y ejecuta los pasos que conducen a la segregación social de un grupo de individuos como consecuencia de la imposición de una sanción de carácter jurídico.

Así, la administración del castigo jurídico, desde el punto de vista transcultural, recibe el nombre de criminalización. A partir de este dato cultural, como invariable social, cada comunidad organizada define la formas institucionales según las cuales dicha administración del castigo jurídico se realiza. Las formas de Estado y de gobierno tienen, en tal sentido, una importancia gravitante.

La criminalización primaria se refiere entonces a la decisión estatal según la cual se establecen las conductas prohibidas y las consecuencias previstas para aquellos que incurran en ellas. El instrumento que el Estado tiene para desarrollar esta actividad es la ley en sentido formal, es decir, una norma de carácter general dictada de conformidad con los órganos constitucionales competentes para hacerlo. Por caso, la Constitución Nacional, establece como órganos con competencia exclusiva para establecer leyes al Congreso Nacional y al Presidente de la Nación. Este proceso da como principal resultado, fundamentalmente, un Código Penal y también un conjunto amplio de leyes penales especiales donde se establecen delitos específicos para temas particulares.

La criminalización secundaria, por su parte, constituye el paso lógico y cronológicamente ulterior. En efecto, la criminalización secundaria consiste en la aplicación específica de las normas generales que establecen las prohibiciones y los castigos jurídicos, mediante la intervención y actuación de órganos estatales organizados comúnmente bajo la denominación de Poder Judicial y de acuerdo a un procedimiento burocrático-administrativo reglado. Esta etapa del proceso de criminalización evidencia la denominada selectividad del sistema penal en cuanto contiene la interacción entre las agencias policiales, judiciales y penitenciarias en tanto que instituciones que efectivizan el *ius puniendi* o derecho de castigar estatal. Entre ambas, es decir, entre la criminalización primaria y la secundaria además de existir una relación de género y especie, existe una relación entre lo abstracto (la ley penal) y lo concreto (el proceso penal). En efecto, como se sabe,

toda actuación estatal es escrita y, por lo tanto, se normativiza. Sin instancia escrita –independientemente del soporte donde se efectúe– no existe dinámica estatal y, por ende, Estado. De este modo, el proceso de criminalización secundaria por el cual se aplica la ley penal a un individuo concreto, conlleva un conjunto de actuaciones institucionales que normalmente se denominan proceso penal y que se decide en función de una norma de alcance individual: la sentencia judicial. A través de la sentencia de un juez, dictada como consecuencia y en el marco de un proceso penal, el Estado expresa su decisión de segregar a una persona como consecuencia de haber cometido y comprobado la realización de una conducta prohibida y castigada penalmente.

Las formas según las cuales un Estado puede institucionalizar su criminalización secundaria son variadas. Tanto la organización de las autoridades estatales que intervienen en esta fase (jueces, fiscales, defensores, policías, penitenciarios, etc.) como la manera de establecer los pasos procesales y su alcance (instrucción, juicio oral, jurado, juicio abreviado, *probation*, etc.) pueden ser establecidas según diferentes combinaciones dependiendo de la política criminal y de la política judicial que siga cada Estado.

Sin embargo, en términos puramente conceptuales y en líneas generales que intenten condensar las experiencias diacrónicas y sincrónicas respecto de la criminalización secundaria, pueden encontrarse básicamente dos modelos de sistema penal judicial: el inquisitivo y el acusatorio. Cada uno de estos modelos que, por supuesto, también admiten combinaciones intermedias entre ambos, establece y organiza la etapa de criminalización secundaria de maneras diferentes, instituyendo unos órganos y otros no, asignando competencias a unos y a otros no y, a la vez, definiendo las etapas del proceso en sí mismo de maneras distintas.

2. Algunas nociones elementales de derecho procesal penal

Los estudios de derecho comparado en materia procesal penal han frecuentemente identificado el binomio contradictorio acusatorio-inquisitivo con dos experiencias históricas modernas europeas concretas: Inglaterra o *common law* y Francia o derecho romano continental.

De acuerdo con ellos, los tipos puros ideales de proceso penal que se reflejan en la experiencia histórica han encontrado manifestaciones concretas en estos dos países separados por el Canal de la Mancha.

Sin perjuicio de ello, debe señalarse que, lejos de resumir en esas dos experiencias todas las variantes de los modelos puros ideales, la historia del derecho ofrece un considerable número de combinaciones que permiten aproximarlas a uno o a otro modelo sin agotarlos necesariamente.

Aunque no exista unanimidad entre los especialistas sobre cuáles y cuantas son los elementos esenciales de ambos modelos, puede afirmarse que sin lugar a dudas difieren en torno a tres cuestiones centrales: a) la acción, b) la prueba y c) la jurisdicción.

Con relación a la acción hay que recordar que jurídicamente constituye el acto mediante el cual se activa el dispositivo judicial y la aplicación del derecho procesal. Tradicionalmente, la existencia de un derecho estaba ligada a la admisibilidad de la acción. Esto significa que hay derecho en la medida que hay acción o, a la inversa, sin acción no hay derecho. Esta conexión viene dada por el carácter puramente práctico del derecho y constituye el modo primario en que se configuraron las formas jurídicas durante la antigüedad. Con el advenimiento de la modernidad, la teoría de la representación y el racionalismo separaron ficcionalmente la titularidad de derechos de su ejercicio efectivo. De esta manera, la existencia de un derecho no dependió ya de su admisibilidad y procedencia judicial, es decir, de su acción. Fue entonces posible tener derechos en abstracto o, en otras palabras, derechos cuyo ejercicio no era practicable, situación que fue jurídicamente reflejada bajo el instituto del “estado de excepción” durante el cual los derechos no son ya suprimidos sino suspendidos. El instituto de la acción, en el derecho procesal, es decir, en el derecho que rige las formas de los procesos judiciales, es el que indica quién y en qué condiciones puede acudir a un órgano judicial estatal para exigir el cumplimiento de una obligación o la imposición de un castigo.

Respecto de la prueba, cabe decir que un proceso judicial, sea cual fuere, suele distinguir en su interior dos aspectos: la *quaestio facti* (la cuestión fáctica o de los hechos) y la *quaestio iuris* (la cuestión jurídica o del derecho). Es sobre el primer aspecto que el proceso concentra la más importante actividad procesal de los diferentes actores que intervienen en él. La finalidad de la prueba es, en definitiva, determinar los hechos objeto de la controversia y sobre esta base decidir la aplicación del derecho para resolver el litigio. Cada uno de los modelos de enjuiciamiento penal posee reglas de producción, admisibilidad y valoración de la prueba diferentes.

Finalmente, tal como su raíz etimológica lo indica, la jurisdicción constituye el concepto jurídico mediante el cual se establece el órgano que posee la facultad o la atribución de decir (decidir) el derecho que se aplica al caso, *i. e.*, la *iuris dictio* (decir el derecho). La jurisdicción manifiesta quizás una de las más importantes diferencias entre los modelos acusatorios e inquisitivos determinando un importante conjunto de características en cada uno de ellos.

En la manera de reglar la acción y la jurisdicción se define el modelo de sistema penal judicial y, también, las variantes intermedias entre ambos. Cuando la acción coincide con la jurisdicción nos encontramos frente a un sistema

inquisitivo. Por el contrario, cuando acción y jurisdicción difieren, se trata de un sistema acusatorio.

3. El modelo acusatorio

El primer tipo ideal en sentido weberiano lo configura el modelo acusatorio. En líneas generales, esta forma de organización de la administración de justicia penal puede definirse en función de los siguientes rasgos particulares: a) la acción es eminentemente privada, b) la prueba de los hechos corresponde a las partes y, fundamentalmente, a la parte acusadora, y c) la jurisdicción corresponde a un tercero pasivo e imparcial que puede revestir la forma de juez unipersonal, tribunal colegiado, jurado o asamblea popular.

El rasgo más característico del modelo acusatorio reside en la separación de las funciones de investigar y juzgar. El juzgador en este modelo actúa como un “árbitro”, es decir, un tercero imparcial que decide en base a las pruebas que aportan las partes (acusador y acusado) y frente a los cuales permanece pasivo. Conceptualmente, la diferencia entre el juez y el árbitro radica en el carácter estatal del primero y no estatal del segundo, es decir, el juez es un órgano estatal del sistema penal judicial mientras que el árbitro resuelve un conflicto pero por solicitud y acuerdo de las partes que le someten un caso pero de ningún modo se encuentra investido de autoridad estatal. El modelo acusatorio, al organizar el proceso penal en torno a tres actores (el acusador, el acusado y el juez) ubica al órgano judicial en una posición similar a la que se encuentra un árbitro privado. En definitiva, es el acusador el encargado de probar la imputación que a su vez el acusado debe derribar. El juzgador tiene limitada su jurisdicción a la acusación y tiene vedado producir prueba a favor de una u otra parte y se encuentra en la misma situación que el público en un teatro.

Las partes en este tipo de proceso son dos: el acusado y el acusador, a quienes se les otorga facultades equivalentes con el fin de ponerlos en un pie de igualdad. Esta igualdad es una de las razones que han llevado a la formulación del principio según el cual en caso de duda se debe decidir a favor de la inocencia del acusado y nunca a favor de su culpabilidad. Así, dada la igualdad procesal de acusador y acusado, cuando el acusador no pueda probar adecuadamente la culpabilidad del acusado, debe presumirse la inocencia de este último.

Este modelo suele ser graficado mediante un triángulo equilátero en cuyo vértice superior se ubica el órgano juzgador mientras que el acusador y el acusado están ubicados en los vértices inferiores, en posiciones enfrentadas pero en una misma línea horizontal y en una situación de igualdad frente a la ley y a la autoridad judicial.

Esquemáticamente, los rasgos distintivos de este tipo de sistema penal pueden resumirse de la siguiente manera:

- a) *Tribunal*: En este modelo las funciones de perseguir y juzgar están separadas, a diferencia del modelo inquisitivo en el que están unificados en un órgano central.
El rol del juzgador en este modelo es más acotado que en el inquisitivo, ya que no puede ir más allá de la voluntad de las partes y de la acusación. En su versión más común, se conforma por asambleas populares o jurados y se encarga exclusivamente de decidir el pleito y, fundamentalmente, de establecer los hechos aunque también podría decidir sobre el derecho aplicable.
- b) *Acusador*: Se trata de un individuo que ejerce la acción y que, en consecuencia, tiene a su cargo la responsabilidad de impulsar el proceso, producir la prueba y sostener la acusación. El encargado de esto puede ser la propia víctima o bien cualquier ciudadano. El primer supuesto se conoce como sistema privado y el restante como sistema popular.
- c) *Acusado*: El acusado es el individuo al cual se dirige una acusación por la comisión de un delito que le es atribuido por parte de un acusador. Acusador y acusado se encuentran en condiciones de igualdad en el proceso. La forma más acabada de esta característica se encuentra plasmada en el denominado *cross examination* o interrogatorios cruzados entre las partes (acusador y acusado) ante el juez.
- d) *Acción penal*: privada, es decir, es ejercida por el ofendido o bien por cualquier integrante de la sociedad.
- e) *Procedimiento*: El momento fundamental es el debate oral en el que predominan los principios de oralidad, publicidad y contradicción.
- f) *Valoración de la prueba*: Íntima convicción del juzgador puesto que los jurados no necesariamente deben fundamentar su decisión.
- g) *Sentencia*: Por lo general no exigen una motivación o fundamentación razonada de la decisión dado que se trata de un acto soberano ejercido por el mismo pueblo bajo la forma de jurado o asamblea.
- h) *Recursos*: La decisión del juez es irrecurrible ya que al ser soberana y no fundada la sentencia no es posible de ser revisada.

El modelo acusatorio se encuentra construido sobre una concepción filosófica según la cual el conflicto entre ambas partes (acusador y acusado) adquiere la forma de sustitución de una “guerra privada” y de una *vindicta* jurídicamente regulada. Es común, al respecto, asociar el modelo acusatorio con las fundamentaciones retribucionistas de la ley penal, según las cuales la pena es la reparación del hecho dañoso delictivo.

Es en función de este modelo que el proceso penal muestra su dimensión más claramente política, tanto en lo referido a la ley penal aplicable (criminalización primaria) como a la ley penal procesal que rige el juicio (criminalización secundaria). La cuestión central en un proceso acusatorio no es en modo alguno alcanzar la verdad (trascendente y eterna) de los hechos y decidir la aplicación del derecho. Lo verdaderamente determinante reside en poner fin al conflicto surgido entre las partes contendientes en el proceso.

En este sentido, el modelo acusatorio se halla formulado sobre la base de un *agón*, es decir, de una lucha o enfrentamiento. El mejor ejemplo de ello lo registran las experiencias conocidas en los sistemas de enjuiciamiento penal en la Grecia clásica y en la República romana pero también en la justicia señorial del Sacro Imperio Romano Germánico.

La democracia ateniense, por caso, pero también la Roma republicana organizaron su sistema penal judicial de conformidad con el modelo acusatorio. En el primer caso diferenciando los delitos que ofendían a los ciudadanos considerados individualmente, dando lugar la acción privada, de los delitos que ofendían a la comunidad, dando lugar a una acción popular. En el segundo caso, también diferenció entre los delitos que afectaban un interés privado de aquellos que comprometían intereses comunes, derivando de ello dos formas de enjuiciamiento penal diferentes. Para el caso de los “delitos privados”, el proceso judicial fue denominado *accusatio* instituyendo el jurado (*iudicis iurati*) formado por ciudadanos y presidido por un magistrado con el título de *praetor*, quedando la acción en manos de la víctima exclusivamente. Para el caso de los “delitos públicos”, la acción correspondía a todos los ciudadanos miembros de la comunidad, configurando una acción popular pero conservando las mismas reglas procesales que para los “delitos privados”. El acusador sometía la acción (*postulatio*) al magistrado (*praetor*) quien examinaba los requisitos de la solicitud y admitía y rechazaba la apertura del juicio. En caso de admitirla, las partes planteaban la controversia (*altercatio*) sobre los hechos al jurado quien decidía sobre esta base por la absolución, la condena o la apertura de un juicio ampliatorio, en caso de no poder decidir por alguna de las dos primeras alternativas.

En el caso del derecho medieval germánico la situación no difería radicalmente. En el feudalismo propio de los siglos V a XV quien administraba justicia era el señor feudal y ante quien acudían los siervos para la resolución de sus conflictos. Cabe destacar que la separación entre lo público y lo privado, tan común luego del advenimiento de la modernidad y el Estado nación, no formaba parte del horizonte cultural medieval como sí lo era en la Antigüedad tanto en la *polis* como en la república o el imperio romanos. En ese sentido, el derecho germano del medioevo, no distinguía entre derecho público y derecho privado dado que el vínculo jurídico y político entre el señor y el siervo era de carácter

estrictamente personal signado por la lealtad y la obediencia a cambio del bienestar y la protección, elementos ausentes en las comunidades que se organizaron políticamente sobre la base de la primacía de la norma (*nomos* o *lex*) impersonal. No obstante, dado que todo daño u ofensa debía ser reparada, la primera forma de resolver el conflicto entre las partes estaba marcada por la negociación y la posibilidad de llegar a un acuerdo (*sühnevertrag*). Si la composición fracasaba, el ofendido (acusador) tenía el derecho de ejercer la acción ante el señor feudal contra el ofensor (acusado) y, de este modo, convocar a una asamblea de iguales (*hundertschaft*) presidida por un magistrado ante los cuales se desarrollaba el proceso según los modos esenciales del modelo acusatorio (oralidad, publicidad, amplitud probatoria, derecho de defensa, etc.).

Finalmente, el sistema acusatorio de la república romana, vía la ocupación de la provincia de Britania durante aproximadamente trescientos años, sobrevivió —con algunas modificaciones— en el *common law* hasta nuestros días. El proceso penal denominado *accusatio* se reconvirtió en el *adversarial system* que incorpora la figura del fiscal (*prosecution*) como consecuencia de la calificación del derecho penal como derecho público. En este caso, el fiscal que, por antonomasia es un funcionario propio del modelo inquisitivo, tiene la responsabilidad de impulsar el proceso penal en caso de ausencia de acusador o en los delitos de interés público, como la administración fraudulenta de fondos públicos, la evasión fiscal o la tenencia de estupefacientes, entre otros. Tanto en Gran Bretaña como en el orden federal estadounidense, los fiscales forman parte del Poder Ejecutivo y es común que sean objeto de elección popular. Es sobre esta base que el *adversarial system* recepta un amplio margen de discrecionalidad a los fiscales respecto de la selectividad de los delitos que merecen ser perseguidos y en la negociación (*plea bargain*) con los acusados respecto de las penas y condenas. En función de la figura del fiscal y de sus facultades es que los especialistas distinguen el sistema adversarial del acusatorio, considerando el primero una especie del segundo, dado que el sistema se define más por la contradicción entre fiscal y acusado y no tanto por la calidad de quién ejerce la acción que, en el acusatorio, es privada por parte del individuo ofendido. Si entre el fiscal y el acusado no se llega a un acuerdo, dependiendo de la gravedad del delito imputado, se abre la instancia ante un jurado compuesto por ciudadanos que deciden sobre la verdad de los hechos alegados por las partes.

4. El modelo inquisitivo

El tipo ideal inquisitivo organiza la criminalización secundaria de un modo notoriamente diferente. En primer lugar la acción penal es fundamentalmente

pública tomando el Estado, en representación de la sociedad agraviada por la posible comisión de una conducta penalmente prohibida, la responsabilidad de activar el dispositivo penal judicial. En segundo lugar y correlativamente con lo anterior, es el Estado quien asume la responsabilidad y la atribución de producir la prueba dirigida a establecer los hechos del caso. Finalmente, la jurisdicción se encuentra concentrada en la figura de un juez unipersonal que tiene la función de colectar la prueba, formular la acusación y establecer el derecho aplicable dictando sentencia.

Las bases del modelo inquisitivo son que la persecución penal es pública, siendo el juzgador un órgano del Estado que concentra las tareas de investigar y juzgar. Todo este modelo esta cruzado por la averiguación de la verdad, que es la meta que persigue el proceso en este tipo de sistema penal.

En la búsqueda de ese fin se autoriza al tribunal a hacer todo lo necesario para llegar a esa verdad histórica, como ser, incorporar prueba, recibir declaración a los testigos, e incluso, se ha justificado el sometimiento de las personas a todo tipo de vejaciones, como puede ser la tortura como método para lograr su confesión. En efecto, todo el proceso inquisitivo se encuentra estructurado en torno a la excluyente prueba de confesión del acusado: a confesión de parte relevo de pruebas.

Es así que el juzgador en este modelo cumple un rol sumamente activo, pues se encarga de recolectar las probanzas en que va a sustentar la acusación y posteriormente la decisión sobre el caso. Esto a su vez implica ubicar al acusado en una situación de desventaja, pues al reunirse la función de instruir y juzgar en cabeza del tribunal, este al momento de decidir está contaminado por la investigación, lo que afecta su imparcialidad.

A su vez el compromiso asumido por el juzgador de averiguar la verdad anula toda participación de la víctima descartando la posibilidad de admitir un acuerdo entre esta y el acusado. Tampoco se contempla en este tipo de modelo la aplicación del principio de oportunidad y consecuentemente todo delito debe ser investigado con igual interés.

La manera más grafica de ilustrar el modelo inquisitivo no es ya el triángulo equilátero sino la línea recta en la cual se ubica el juez instructor en un extremo y el acusado en el otro. La asimetría de este esquema dista notablemente de la simetría entre las partes propia del modelo acusatorio. La diferencia de poder entre el juez instructor acusador y el individuo acusado es manifiesta dado que, en este modelo, el Estado desarrolla toda su actividad con el auxilio de toda la administración burocrática y el monopolio legítimo de la violencia frente al individuo asilado y una evidente menor cantidad de recursos. Esta diferencia procesal se vuelve letal cuando se lo cruza con un análisis de clase y se advierte que los acusados de bajos recursos económicos no pueden siquiera procurarse un

adecuado asesoramiento legal y deben quedar a merced de órganos de defensa del propio Estado.

A continuación se especificaran brevemente las notas más características de este modelo:

- a) *Tribunal*: Es un órgano del Estado al que se le asigna la función de juzgar como también la de investigar. La tarea del juzgador no se ve limitada por los pedidos y declaraciones de las partes, pues al ser su meta la averiguación de la verdad material, actúa como una parte más dentro del proceso.
- b) *Acusador*: Es el mismo tribunal quien además de decidir concentra la tarea de perseguir e investigar en el caso.
- c) *Acusado*: Es objeto de prueba, pues se busca llegar a través de él a la principal meta del proceso que es la averiguación de la verdad histórica. Por eso en este modelo es muy importante su declaración, ya que está marcado por la idea de quien va a saber más sobre el hecho que el propio imputado. En tal sentido, entre todas las pruebas, la confesión del acusado es la que posee una importancia determinante. De allí que el acusado se halle en una posición de desigualdad, ya que quien lo acusa e intenta demostrar su culpabilidad es justamente quien lo va a juzgar. De esta forma, desaparece el principio de contradicción.
- d) *Acción penal*: Es pública, es decir, se ejerce de oficio en representación de la sociedad en su conjunto ante el posible quebrantamiento de la ley. La voluntad de la víctima y/o su familia no tiene injerencia en el proceso. Es frecuente la admisión de la denuncia anónima y su titularidad suele ser atribuida a un órgano estatal específico como el ministerio público.
- e) *Procedimiento*: La investigación es escrita, secreta y discontinua. El proceso es rígido y altamente burocrático, pues todos los actos de la investigación deben ser asentados de manera formal en un expediente. Deja de lado los principios de inmediación, contradicción y oralidad.
- f) *Valoración prueba*: Prueba legal o tasada. La ley establece que valor le otorga a cada prueba, por ejemplo, dos testigos plena prueba.
- g) *Sentencia*: Por lo general requiere motivación o fundamentación razonada, por cuanto debe explicitar los argumentos de la decisión tomada ante el soberano en nombre de quien el magistrado emite la sentencia.
- h) *Recurso*: Se admite la revisión de la sentencia por medio de un tribunal superior.

El modelo inquisitivo se encuentra construido sobre una base filosófica según la cual lo que resulta determinante es la averiguación de la verdad. Esta característica acerca al modelo inquisitivo de una manera inmediata a la ciencia

y a las diferentes concepciones epistemológicas que han sido formuladas. Del mismo modo, el modelo inquisitivo se encuentra también conceptualmente emparentado con las teorías de la pena que sostienen la función de la prevención general (amenaza de castigo a la población para desincentivar conductas nocivas) y la prevención especial positiva (resocialización de los condenados) de la ley penal. El propio modelo inquisitivo es permeable y altamente receptivo a la profesionalización de la función judicial y suele ocurrir que el establecimiento de los hechos quede en manos de científicos de las más variadas disciplinas que, en algunos casos, pueden inclusive llegar a sustituir al juez dependiendo de la rigurosidad metodológica y de la epistemología dominante en cada momento.

Si bien es cierto que las primeras formas inquisitivas de enjuiciamiento penal datan desde la conformación de la monarquía romana en donde el magistrado tenía, por delegación del Rey, a su cargo la investigación y el juzgamiento simultáneamente, no fue sino hasta la baja Edad Media y los movimientos de restauración monárquica del siglo XIX que se extendió con considerable amplitud tanto en Europa como en América. Contrariamente a lo que podría suponerse, la experiencia inquisitiva más remota de la que tenemos registro se encuentra en la persecución de los delitos de *lesa majestatis* que, pretendiendo respetar las formas del modelo acusatorio entre acusador-ofendido y acusado-ofensor, ubicó al soberano romano como acusador-ofendido y juzgador a la vez, disolviendo la distancia entre la imparcialidad del juzgador y la parcialidad del acusador. Fue el proceso político de transición entre la monarquía, la república y el imperio romanos lo que derivó en una paulatina transformación de los procesos penales, predominando el modelo inquisitivo durante la monarquía y el imperio y el modelo acusatorio durante la república. Con el surgimiento del Imperio con Augusto en el siglo I y la paulatina transferencia de soberanía del pueblo al emperador romano, advinieron cambios en el proceso penal. La antigua *cognitio* de la época monárquica fue reestablecida para ciertos delitos que ofendían al emperador esta vez como *cognitio extra ordinem*. De este modo, el *praetor* fue sustituido por el *praefectus (urbis y vigilum)* que ejercía su autoridad en representación del emperador ante quien se podrían formular denuncias (incluso anónimas) a partir de lo cual iniciaba una investigación escrita de los hechos *ex offici*, instaurando la acción pública en detrimento de la privada. Concluida la instrucción investigativa, el *praefectus* formulaba las conclusiones del caso y luego la *sententia* correspondía a un jurado que, en líneas generales, se ajustaba a lo ya resuelto por el magistrado imperial. La disolución del orden político unificado que daba el imperio romano a Europa trajo como consecuencia la atomización del espacio político y el surgimiento del modo de organización social conocido como feudalismo durante la Edad Media. No será sino hasta el fin de dicho periodo histórico, es decir, hasta el comienzo de la Modernidad y los absolutismos

monárquicos junto con la inquisición eclesiástica por los delitos de herejía y brujería, que el modelo inquisitivo tendrá su auge nuevamente y se extenderá a lo largo de todo el mundo occidental como forma primaria del proceso penal exceptuando el *common law* del derecho anglosajón. Así, el prototipo del modelo inquisitivo estuvo signado por el Santo Oficio de la Iglesia Católica y los juicios de Dios, teniendo como corolario la *Ordenanza* de 1254 de Luis IX en Francia y *Las Partidas* de Alfonso X de 1256 en España, ambas en el siglo XIII. Es con esta legislación inquisitiva que aparece la institución del procurador fiscal o el ministerio público, como órgano estatal encargado de custodiar los derechos e intereses del monarca, principalmente para representar al Rey en el juicio y con clara finalidad recaudatoria. Así, de representar al soberano paulatinamente también pasó a representar al súbdito a los efectos de asegurar el castigo de los delitos como parte de la obligación del monarca de proveer justicia y protección. La alianza política entre la monarquía y la Iglesia católica funcionó como conducto para la incorporación al derecho medieval del modelo inquisitivo estableciendo una jurisdicción inquisitiva laica para los delitos comunes y una jurisdicción eclesiástica para las herejías. Resulta evidente que en el proceso inquisitivo del derecho canónico, el lugar de parte ofendida y acusadora y juzgador a la vez que ocupaba el emperador romano en la *cognitio extra ordinem* fue sustituido por la figura de Dios, a quienes ofendían la herejía y la brujería. Estas experiencias representaron los registros empíricos que más se acercaron al modelo teórico inquisitivo en donde no existe separación entre acusador y juzgador. El proceso se transformó en exclusivamente escrito, reglado, secreto y con la prueba de confesión (incluso bajo tortura) como elemento distintivo. Junto con ello, se multiplicaron las instancias de apelación con audiencias, cámaras y cortes, ante las cuales el acusado podía recurrir las decisiones del juez instructor. Asimismo, se desarrolló con gran amplitud y detalle la teoría de la prueba legal con sus diferentes categorías: plena prueba, semiplena prueba, prueba indiciaria, etc. hasta llegar a la teoría del cuerpo del delito que es, en definitiva, la verdad fáctica a la que el proceso inquisitivo pretende arribar. Toda esta taxonomía probatoria es la que, años más tarde con el surgimiento del positivismo, va a dar lugar al solapamiento de la “verdad procesal jurídica” y la verdad científica bajo la figura del perito como voz experta y autorizada.

Resulta sistemática la coincidencia entre el auge del modelo procesal inquisitivo y los períodos más autoritarios desde el punto de vista político. Así, por ejemplo, mientras durante los primeros años de la Revolución Francesa de 1789 se impuso claramente un modelo de juzgamiento acusatorio, ya hacia el final del proceso revolucionario con la aparición del Comité de Salud Pública y, luego, durante la restauración monárquica, fue el modelo inquisitivo el que dominó la forma del proceso penal, dando lugar a las formas “mixtas”, en donde los aspectos

inquisitivos se encuentran atenuados pero que, al final de cuentas, definen los rasgos estructurales del proceso.

5. Conclusión: la relevancia del modelo de sistema penal judicial con relación al sistema de seguridad ciudadana

Ciertas corrientes evolucionistas, tanto en términos históricos como antropológicos, consideran que entre el modelo acusatorio y el modelo inquisitivo existe una diferencia en el grado de complejidad. Así, mientras el modelo acusatorio representa las formas más rudimentarias de organización social del castigo jurídico, el modelo inquisitivo se ubica en sus peldaños más avanzados.

Esta conceptualización, no obstante, adolece de algunos problemas. En primer lugar supone una composición lineal y progresiva del tiempo histórico, cuestión que está lejos de ser demostrada y exhibe profundos lazos con el modo religioso de comprenderlo. En segundo lugar, se aparta en forma ostensible de las experiencias históricas registradas que, en el caso particular de los sistemas penales judiciales, muestra marchas y contramarchas.

Habría que remontarse hasta la formación del Estado y el derecho para poder trazar con total precisión la cuestión. Máxime cuando el problema se encuentra atravesado en sí mismo por interrogantes de la filosofía política y la antropología jurídica. No obstante ello, resulta incuestionable que el modelo de sistema penal judicial depende en un todo de una decisión política de la sociedad a través de sus correspondientes órganos estatales siendo, esta decisión, un aspecto medular del más amplio modelo de seguridad implementado.

Las conexiones entre el sistema penal judicial y el sistema de seguridad ciudadana son amplias y profundas. De hecho, podría considerarse que el primero no es más que un subsistema del segundo. Ninguna política de seguridad ciudadana puede obtener resultados satisfactorios si se la diseña y ejecuta exclusivamente desde el sistema penal judicial y, aún menos, si se la hace a partir del endurecimiento de la criminalización primaria, por ejemplo, aumentando las escalas penales de los delitos o introduciendo nuevas figuras delictivas en la ley penal. Una política de seguridad ciudadana que se reduzca exclusivamente a ello, en realidad, se revela como una simple política de seguridad pública ineficaz para los propios objetivos que pretende alcanzar.

Pero no sólo la criminalización primaria, es decir, el catálogo de conductas prohibidas y reprimidas penalmente resulta relevante como elemento de diseño de una política de seguridad ciudadana, sino también la criminalización secundaria, es decir, el modo de organizar el funcionamiento institucional de la aplicación de la ley penal.

Los dos modelos puros de proceso penal analizados guardan correspondencias expresas con diferentes concepciones tanto de las políticas de seguridad como de las formas de gobierno.

En efecto, el modelo acusatorio responde y se encuadra lógicamente con políticas de seguridad ciudadana y con formas de gobierno democráticas, mientras que el modelo inquisitivo lo hace con políticas de seguridad pública y regímenes de gobierno autocráticos.

El sistema acusatorio al concebir la criminalización secundaria a partir de la iniciativa individual, es decir, de la acción privada y la acusación y de someter la determinación de la *quaestio facti* a la decisión de un jurado o asamblea compuesta por ciudadanos en un marco de deliberación oral y pública con un amplio régimen de prueba, guarda una coherencia conceptual con las políticas de seguridad ciudadana en las cuales la participación de la comunidad constituye un elemento esencial de su configuración.

El sistema inquisitivo, por el contrario, materializa la criminalización secundaria de un modo radicalmente diferente dado que reserva la activación de los órganos judiciales a determinados funcionarios estatales estableciendo una acción pública a la vez que regla la actividad probatoria minuciosamente dejando a cargo del mismo funcionario que impulsa la investigación, produce la prueba y formula la acusación en el marco de un trámite judicial escrito y por lo general secreto, el pronunciamiento de la sentencia excluyendo a la ciudadanía del conocimiento del proceso y mostrando una continuidad conceptual con las políticas de seguridad públicas que concentran el esfuerzo de seguridad exclusivamente en las instituciones policiales. De este modo, la seguridad pública se centra en la institución policial y no en el ciudadano a la vez que el modelo inquisitivo lo hace en la figura del juez y no en las partes.

Si los regímenes democráticos se caracterizan por ampliar el ejercicio de derechos individuales y promover la igualdad entre los ciudadanos y los regímenes autocráticos en justamente restringir o anular tales derechos, las formas acusatorias o inquisitivas de los procesos penales se muestran como una clara manifestación de cada uno de ellos.

El modelo acusatorio distribuye el poder de la criminalización secundaria: por un lado, todos y cada uno de los ciudadanos tienen el derecho de acudir a las autoridades públicas para iniciar un proceso penal, formular una acusación y producir la prueba en igualdad con el derecho de defensa del acusado y, por otro, tienen el derecho y la obligación de integrar los órganos judiciales que deciden sobre los hechos del caso. La participación ciudadana se convierte entonces en un elemento característico y definitivo de los modelos acusatorios. El derecho a participar de los asuntos públicos –premisa esencial de los regímenes democráticos– adquiere toda su dimensión en el modelo acusatorio que se muestra como una fórmula clásica de democratización de la justicia.

El modelo inquisitivo, en cambio, concentra el poder de criminalización secundaria: en primer lugar los ciudadanos se encuentran excluidos del funcionamiento de la justicia penal y tanto la acción como la acusación y la determinación de los hechos quedan reservadas a ciertos funcionarios judiciales (el juez, el fiscal, etc.) y, en segundo lugar, la igualdad entre acusador y acusado desaparece por una desigualdad estructural entre el acusador (Estado) y el acusado (individuo), mermando considerablemente el derecho de defensa de este último. El impulso del proceso penal, la producción y la valoración de la prueba, la determinación de los hechos del caso y la sentencia quedan en manos de un solo funcionario estatal concentrando sobre él todo el poder de decisión en la aplicación de la ley penal. El modelo inquisitivo anula el derecho individual de participar en los asuntos públicos y se erige como el modo *par excellence* del proceso penal de los regímenes de gobierno autocráticos.

Así, el secreto, la confesión, la exclusión y la desigualdad se oponen punto por punto a la publicidad, los interrogatorios cruzados, la inclusión y la igualdad.

En síntesis, mientras el inquisidor es autocrático, el jurado es democrático, en el primero decide uno mientras que en el segundo deciden muchos.

Desde luego, la criminalización secundaria no puede reducirse únicamente al modelo de enjuiciamiento penal. Pero es claro que el modelo que se implemente por medio de la ley que lo establezca, es decir, por el código procesal penal, constituye una parte central de la política criminal que lleve adelante el Estado. Una política de seguridad, sea meramente pública, sea superadoramente ciudadana, implica numerosas cuestiones: la organización de los cuerpos policiales, la determinación de sus competencias, su diseño institucional y doctrina, la definición política sobre qué abarca la seguridad en términos de prevención, conjuración y persecución, la acción integrada entre las diferencias agencias estatales relacionadas con la seguridad, una política penitenciaria coherente, un catálogo claro y preciso de las conductas punibles formuladas de un modo consistente y un proceso penal en el cual se organice el modo de aplicar la ley penal a través de sentencias como actos de gobierno individuales. Este último aspecto constituye quizás la cuestión más relevante de todas: las sentencias judiciales, sean según el modelo inquisitivo o acusatorio, son siempre actos de gobierno de la población y, en este sentido, pueden ser dictadas por jueces-magistrados profesionales del derecho o por jueces-ciudadano legos del derecho. En ambos casos, no obstante, encarnan siempre una decisión soberana del Estado, sea en representación del Rey, sea en representación del pueblo.

Los sistemas penales judiciales denominados “inquisitivo” y “acusatorio” son, por supuesto, tipos ideales en sentido weberiano o Ideas en el sentido platónico. Los registros empíricos de la realidad muestran una variada combinación de elementos de uno y otro sistema dando como resultado sistemas de tendencia acusatoria, como

el inglés, y sistemas de tendencia inquisitiva, como el francés. Lo más común, en tal sentido, son los llamados “sistemas mixtos” –cuyo ejemplo paradigmático lo constituye el Código de Instrucción Criminal napoleónico de 1808– en los cuales finalmente predomina el aspecto inquisitivo de la instrucción preliminar por sobre la dimensión acusatoria del juicio oral posterior que termina convirtiéndose, por lo general, en una triste repetición de lo realizado en la etapa escrita.

Sin embargo, lo que debe quedar claro es que no existe una “evolución” de un sistema a otro (sea del acusatorio al inquisitivo o, a la inversa, del inquisitivo al acusatorio). La utilización del modelo acusatorio o del modelo inquisitivo responde pura y exclusivamente a razones de orden político adoptadas en función de los valores y costumbres culturales de cada sociedad en diferentes momentos. Esta afirmación vale tanto para el sistema penal judicial que se instituya como para el sistema de seguridad destinado a proteger la vida, la libertad y la propiedad de las personas.

Referencias Bibliográficas

- AA.VV.: *Sistemas procesales penales comparados*, Hendler, Edmundo S. (dir.), Buenos Aires, Editorial Ad-Hoc, 1999, pp. 27-45.
- Anitua, Gabriel Ignacio: “El enfoque cultural y la comprensión del sistema penal”, Anitua, Gabriel y Tedesco, Ignacio (comp.), *La cultura penal. Homenaje al Profesor Edmundo S. Hendler*, Buenos Aires, Ed. Del Puerto SRL, 2009, pp. 27-50.
- Ferrajoli, Luigi: *Derecho y Razón*, Madrid, Trotta, 1995, pp. 562-574.
- Foucault, Michel: *La verdad y las formas jurídicas*, Barcelona, Gedisa, 2003.
- Lecciones sobre la voluntad de saber*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2012.
- Frontini, Norberto F. y Lombardi, Ignacio: “Seguridad y Derecho Penal”, en Anitua, Gabriel y Tedesco, Ignacio (comp.), *La cultura penal. Homenaje al Profesor Edmundo S. Hendler*, Ed. Del Puerto SRL, 2009, pp. 327-339.
- Langer, Máximo: “La dicotomía acusatorio-inquisitivo y la importación de mecanismos procesales de la tradición jurídica anglosajona, algunas reflexiones a partir del procedimiento abreviado”, en Maier, Julio B. J. y Bovino, Alberto (comps.), *El procedimiento abreviado*, Buenos Aires, Ed. Del Puerto, 2001.
- Maier, Julio B. J.: *Derecho Procesal Penal, I. Fundamentos*, Ed. del Puerto SRL, Buenos Aires, 2004, pp. 259-468.
- Zavala Loaiza, Carlos: “Los sistemas procesales penales”, en *Revista de Derecho Procesal*, Hugo Alsina (dir.), primera parte, año V, Buenos Aires, Ediar, 1947, pp. 82-111.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl; Alagia, Alejandro y Slokar, Alejandro: *Derecho Penal. Parte General*, Ediar, Buenos Aires, 2002.

CAPÍTULO 13

REFLEXIONES SOBRE LA “CÁRCEL” Y SU FORMA

Maira B. Vasquez

¿Por qué la cárcel? ¿Por qué en todas las sociedades industrialmente desarrolladas esta institución cumple de manera dominante la función punitiva, hasta el punto de que cárcel y pena son considerados comúnmente casi sinónimos?

(Pavarini y Melossi, 2005:10).

La respuesta actual al hecho delictual de mediana o alta gravedad consiste típicamente en la aplicación del castigo de la “pena privativa de libertad”. Sin embargo, esta pena, que hoy se nos presenta como si siempre hubiese existido, es el reflejo de la excesiva mercantilización de las sociedades capitalistas donde la libertad es pasible de ser cuantificada y es convertida en una “medida” para la retribución del daño cometido “contra la sociedad”.

En efecto, en las sociedades pre-capitalistas, la “cárcel” como institución de aplicación de la pena privativa de la libertad no existía, porque en las sociedades feudales no constaba el “concepto de equivalencia medido como cambios por valores” (Pavarini y Melossi, 2005:20) y ante la carencia de dicha categoría la pena no podía ser cuantificada en términos de libertad: “...para que pudiese aflorar la idea de *expiar* el delito como un *quantum* de libertad abstractamente predeterminado era necesario que todas las formas de la riqueza fueran reducidas a la forma más simple y abstracta del trabajo humano medido por el tiempo” (Pavarini y Melossi, 2005:20). Allí, donde no existe el trabajo asalariado no hay lugar para una pena de privación del “tiempo” concebida en términos de valores medibles como equivalentes a un delito determinado. Existía la cárcel, sí, pero esta era de tipo procesal –condenados a la espera de la ejecución de su sentencia–.

No será hasta el desmoronamiento del feudalismo y la desorganización social producto de la emergencia del capitalismo –que expulsó de la sociedad a una gran parte de masa no productiva (mendigos, indigentes, prostitutas)– que serán reconfigurados y adaptados a las nuevas condiciones políticas y económicas los

presidios existentes “...llegamos así a establecer una conexión entre el surgimiento del modo capitalista de producción y el origen de la institución carcelaria moderna” (Pavarini y Melossi, 2005:18).

Cuando la cárcel fue concebida por Foucault como uno de los ejemplos del poder disciplinario de la clase dominante sobre la masa social –aunque en abstracto y sin establecer una relación explícita con el sistema económico-político-social del período que lo ocupó–, implícitamente en su abstracción y generalización estableció una relación entre detentadores del poder y meros subordinados (léase: entre burgués y asalariado); y aunque no se ocupó de realizar una especificación de las relaciones concretas existentes entre cárcel y organización político-económica –porque no era objeto de su estudio– hubieron otros autores que en una lectura aguda de sus reflexiones se preocuparon por situar a la cárcel en un contexto histórico.

Esta revisión histórica de los orígenes de la cárcel permite otorgar una lógica a la crisis del sistema penitenciario contemporáneo, porque es evidente que si la institución carcelaria nace al mismo tiempo en relación determinada con el modo capitalista de producción, las modificaciones estructurales que el capitalismo como sistema y forma de organización económica y social ha sufrido y a las cuales se encuentra hoy sometido, también deben producir cambios importantes en las instituciones que han servido a la reproducción del orden social necesario para su sostenimiento (Pavarini y Melossi, 2005).

Si bien existen múltiples interpretaciones sobre el nacimiento de la “cárcel”,¹ “en cuanto a su origen [...] queda claro que sin capitalismo no hubiese habido cárcel como pena, más que en una limitadísima medida, casi reducida a lo que se ha dado en llamar ‘mala vida’, o sea, control de ‘desviados menores’, que sólo parcialmente son disfuncionales al poder” (Zaffaroni, 1998:107).

Lejos se está aquí de pretender realizar una génesis del sistema carcelario o de la institución “cárcel” propiamente dicha, por razones evidentes. Con un objetivo mucho menos ambicioso, las páginas que siguen intentan meramente brindar algunos elementos que llamen a la reflexión sobre el sistema penitenciario actual y su incapacidad estructural, tal y como es concebido hoy, tanto “evitar la criminalidad” o influir en su disminución, como para “reintegrar al desviado”, reeducar y reincorporar al delincuente a la sociedad.

1. Para algunas de estas interpretaciones ver: Rusche y Kirchheimer (1938) y posteriormente Michel Foucault (1975), Melosi y Pavarini (1977) y Ignatieff (1978).

1. Algunas reflexiones sobre la relación entre penas, fines y cárceles

La forma que adquiere la pena –los métodos punitivos– debe vincularse a los fines de la misma: “In the history of penal administration several epochs can be distinguished during which entirely different systems of punishment were prevalent. Penance and fines were the preferred methods of punishment in the early Middle Ages. They were gradually replaced during the later Middle Ages by a harsh system of corporal and capital punishment which, in its turn, gave way to imprisonment about the seventeenth century”² (Rusche, 2009:8). Adicionalmente, no debe perderse de vista que cualquiera sea el fin de la pena y la forma que en función de este fin la pena adquiera, el castigo requiere de una *justificación moral* y ello, porque “...it is morally problematic. It is morally problematic because it involves doing things to people that seem morally wrong. It is usually wrong to lock people up”³ (Taylor, 2011, s/d). Esa justificación también da forma a la pena y a la cárcel como institución que la aplica.

De hecho, la prisión en tanto institución no siempre ha tenido la misma finalidad, ha ido mutando desde una mera herramienta de “retención” en la espera de condena hacia un espacio donde concreta y efectivamente se cumple la condena. Este viraje se produce hacia la segunda mitad del siglo XVIII donde el que ha cometido un delito ya no pagaría con una pena *talional*, física o con su vida, sino que se le impone un tiempo de castigo de acuerdo a una clasificación tipológica del delito (concepción cuantitativa propia del racionalismo) (Zaffaroni, 1998).

La reclusión y los centros especializados en ello, aparecen con la propia civilización. Allí donde inicialmente la pena era concebida como un instrumento para erradicar el crimen, como una prevención al contagio –por utilizar términos propios de las concepciones criminológicas biologists–, la prisión no aparece relacionada con la idea de castigo sino con la de idea de “detención” para el posterior juzgamiento. Tal era esta idea del castigo como instrumento para evitar la recurrencia que de modo ejemplificatorio eran aplicados al delincuente, todo tipo de escarmientos aberrantes incluyendo entre ellos la muerte en público para mostrar a la multitud los costos que acarrea la ofensa: “La cárcel estaba reservada

2. “En la historia de la administración penal pueden ser distinguidas varias épocas durante las cuales han prevalecido sistemas de castigo completamente diferentes. La penitencia y las multas fueron los métodos preferidos de castigo en la Edad Media temprana. Poco a poco fueron reemplazados durante la Edad Media temprana por el duro sistema de castigos corporales y patrimoniales que, a su vez, dio paso en el siglo XVII al encarcelamiento” (La traducción es propia).

3. “...es moralmente problemático. Es moralmente problemático porque implica hacerle cosas a las personas que parecen moralmente incorrectas. Por lo general es malo encerrar a las personas...” (La traducción es propia).

para los procesados y para los que esperaban las ejecuciones de sentencia...” (Zaffaroni, 1998:107).

El mercantilismo trae consigo una población más “sana” con nuevas y crecientes demandas por bienes de consumo y, junto a ello, una nueva modalidad de castigos con fines también mercantilistas. Los presos pueden ser ahora explotados para la producción de riquezas como mano de obra, castigados mediante el trabajo forzado y excluyendo cada vez más los castigos de tipo corporal, transformación esta que no debe ser entendida, tal y como llama la atención Rusche (2009:8) como “el resultado de consideraciones humanitarias, sino de ciertos acontecimientos económicos que revelaron el valor potencial de una masa de material humano completamente a disposición de la administración”. La deportación a las colonias es un claro ejemplo de este mercantilismo, porque el propio traslado del criminal a otro país no es resultado de un método más benigno de la pena que ofrece a los criminales “empezar una nueva vida”, sino simplemente un medio para resolver la escasez de mano de obra gratuita en las colonias durante una época en la que había un exceso de mano de obra en los países centrales.

Del mismo modo en que la conformación de las grandes ciudades condujo a una mayor producción, también implicó contradictoriamente la expulsión del sistema económico de una gran masa social “improductiva”. Esta masa improductiva iniciará procesos de revueltas que obligarán al naciente Estado-Nación a fortalecer el instrumento de aplicación de la fuerza por excelencia. Nuevos métodos son avizorados a efectos de contribuir a dicho fin a través de la incorporación de los condenados a estas fuerzas del orden: “The army came to be considered a kind of penal organization suited only for ne’er-do-wells, spendthrifts, black sheep, and ex-convicts. Countries even went so far as to take criminals over from other governments which did not know what to do with them [...]. This was a very practical means of avoiding prosecution until time and circumstances became more favorable”⁴ (Rusche, 2009:30).

Adicionalmente, esta masa expulsada se verá sometida a un disciplinamiento por parte de la clase dominante. Allí surge otros de los fines asignados a la pena: el de “disciplinar” a través de la aplicación física y psíquica de dolor al preso en equivalencia con el daño cometido: “La pena, dentro de este esquema, tiende a devolver una cantidad igual de dolor, porque esto es útil para disciplinar conforme a un sistema de penas y recompensas. Para que el sistema funcione se requiere que opere una cuantificación exacta, matemática, del dolor inferido” (Zaffaroni,

4. “El ejército llegó a ser considerado una especie de organización penal adecuada sólo para holgazanes, derrochadores, ovejas negras y ex convictos. Algunos países, incluso fueron tan lejos como para tomar criminales de otros gobiernos que no saben qué hacer con ellos [...]. Este fue un medio muy práctico de evitar la persecución hasta que el tiempo y las circunstancias se hicieron más favorable” (La traducción es propia).

1998:109). Bentham fue quien quizá llevó al extremo este desarrollo conceptual de la pena a través del panóptico.

Una casa de penitencia, según el plan que os propongo, debería ser un edificio circular, ó por mejor decir, dos edificios encajados uno en otro. Los cuartos de los presos formarían una circunferencia con seis altos, y podemos figurarnos estos cuartos como unas celdillas abiertas por la parte interior, porque una reja de hierro bastante ancha los espone enteramente a la vista. Una galería en cada alto sirve para la comunicación, y cada celdilla tiene una puerta que se abre hacia ésta galería. Una torre ocupa el centro, y esta es la habitación de inspectores; pero la torre no está dividida más que en tres altos, porque están dispuestos de modo que cada uno domina de lleno sobre dos líneas de celdillas. La torre de inspección está también rodeada de una galería cubierta con una celosía trasparente que permite á el inspector registrar todas las celdillas sin que le vean, de manera que con una mirada ve la tercera parte de sus presos, y moviéndose en un pequeño espacio puede ver á todos en un minuto, pero aunque esté ausente, la opinión de su presencia es tan eficaz como su presencia misma (Bentham, 1822:36).

Tal y como lo afirma Foucault (1979), Bentham no se alejaba de sus contemporáneos ni de la concepción economicista, sino que en vez de “plantear el problema en términos de riqueza (población-riqueza ya que mano de obra, fuente de actividad económica, consumo; y población-pobreza ya que excedente u ociosa)” lo plantea en términos de ahorro de las capacidades para el ejercicio de la dominación en un sistema de aislamiento excesivo cuyo fin es “la mejora del individuo”.

La “corrección” y “disciplinamiento” como fines de la pena es el reflejo del discurso de orden de la clase dominante burguesa aplicado sobre aquellos inadaptados a las condiciones de producción industrial que sobre la base de un fuerte moralismo recreó “las prisiones como ‘máquinas de disciplinar’ para la producción industrial, programa que se extendió a todas las instituciones” (Zaffaroni, 1998:112) creando una brecha entre el plano formal y el material que tal como lo indica Zaffaroni (1998) desde entonces jamás se ha reducido. En efecto, en el diseño de las prisiones, aunque lo relativo a la arquitectura del panóptico fue descartado, “...in particular the notion of continuous surveillance, had an enormous influence on the building of future penitentiaries, including the construction of the first national penitentiary at Millbank in London two years

after the rejection of Bentham’s proposals”⁵ (Ignatieff, 1978, *op. cit.* por Taylor, 2011, s/d).

La cárcel en su evolución pasa a ser una institución disciplinaria o una “institución total”, es decir: “un lugar de residencia y trabajo, donde un gran número de individuos en igual situación, aislados de la sociedad por un período apreciable de tiempo, comparten en su encierro una rutina diaria, administrada formalmente. Las cárceles sirven como ejemplo notorio...” (Goffman, 2001:13) concebida específicamente la cárcel –porque Goffman no realiza un estudio específico de ella, sino de todas la instituciones totales–,⁶ como una institución destinada a los individuos que “intencionalmente” representan una amenaza para la sociedad.

Si con el *absolutismo* la pena era una sanción para la reafirmación de la supremacía divina sobre la terrena y para el *disciplinarismo* constituyó la forma de curar una enfermedad disciplinando los instintos de los pobres, con el *contractualismo* la pena pasa a ser una “reparación del daño ocasionado con la violación del contrato social”. Emerge así, con el contractualismo el fin de la pena como “reparación”, porque el delito pasa a constituir el resultado de una decisión “libre”, tomada por quienes no tenían riqueza para acceder a ella por una vía no autorizada contractualmente (Zaffaroni, 1998). Es en este momento cuando pasa a ser concebida la libertad como un “valor” que puede ser sustraído en cantidades, constituyéndose así en el castigo moderno por excelencia y convirtiendo a la cárcel en una “prisión por deudas” donde el *talion*⁷ –imposición de la misma cuota de dolor– kantiano era la misma pena.

5. “...En particular, la noción de la vigilancia tuvo una enorme influencia en la construcción de futuros centros penitenciarios, incluyendo la construcción de la primera penitenciaría nacional en Millbank en Londres dos años después del rechazo de las propuestas de Bentham” (La traducción es propia).

6. Goffman estableció una tipología de establecimientos de control social compuesta por: a) las instituciones destinadas al cuidado de los individuos inofensivos e incapaces –léase: asilos, hogares para discapacitados, huérfanos e indigentes–; b) los establecimientos para atender a aquellos individuos incapaces de cuidar de sí mismos que además representan un peligro “involuntario” para la comunidad –léase hospitales, psiquiátricos, leprosarios–; c) instituciones destinadas a quienes representan una amenaza para la sociedad –léase: prisiones–; d) instituciones orientadas a hacer más eficiente una tarea laboral –por ejemplo, las escuelas–; y los “refugios del mundo” –conventos, monasterios, centros de rehabilitación– (Goffman, 2001).

7. La garantía externa que el *imperativo categórico kantiano* necesita, no es más que el *derecho*; así, cuando se registra una violación a este imperativo, el derecho lo restablece a través de una pena “que era el *talión* (imposición de la misma cuota de dolor), que no tenía otro fin que ese restablecimiento, porque cualquiera otro fin hubiese sido inmoral: si la pena hubiese querido disciplinar al penado, estaría desconociendo ella misma la esencia del imperativo categórico, pues utilizaría a la persona como medio y no como fin” (Zaffaroni, 1998:118).

2. Algunas reflexiones sobre las funciones de la cárcel en la reproducción de las relaciones sociales de desigualdad

Hoy el fin de la pena es de “tratamiento”, es decir: “reeducar y reincorporar al delincuente a la sociedad” donde la cárcel viene a ser parte de un *continuum* que comprende familia, escuela, asistencia social, organizaciones culturales de tiempo libre, preparación profesional, universidad e instrucción de adultos cuya función es la de incorporar en el hombre criminal –como si fuera una especie de disco duro– los modelos de comportamiento y los conocimientos relativos a los diversos estatus sociales y, con ello, la distribución de los estatus mismos (Baratta, 2004). Se asiste a un fenómeno por el cual el sistema de control social, en una etapa social post-industrial, altera la “técnica” punitiva de una de tipo represiva a una de supuesta “socialización” y de “asistencia social”.

Es hoy un hecho indiscutible que el sistema penitenciario tiene efectos marginadores y carece estructuralmente de capacidad para hacer efectiva la función *reeducativa*, *socializadora* y de *reincorporación social* que se le ha atribuido. Acaba generando una separación y exclusión de una masa social –los reclusos– de otra, a través de una suerte de intervención estigmatizante. A ello debe adicionársele los efectos psicológicos y sociológicos que, en relación al vínculo y lazo social, la cárcel como institución y la propia pena privativa de la libertad –en sus formas actuales– producen.

Piénsese un momento en el efecto que el despojo que de los símbolos exteriores de la propia autonomía –los vestidos y los objetos personales– (Baratta, 2004) tiene sobre el individuo pretendido de reinserción. Si la reinserción presume la reconstrucción de un lazo que en el “criminal” se supone roto, una re-culturización del reo, entonces “la vida en la cárcel, como conjunto disciplinario, con su carácter represivo y uniformante” (Baratta, 2004) no hace más que reproducir la ruptura del lazo social contribuyendo a la “desculturización”⁸ producto de la anulación del contacto con el exterior, de la barrera que marcan las instituciones con los internos que acaban por levantar entre estos últimos y el exterior la mutilación del yo (Goffman, 2001); en términos de Baratta (2004) la desculturización es una desadaptación a la vida en libertad que implica una disminución de la fuerza de voluntad, pérdida del sentido de autorresponsabilidad desde el punto de vista económico y social, la disminución del sentido de la realidad del mundo exterior y la formación personal de imagen ilusoria, la separación progresiva de los valores y de los modelos de comportamiento propios de la sociedad externa.

Las características constantes y predominantes que presentan las instituciones carcelarias reflejan tal separación y la incapacidad estructural de reinserción

8. Al respecto de este concepto véase Goffman (1961).

y socialización del recluso. Desde la óptica que aquí nos interesa y de modo general, podemos resumir dichas características en el simple hecho de que las “cárceles” reproducen y/o producen y profundizan efectos contrarios a su propio fin –a la reeducación y a la reinserción del condenado–, y favorecen su estable inserción en la población criminal (Baratta, 2004): “La cárcel es contraria a todo moderno ideal educativo, porque este se apoya sobre la individualidad, sobre el respeto del individuo, alimentado por el respeto que el educador tiene de ella” (Baratta, 2004:368).

Reproduce entonces la prisión, las características negativas, de la sociedad. Tal y como lo indica Baratta (2004:370-371) “las relaciones sociales y de poder de la subcultura carcelaria tienen una serie de características que las distinguen de la sociedad externa, y que dependen de la particular función del universo carcelario, pero que en su estructura más elemental no son más que la ampliación en forma menos mistificada y más ‘pura’, de las características típicas de la sociedad capitalista. Son relaciones sociales basadas en el egoísmo y en la violencia ilegal, en el interior de las cuales los individuos socialmente más débiles son llevados a desempeñar funciones de sumisión y explotación”.

Debe ante estas reflexiones reconocerse el fracaso histórico de esta institución objeto de nuestro estudio, tanto en lo que refiere a su capacidad de “control de la criminalidad” como a la de “reincorporación del criminal” en la sociedad.

3. Reflexiones finales

La prisión es en la *praxis*, dice Morris (2001:9) “el poder último que el estado democrático ejerce sobre un ciudadano”. Es así, en las democracias actuales, la cárcel como institución, la última fase del proceso de justicia penal, que comienza con la comisión del delito y termina en sentencia. Si el sistema de justicia penal es el que determina la pena y “envía” a prisión, evaluar el sistema penitenciario hoy requiere tener en cuenta que una gestión eficaz y las condiciones satisfactorias de las cárceles no dependen sólo de las autoridades penitenciarias, sino que, muy por el contrario el sistema penitenciario está intrínsecamente relacionado con la gestión del sistema de justicia penal en su conjunto y con las presiones que reciba dicho sistema de parte de los políticos y los ciudadanos en general. Dicho esto, cualquier intento de reforma del sistema debe formar parte de un programa genérico e integral orientado a resolver los desafíos que el sistema de justicia penal en general presente.

La creciente población carcelaria y la deshumanización que tal crecimiento exponencial acarrea en la vida en la cárcel, debe ser pensada entonces como un reflejo de la política –por acción u omisión– que sobre ellas se diseña. Si consideramos

las opiniones “superficiales” y de sentido común identificadas con el conservadurismo o los partidarios de la mano dura en materia de seguridad –que aunque de sentido común moldean políticas concretas sobre el sistema penal y el sistema carcelario–, que ven esta cuestión relativa a las condiciones de las prisiones no como un problema o mal funcionamiento de las prisiones, sino como un problema de inseguridad, el cual debe ser combatido con la “mayor severidad” posible en la aplicación de las penas, de modo tal que la reclusión debe ser lo más extensa posible, sin atenuantes, sin salidas anticipadas, y si en las prisiones se sufre, pues, “cuanto peor, mejor”; entonces entendemos porque se tiende a la reproducción constante del actual estado de situación de las cárceles y de sus incapacidades estructurales. Del mismo modo, si observamos al sector crítico también desde el sentido común identificado con el “progresismo” y las ideas de *garantismo*, que se limitan a protestar contra la crueldad, deshumanización e incapacidad de reinserción social del sistema carcelario, cuya propuesta práctica se limita a la reducción de las penas y a despenalizar algunos delitos con el objeto de evitar el ascenso de la sobrepoblación carcelaria, entonces también entenderemos en base a las reflexiones antes realizadas, que ello no brindará una solución a esta incapacidad estructural del sistema.

No desconocemos aquí la existencia de corrientes que proponen un nuevo paradigma de justicia, como lo son las de justicia restaurativa –que propone reemplazar la punición por la reparación y la reconciliación– o las abolicionistas –como las propuestas por Louk Hulsman y Herman Bianchi– que tampoco ofrecen respuestas concretas sobre la dirección que debería adoptar el reemplazo de las prisiones. Mientras, el problema de fondo –delincuencia en crecimiento, penas con efectos nulos y prisiones que recrean los efectos contraproducentes de la criminalidad– persiste.

Referencias Bibliográficas

- Baratta, Alessandro: *Criminología y Sistema Penal*, Buenos Aires, Buenos Aires, Euros Editores S.R.L., 2004.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS): *Colapso del sistema carcelario*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS, 2005.
- Deym, José: *Crisis actual del Sistema Penitenciario y de la Política Penal*, s/d.
- Foucault, Michael: *Vigilar y Castigar, nacimiento de la prisión*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2002.
- Goffman, Erving: *Internados: ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*, Buenos Aires, Amorrortu, 2001.

- Ignatieff, Michael: *A Just Measure of Pain: The Penitentiary in the Industrial Revolution 1750-1850*, New York, Pantheon Books, 1978.
- Melosi, Dario y Pavarini, Massimo: *Cárcel y Fábrica - Los orígenes dl sistema penitenciario (Siglos XVI-XIX)*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 1985.
- Morris, Norval: *El futuro de las prisiones: estudios sobre crimen y justicia*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2001.
- Rusche, Georg y Kirschheimer, Otto: *Punishment and social structure*, New York, Columbia University Press, 2009.
- Scott, Miller (ed.): *Why Prisons?*, New York, Cambridge University Press, 2013.
- Taylor, Robert: “Why has prison emerged as a prominent form of punishment for most crime and what are its functions in relation to wider society?”, dissertation is submitted in part-fulfilment of the degree of Bachelor of Arts (Honours) Criminology, Nottingham Trent University, Division of Criminology, Public Health and Policy Studies, BA Hons, Criminology, 2011.
- Varela, Julia y Alvarex-UrFa, Fernando (dir.): *Genealogía del poder*, Madrid, Pierre Relfond, 1979.
- Zaffaroni, Eugenio R.: *Criminología Aproximaciones desde un Margen*, Bogotá, Editorial Temes, 1988.

CAPÍTULO 14

INTELIGENCIA CRIMINAL: UNA NUEVA DISCIPLINA PARA UNA ANTIGUA PROFESIÓN¹

Eduardo E. Estévez

Un paso previo e ineludible para incursionar en el mundo de la inteligencia criminal es comprender el campo general de la inteligencia. Esta actividad estatal tiene como cometido general la producción de conocimiento para anticiparse a amenazas y riesgos en diversos campos de interés, de modo de asistir a la toma de decisiones. Una característica que distingue a las actividades que lleva a cabo un organismo estatal de inteligencia—obtención de información y análisis, que en cierto sentido no son distintas de las que realizan otras agencias o ámbitos aplicando metodologías de ciencias sociales para comprender un fenómeno dado—es la condición de secreto. No hay estado que haya renunciado a desarrollar estas actividades de forma reservada, que llegan ser de conocimiento público cuando suceden filtraciones informativas, escándalos o fallas que involucran a sus servicios de inteligencia.

Como advertencia preliminar corresponde tener presente que la función de inteligencia criminal es relativamente joven en el universo de las inteligencias—estratégica, militar, policial, económica—. Por esta razón el corpus de la disciplina se encuentra en formación y desarrollo. Tal como expresa un documento de Naciones Unidas, “como estrategia para hacer cumplir la ley, la inteligencia criminal se ha venido usando desde hace muchos años. En realidad, si bien el concepto se ha formalizado solo en fecha reciente, muchos de los enfoques básicos (e intuitivos) del investigador tradicional son iguales” (UNODC, 2010:1). Como dice James (2013:5) hasta la última década del siglo XX, la inteligencia fue raramente utilizada para informar la estrategia investigativa en el ámbito policial, y agrega que a pesar de la importancia de su aplicación para el descubrimiento de evidencias, en gran medida la inteligencia criminal no gozaba de tanta atención como una disciplina por derecho propio.

1. Este texto se nutre de la experiencia docente en el Curso de Actualización en Políticas Públicas de Seguridad, Facultad de Derecho, UBA, y en el Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina. Un especial reconocimiento a mis colegas de docencia Enrique Gallezio, Oscar Farinelli, y a los cursantes por sus aportes, inquietudes y preguntas.

En los últimos tiempos se ha comenzado a reconocer que una inteligencia criminal oportuna y orientada a la acción es fundamental para la prevención, reducción e investigación del delito organizado transnacional, que ella puede asistir a una mejor asignación de recursos para la prevención y seguridad, y que puede ser cimiento del modelo de “policía guiada por la inteligencia”, según el cual “[...] la inteligencia es un elemento esencial para proporcionar dirección estratégica y determinar el despliegue de personal para todas las formas de actividad policial táctica, incluidas la policía comunitaria y las patrullas de rutina” (UNODC, 2010:2).

1. Inteligencia, breve historia y evolución

Considerada una de las primeras profesiones del mundo civilizado, a lo largo de la historia de la humanidad ha sido protagonista y ha evolucionado desde el espionaje tradicional, el uso de fuentes reservadas y un fuerte secretismo como eje de la actividad, progresando hacia la priorización del análisis intensivo de información con soporte tecnológico, hacia el uso de fuentes abiertas y hasta la especialización para comprender realidades cada vez más complejas y diversas en un contexto reciente de mayores controles democráticos, visibilidad y tendencias a la transparencia.

En una apretada síntesis de la evolución de la inteligencia durante el siglo XX y lo que va del presente siglo, podemos señalar lo siguiente. Durante los primeros años de la pasada centuria persistía una preponderancia de la inteligencia militar. La manifestación del conflicto bélico como modo de dirimir las diferencias entre los estados requería por cierto contar con información sobre los enemigos en el marco de las hipótesis de conflicto y de guerra. Con la finalización de la segunda guerra mundial surge la necesidad de contar prioritariamente con inteligencia estratégica, del más alto nivel, dirigida a sostener la toma de decisiones. Es entonces que aparecen los organismos centrales de inteligencia en la esfera civil, fundados en el enfoque de la centralización de la dirección y de las operaciones, abarcando funciones de inteligencia estratégica, exterior, interior y contrainteligencia.

Luego de la finalización de la guerra fría y de los gobiernos autoritarios y totalitarios en América Latina y Europa del Este, se iniciaron procesos de cambio y democratización de los servicios de inteligencia, dinámica que varía según país, con recetas y resultados dispares, en el contexto particular de sus legados, circunstancias históricas y ambientes estratégicos. Estas reformas de inteligencia buscaron, para el caso de las nuevas democracias, dejar atrás estructuras y prácticas del tipo de la policía política, e instituir el control democrático sobre

los servicios, y para el caso de las democracias estables, replantear la actividad en busca de eficacia en tiempos de riesgo e incertidumbre, así como corregir desvíos detectados. Concomitantemente a ello, con el crecimiento exponencial del fenómeno del delito organizado transnacional, a lo cual se sumó el incremento del delito en el ámbito urbano y la consecuente inseguridad ciudadana, aparece la necesidad de contar con inteligencia criminal, a modo de complemento de la inteligencia policial, función esta que ya estaba enraizada en las instituciones de seguridad, aunque según los países, orientada hacia objetivos diversos.

La revolución de la información, junto con expresiones más recientes como *big data*, *web 2.0* y *web 3.0*, ha inducido que nociones tales como sistemas de información, gestión del conocimiento, se integren al léxico del campo de la inteligencia. En la era de la información y del conocimiento, la inteligencia como actividad constituye un recurso que casi indiscutiblemente resulta esencial. No solamente los Estados recurren a ella. El sector privado evolucionó desde el espionaje industrial hacia el *business intelligence*, la inteligencia de negocios, como se la conoce en idioma Español, y en un combinado de responsabilidades, en el alto nivel gerencial corporativo surgió la figura del CIO, *Chief Information Officer*, casi en el mismo nivel de importancia del conocido CEO, *Chief Executive Officer*.

En nuestros días la inteligencia es entendida como “una actividad multi y transdisciplinaria, compleja, dinámica y necesaria en un mundo en el cual el aprovechamiento de la oportunidad de futuro asegura el éxito” (Balbi y Crespo, 1997:52). Asimismo el sector de inteligencia comienza a encuadrarse en un *marco legal específico y público* –muchos países ya cuentan con leyes sancionadas por sus parlamentos– lo cual otorga garantías para la sociedad y legitimidad para los organismos de inteligencia, garantiza el resguardo de los derechos humanos, disminuye el secretismo y genera un contexto de suficiente transparencia en donde además se disponen *instancias de control y supervisión*, en general del tipo parlamentarias, sobre la actividad de los mismos. Desde el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, por ejemplo, se difundió una compilación de buenas prácticas relacionadas con los marcos y las medidas jurídicas e institucionales que garantizan el respeto de los derechos humanos por los servicios de inteligencia en la lucha contra el terrorismo. Estas buenas prácticas abarcaban las bases jurídicas, la supervisión y rendición de cuentas, la observancia de los derechos humanos sustantivos y cuestiones relacionadas con las funciones específicas de los organismos de inteligencia (Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2010).

De nuestra cosecha local de reflexiones durante la década del noventa en el ámbito parlamentario, cabe rescatar la siguiente: “La inteligencia es una actividad necesaria del Estado. En tanto *política pública* requiere de la conducción política del nivel superior; esto significa la necesidad por parte de dicha conducción de

fijar los objetivos, trazar las políticas y doctrinas específicas, elaborar los planes y programas y hacer aprobar los presupuestos para el desarrollo de sus actividades”.²

Por último se menciona un nuevo tipo de inteligencia en pleno desarrollo denominado *social media intelligence*, SOCMINT, anglicismo referido a la actividad de inteligencia sobre redes y medios sociales de plataforma digital, contribuyente a la seguridad pública identificando actividades criminales, brindando alerta temprana sobre desórdenes, o construyendo conocimiento situacional en contextos cambiantes, especialidad que aún requiere de precisiones doctrinarias y legitimación democrática (LID Inteligencia y Seguridad, 2013:165).

2. Nociones generales de inteligencia

En términos generales se entiende a la inteligencia como una *actividad*, como un *conocimiento* y como una *organización*. Es menester tener presente las diferencias entre información e inteligencia. En tal sentido, de manera sencilla se puede describir a la inteligencia como el “producto obtenido tras aplicar a la información técnicas de análisis, de forma que resulte útil al decisor a la hora de tomar sus decisiones con el menor nivel de incertidumbre posible, siguiendo el ciclo de la inteligencia” (LID Inteligencia y Seguridad, 2013:162).

Para llegar al conocimiento una organización de inteligencia desarrolla su actividad mediante un proceso conocido como el *ciclo de la inteligencia*. Este ciclo, un paradigma arraigado que “[...] representa un ícono en las comunidades de inteligencia alrededor del mundo” (Vignettes, 2010:113), es una secuencia de actividades jerarquizadas, planificadas y programadas, que abarca las siguientes fases: dirección y planificación, obtención y reunión de información, procesamiento, análisis, y difusión, y la retroalimentación o evaluación (LID Inteligencia y Seguridad, 2013:64).

El ciclo de la inteligencia tiene sus raíces en el método científico. Sin embargo, a diferencia de la comunidad científica, el ámbito de inteligencia “...busca la comprensión de una realidad acotada [...] en el mínimo tiempo posible y sólo en la medida en que dicho entendimiento se transforme en ventaja competitiva” (Vignettes, 2010:116), es decir que sea soporte para, y resulte útil a, la toma de decisiones.

La realidad acotada mencionada antes, es un aspecto que merece un comentario. En efecto, la actividad de inteligencia no se plantea como abarcativa

2. Del informe final de las Jornadas Internacionales sobre el Control y Fiscalización Parlamentaria de los Órganos y Actividades de Seguridad Interior e Inteligencia, realizadas en el Congreso Nacional, Buenos Aires, 18 al 20 de abril de 1996.

de todo; se concentra en determinados aspectos de la realidad, en aquellos que son considerados prioritarios por los decisores que en definitiva son quienes requieren los productos de inteligencia. En la etapa de dirección y planificación estas prioridades se traducen en *necesidades o requerimientos de inteligencia* que luego orienta el plan de reunión de información. Por su parte, la reunión de información comprende actividades abiertas o encubiertas, tareas y métodos concernientes a la recolección de información relevante y pertinente, mediante la explotación sistemática de fuentes públicas y fuentes secretas, y recurre al uso de *medios de obtención tanto humanos como técnicos* (LID Inteligencia y Seguridad, 2013:224).

Cabe tener presente que, como expresa Gallesio (2010:7), la inteligencia no es una ciencia, sino una *disciplina* que emplea el método científico sustentado en *hipótesis* y que en el caso de la inteligencia criminal, recurre al auxilio de ciencias varias como la criminología, diferentes ramas del derecho, penología, criminalista, sociología, psicología, etc. A partir de la hipótesis se busca responder esencialmente estas preguntas: ¿quién? –personas, organizaciones–, ¿qué? –actividades, hechos–, ¿dónde? –lugares–, ¿cuándo? –momentos–, ¿por qué? –motivaciones, intenciones–, ¿cómo? –métodos, modalidades.

En el Estado hay diversos niveles que requieren del apoyo de inteligencia para su toma de decisiones. Los *niveles de inteligencia* responden así a la posición relativa del conjunto de elementos de inteligencia que satisfacen necesidades de determinado nivel de conducción. A su nivel, y para satisfacer las necesidades emanadas del mismo, cada elemento de inteligencia debe especializarse. Al máximo nivel se reconocen dos, el estratégico nacional y el político estratégico, vinculado el primero a necesidades de información del Estado, del presidente y el segundo a áreas seguridad pública y defensa. En inteligencia militar, pueden desglosarse el nivel estratégico militar, el operacional y el táctico superior e inferior. Mientras que en inteligencia criminal se pueden diferenciar, el estratégico y el táctico u operacional (LID Inteligencia y Seguridad, 2013:192).

Siguiendo a Esteban Navarro y Navarro Bonilla (2004), se puede arriesgar una noción integradora sobre el *perfil actual de un organismo de inteligencia*, el que puede definirse como un elemento cuya razón de ser es crear un eficaz sistema de información, empleando los procedimientos e instrumentos de la gestión del conocimiento aplicados a la disciplina de la inteligencia, con el fin de suministrar al Estado conocimiento para la comprensión de su entorno y la toma de decisiones –incluyendo el ajuste de su estrategia, la adopción de medidas de intervención y el desarrollo de acciones diversas– en los ámbitos de la seguridad pública, la prevención del delito y demás ámbitos –defensa, militar, política exterior, etc.– según lo previsto en las leyes pertinentes.

La disminución relativa del secretismo en virtud a legislaciones y controles democráticos instaurados en las últimas décadas ha permitido que se considere al sector de inteligencia en términos de una política pública gubernamental. Así, la política pública de inteligencia define “...sobre qué materias versará la inteligencia que requiere el país, qué organismos la desarrollarán, cuáles competencias, atribuciones y capacidades tendrán para el desarrollo de sus tareas, los mecanismos de control de estos organismos, la existencia del secreto y bajo qué condiciones, las posibilidades de cooperación con otros organismos a nivel nacional e internacional, los mecanismos de reclutamiento de los funcionarios de los servicios...” (LID Inteligencia y Seguridad, 2013:209).

3. La inteligencia criminal desde la perspectiva conceptual

La inteligencia criminal debe ser entendida desde un *enfoque proactivo*, es decir que la función vaya más allá de la investigación policial reactiva de los delitos ya cometidos. Entre varios aspectos que pueden mencionarse, la actividad de inteligencia criminal se diferencia de la actividad de investigación criminal en que la primera es proactiva, centrada en comprender problemas y fenómenos determinados de la realidad delictiva, se nutre permanentemente de nuevos datos e informaciones de modo de alimentar el ciclo de la inteligencia y mantener panoramas actualizados, mientras que la segunda es reactiva, ocupándose de casos de delitos cometidos en el marco de una causa judicial, que busca pruebas y la verdad jurídica y que tiene un punto final cuando cierra el expediente mediante una decisión judicial. Así, la inteligencia criminal no se agota en un caso dado –causa judicial–, sino abraza múltiples y variados casos de modo de entender fenómenos.

Sin embargo, más allá de las diferencias señaladas, existe en la práctica una interrelación indubitable entre ambas actividades. Como bien se ha señalado, “La investigación criminal se ocupará de apoyar la inteligencia y la inteligencia se ocupará de apoyar la investigación criminal, ambas se ocuparán de paliar el daño producido, de restituir la lesión del bien jurídico protegido, de paralizar la continuidad del delito y de prevenir su acción futura” (Fernández, 2009:98).

Como hemos indicado en otros textos (Estévez, 2002), una manera de comprender la inteligencia criminal es considerarla en el *espacio de intersección en donde colindan tres esferas* bien diferenciadas, a saber, el ámbito del sistema penal –derecho penal; y la teoría del delito–, el ámbito de la inteligencia como actividad estatal regulada y normada, y el ámbito de la seguridad interior, seguridad ciudadana, como concepto, ámbito y conjunto de instrumentos organizados en un sistema desde su condición de política pública con basamento legal. Esto

permite estudiar las interacciones de un área de inteligencia criminal con cada uno de los ámbitos mencionados.

Como se ha puntualizado recientemente el fin de la inteligencia criminal “...es analizar e investigar tanto la criminalidad organizada, como aquellas otras formas delictivas cuya complejidad o gravedad impide su eficaz prevención mediante una investigación policial, fiscal o judicial del caso concreto. También se ocupa del análisis estratégico de tendencias y amenazas en materia delictiva, con el propósito de producir conocimiento que fundamente la adopción de políticas de seguridad pública dirigidas a la resolución de problemas criminales” (LID Inteligencia y Seguridad, 2013:164).

Adaptando un enunciado de quien suscribe (Estévez, 2000:42), cuando una actividad de inteligencia criminal se desenvuelve en el marco de una investigación judicial, se constituye en un *recurso penal* y por ende está constreñida, entre otras reglas, por los criterios para la admisibilidad de pruebas; el control judicial ejerce su potestad y por lo tanto las técnicas subrepticias se encuentra bajo su tutela, lo cual presupone el resguardo de garantías y derechos constitucionales. En contraste, cuando la inteligencia criminal se la relaciona con la prevención del delito, constituye un *recurso extrapenal* en donde las reglas se tornan difusas e imprecisas, en donde, de no mediar reglas claras, puede imperar la discrecionalidad; pero según el grado de involucramiento de la autoridad administrativa competente, ejerciendo un control fundado en normas y reglas específicas, se puede esperar que la actividad de inteligencia criminal se desenvuelva sin recurrir a las técnicas intrusivas, y entonces los esfuerzos se reorienten hacia el análisis de información.

La revalorización de la función de inteligencia dirigida al abordaje del delito, a la prevención y seguridad supone así un nuevo escenario con renovadas premisas, conceptos, normas, doctrinas, prácticas. Es que además el rol de la policía ha mutado de una respuesta sencilla de aplicación de la ley a una actividad de gestión del riesgo en materia de seguridad humana (Coyne, 2011:23). En palabras de Sansó-Rubert Pascual (2011:229) “Si tradicionalmente la orientación reactiva de los cuerpos de seguridad ha hecho que prevalezca el modelo de orientación estratégica basado en la capacidad de respuesta ante hechos consumados o que se encuentran en proceso de ejecución; en la actualidad, diversos factores están condicionando los esfuerzos policiales hacia un modelo de estrategia prospectiva, en la que se focaliza el esfuerzo no en la reacción ante ciertos sucesos producidos, sino en la anticipación y la toma de medidas dirigidas a impedir que dichos sucesos ocurran”.

A modo de marco de referencia cabe aquí tener presente que la inteligencia criminal de nivel estratégico está vinculada a los delitos complejos y a la seguridad pública. Por su parte, aquella de nivel táctico se relaciona con las tareas

de inteligencia policial, por ejemplo para la prevención policial, y para las que se realizan en apoyo de investigaciones judiciales ante un requerimiento formal. Como es evidente, “La inteligencia no llama a la puerta, hay que salir a buscarla, hay que salir a obtenerla, hay que salir a contrastarla, hay que filtrarla, hay que salir a investigarla y hay que salir a explotarla. ¿Cómo? Evidentemente, mediante técnicas operativas (informativas e investigativas) y mediante técnicas de inteligencia (análisis táctico y estratégico)” (Fernández, 2009:95). Por su parte, Innes y Sheptycki (2004:10) distinguen a la inteligencia criminal de la inteligencia del delito, *crime intelligence* en inglés. La primera mencionada se sustenta en datos de inteligencia aportados por medio de informantes, mientras que la segunda se nutre de los datos propios de fuente policial, sometidos a análisis.

¿Cómo se integra entonces la inteligencia criminal al trabajo policial? Aquí se desarrolla brevemente el modelo de policía guiada por la inteligencia, mencionado en la introducción. También conocido como *intelligence-led policing*, es la aplicación del análisis de la inteligencia criminal como una herramienta objetiva para la toma de decisiones tendiente a facilitar la reducción y prevención del delito a través de estrategias policiales efectivas y proyectos de asociaciones externas, es decir, con otros actores sociales, en base a evidencias –indicadores– (Ratcliffe, 2003). Como se ha resumido, “...la policía inteligente es un modelo de actuación y una filosofía de gestión en los que el análisis de datos y el uso de la inteligencia criminal son centrales en un marco de toma de decisiones que facilita la reducción, disrupción y prevención del delito [...] por medio de la gestión estratégica...” (Medina Ariza, 2011:462). El modelo promueve un cambio triple, un uso diferente de la inteligencia criminal, un uso extendido de la información criminal y un uso generalizado en la organización policial (Medina Ariza, 2011:462). Cabe aclarar que el modelo de policía guiada por la inteligencia no es una táctica, sino más precisamente un modelo de organización de la actividad policial (en base a Medina Ariza, 2011:463).

La inteligencia criminal se integra organizativamente en los estados conforme a la normativa propia del sector de inteligencia, la referida a la seguridad pública y a la policía, normativa que varía según cada caso. Un ejemplo actual de la importancia, institucionalización y evolución que adquiere la inteligencia criminal es el caso de Gran Bretaña. Su valor radica en los aportes a un cambio doctrinario concreto y vigente para este nuevo tipo de inteligencia. De las oficinas regionales de inteligencia criminal Gran Bretaña pasó a contar con una agencia especializada, NCIS –National Criminal Intelligence Service–, creada en 1992 con responsabilidad en inteligencia y de carácter multiagencial. En el año 2006 se crea una nueva agencia SOCA –Serious Organised Crime Agency– que absorbe a la NCIS, a la NCS –National Crime Squad, que cumplía funciones de policía y aplicación de la ley, creada en 1998–, y que integra a varias agencias –Asset

Recovery Agency, Financial Intelligence Unit, UK Human Trafficking Centre and Child Exploitation and Online Protection Centre— pero no tiene competencia en contraterroismo. Desde octubre de 2013 se encuentra activa una nueva agencia que absorbe las ya mencionadas y asume otras funciones, bajo la denominación de NCA –National Crime Agency–, agencia nacional contra el crimen.³ Conforme se explica en su sitio web, la NCA es una agencia basada en inteligencia, impulsada por un nodo central. Esto proporciona un único panorama de las amenazas del crimen organizado. Esta inteligencia colectiva apoya a las decisiones de la NCA, y le permite tener el máximo impacto en la lucha contra el crimen. Busca información en tres grandes áreas: sobre individuos sospechosos de estar involucrados en delitos graves, o sus allegados, o aquellos cuya información personal es necesaria en relación con el Reino Unido o con compromisos internacionales; aquella que permite la identificación y elaboración de perfiles de personas cuyas actividades caen dentro de las responsabilidades legales de la agencia; y aquella de importancia sobre los daños causados por el crimen organizado. La NCA recopila información e inteligencia a través de sus operaciones, de la policía, otras agencias de gobierno y el sector privado. Sólo reúne información para llevar a cabo sus funciones legales. La reunión, intercambio y almacenamiento de esta información e inteligencia está gobernada por la legislación, el sistema de justicia penal y por estrictas salvaguardias internas para asegurar que toda la información esté segura.⁴

En cuanto a América Latina, la transición desde una inteligencia policial tradicional hacia la inteligencia criminal fue impulsada por las propias policías más que por los responsables políticos de la seguridad pública, excepción hecha de Argentina, Brasil, Chile, y en cierta medida Guatemala y México (Ugarte, 2013:29).

4. Legislación y organización de la inteligencia criminal en la Argentina

Aunque como se menciona más adelante la norma que regula la actividad de inteligencia data de fines de 2001, el delicado tema fue motivo de debate y tratamiento legislativo desde la recuperación de la democracia en la Argentina. Durante la dictadura militar tanto la inteligencia policial como la militar participaron activamente en la represión interna, trabajando sobre los más diversos

3. Adaptado de la presentación del profesor Peter Gill “Development of Intelligence-Led Policing (ILP) in UK”, Buenos Aires, marzo de 2011.

4. Fuente: <http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/about-us/what-we-do/intelligence> (Traducción propia).

factores –político, económico, militar, cultural, sindical, estudiantil, religioso, etc.– abarcando la totalidad de los aspectos de la vida nacional (Gallesio, 2010:3; Ugarte, 2013:25-6), sustentadas en la doctrina de seguridad nacional. A partir de 1984 se comenzó un replanteo profundo en las concepciones de defensa y seguridad y por ende de inteligencia, a partir de la decisión política de resolver la cuestión militar derivada del previo gobierno de facto. Se erigió una política de derechos humanos basada en la revisión del pasado a través de juicios por tribunales civiles a las juntas militares. El debate público y legislativo sobre la política de defensa se focalizó en la exclusión de las Fuerzas Armadas de las actividades de seguridad interior y en particular de inteligencia interna –en otras palabras, la desmilitarización de la seguridad–, enfoque sustentado en un consenso político y social a la vista de los antecedentes en materia de violaciones a los derechos humanos. Referente a la percepción de amenazas, de la concepción del enemigo interno y lucha contra la subversión, que caracterizó a la dictadura, se pasó a una postura de defensa que consideraba las amenazas externas de tipo convencional. Este nuevo enfoque se materializó en la Ley 23.554 de Defensa Nacional, aprobada en 1988, que entre otros aspectos, estableció en su artículo 15 que “... Las cuestiones relativas a la política interna del país no podrán constituir en ningún caso hipótesis de trabajo de organismos de inteligencia militares”. La Ley 24.059 de Seguridad Interior sancionada en 1992 también define responsabilidades y establece estructuras en materia de inteligencia, en particular la inteligencia interior, y a la vez sienta las bases de su control civil. Por último, en diciembre de 2001 se sanciona la Ley 25.520 de Inteligencia Nacional, la cual establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del Sistema de Inteligencia de la Nación.

Las dos últimas leyes mencionadas, junto con sus respectivos decretos reglamentarios, constituyen los elementos normativos centrales que gobiernan a la inteligencia criminal. En pocas palabras, estas normas definen aspectos doctrinarios, fijan misiones y funciones, determinan órganos y organismos competentes, establecen controles tanto del ejecutivo como del legislativo, precisan límites y prohibiciones a la actividad, proveen al resguardo de derechos y garantías de los habitantes. Por razones de espacio, a continuación se exponen algunos aspectos destacados de las mismas.

La inteligencia criminal es definida en la Ley 25.520 como “la parte de la inteligencia referida a las actividades criminales específicas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, afecten la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”. A partir de ello se deduce que la actividad de inteligencia criminal no abarca la totalidad de los delitos, sino que queda acotada a fenómenos delictivos específicos.

Si consideramos a la inteligencia criminal según los niveles en que se organiza la seguridad interior en la Argentina, podemos distinguir claramente uno político, uno de dirección y coordinación, y uno policial. Así, conforme a la legislación Argentina, la inteligencia criminal no es solo un atributo de la dimensión policial de la seguridad pública. Existe una dimensión civil en la materia a la que le compete la dirección funcional de aquello que comprende el subsistema de inteligencia criminal en el sistema de seguridad interior, y que también se encuentra habilitada para desempeñar funciones de análisis de la información proveniente de los medios y fuentes disponibles en dicho subsistema.

Es necesario tener en cuenta que la Ley 24.059 de Seguridad Interior, en su artículo 2°, define a la seguridad interior como la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes de la Nación Argentina, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional.

En lo referido al control civil de la actividad de inteligencia criminal, el artículo 8° inciso 2 de la Ley 24.059 dispone que entre las atribuciones del Ministro de Seguridad figura la de “...dirigir y coordinar la actividad de los órganos de información e inteligencia de la Policía Federal; como así también de los pertenecientes a la Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina [actualmente se suma la Policía de Seguridad Aeroportuaria], en estos casos exclusivamente a los efectos concernientes a la seguridad interior”.

Asimismo, como se deriva de la Ley 25.520 de Inteligencia Nacional, la inteligencia criminal se integra en los lineamientos de la política de inteligencia prevista en el Título IV de la mencionada norma.

Los organismos que pueden realizar actividades de inteligencia criminal están definidos en la Ley 25.520 de Inteligencia Nacional y en la Ley 24.059 de Seguridad Interior. Ellos son la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal, dependiente de la Secretaría de Seguridad, en la órbita del Ministerio de Seguridad, y los órganos de información e inteligencia de la Prefectura Naval Argentina, Gendarmería Nacional, Policía Federal, Policía de Seguridad Aeroportuaria, y de las policías provinciales.

La Dirección Nacional de Inteligencia Criminal tiene como función la producción de Inteligencia Criminal (Ley 25.520, artículo 9°), y constituye el órgano a través del cual el ministro de Seguridad ejerce “...la dirección funcional y coordinación de la actividad de los órganos de información e inteligencia de la Policía Federal Argentina y de la Policía de Seguridad Aeroportuaria; como también de los pertenecientes a la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina, en estos últimos casos exclusivamente a los efectos concernientes a la seguridad

interior, y de los existentes a nivel provincial de acuerdo a los convenios que se celebren” (Ley 24.059, artículo 16°).

A su vez, el decreto reglamentario de la Ley de Seguridad Interior 1.273/92 en su artículo 5° inciso 6 especifica que la dirección y coordinación de las actividades de los órganos de información e inteligencia mencionados en el párrafo anterior comprende, entre otros aspectos:

- a) El planeamiento, la determinación de prioridades y la elaboración y formulación de requerimientos para la obtención y reunión de información y producción de inteligencia, así como la determinación de actividades.
- b) El control acerca de la adecuada ejecución de planes y satisfacción de requerimiento, así como la realización de actividades generales impuestas. El incumplimiento o la inadecuada ejecución podrán motivar directivas del Ministerio del Interior para las denuncias penales o administrativas pertinentes, así como la aplicación, por el titular de la fuerza correspondiente, de las sanciones a los responsables.

El último párrafo de este artículo reafirma las potestades ministeriales expresando que sus facultades “...se hallan dirigidas y limitadas estrictamente a los órganos de información e inteligencia integrantes de las Fuerzas de seguridad y Policiales del Estado Nacional, no comprendiendo a otros organismos de inteligencia”.

Como resumen, y teniendo siempre presente la definición legal de inteligencia criminal (Ley 25.520, artículo 2°), se puede decir que constituye la *actividad* que, desarrollada por el Estado a través de los órganos y organismos definidos legalmente para tal fin, se concreta en el ejercicio de las funciones inherentes al *ciclo de inteligencia* a los efectos concernientes a la seguridad interior, como parte del esfuerzo nacional de policía en el ámbito espacial del sistema de *seguridad interior*, a fin de colaborar desde su especificidad en el logro de los objetivos previstos en el artículo 2° de la Ley de Seguridad Interior. En consecuencia *no es inteligencia criminal* la reunión de información y análisis de factores tales como el político, cultural, sindical, estudiantil, religioso, etc. Lo deja bien en claro la Ley 25.520 en su artículo 4, inciso 2, que establece la *prohibición* de “Obtener información, producir inteligencia o almacenar datos sobre personas, por el solo hecho de su raza, fe religiosa, acciones privadas, u opinión política, o de adhesión o pertenencia a organizaciones partidarias, sociales, sindicales, comunitarias, cooperativas, asistenciales, culturales o laborales, así como por la actividad lícita que desarrollen en cualquier esfera de acción”.

Tomando como punto de referencia al ciclo de inteligencia, a continuación se mencionan diversas actividades que se pueden desarrollar en el ámbito de la

inteligencia criminal. A grandes rasgos, a la inteligencia criminal le corresponde conocer: casos, hechos delictivos seleccionados que resulten ser materia de investigación judicial y que sean de relevancia para las políticas de seguridad pública y de inteligencia; modalidades delictivas consolidadas y emergentes; líneas de trabajo de otros organismos de inteligencia criminal de interés para la propia tarea, lo cual conlleva establecer articulaciones y coordinaciones; otras áreas de gobierno que pueden aportar datos y elementos específicos para la tarea propia; la dinámica de la situación de seguridad/inseguridad a diversos niveles –local, provincial, interjurisdiccional, nacional, subregional y regional–.

5. Desafíos actuales

El planeamiento de la actividad de inteligencia criminal debe ser lo suficientemente *flexible* como para ir adaptándose a las variaciones en las modalidades delictivas, en especial las de mayor complejidad. Como ejemplo de la dinámica que caracteriza a la inteligencia criminal puede hacerse mención de las implicancias que trae aparejada la reciente legislación sobre trata de personas –Ley 26.364/2008, modificada por la Ley 26.842/2012–. Ello demanda colocar al tema en un nivel de prioridad en el desarrollo del ciclo de inteligencia. Tiene además derivaciones en lo que respecta a la capacitación del personal, a la coordinación y colaboración con áreas gubernamentales competentes y a la reunión de información.

Asimismo, la actividad de inteligencia criminal debiera atender el *análisis en el nivel estratégico* de modo de comprender los escenarios futuros, por ejemplo, para evaluar la evolución del delito organizado. Por ejemplo, además de evaluar cómo evolucionará ello en los próximos cinco o diez años, en el mediano o el largo plazo, es también necesario reflexionar sobre su potencial para cambiar significativamente o tener un impacto en las economías, sociedades o servicios públicos o las organizaciones en general. La planificación de escenarios se ocupa así de riesgos estratégicos y oportunidades de manera muy diferente que las evaluaciones tradicionales (Vander Beken, 2009). Así pues con adecuados y oportunos productos de inteligencia criminal, los decisores del sector de seguridad ciudadana pueden ajustar sus previsiones en materia de planeamiento, de presupuesto, a los escenarios elaborados. Entre las previsiones puede mencionarse, por ejemplo, programas de capacitación del personal especializado orientados a temas específicos relacionados con el delito organizado transnacional.

La creación de una instancia de capacitación, la Escuela de Inteligencia sobre el Delito, en el ámbito de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal, mediante Resolución N° 209/2011 del Ministerio de Seguridad, es un paso significativo

para la implantación de los nuevos enfoques para la actividad. Uno de los fundamentos de la norma mencionada da cuenta de los desafíos con estas palabras: “...resulta impostergable abordar las tareas conducentes a la formulación de un concepto de inteligencia criminal nacional, a partir de la cual se estandaricen los productos de inteligencia criminal a través del establecimiento de parámetros conceptuales y procedimientos comunes que permitan un mayor y más eficaz intercambio de conocimientos y datos entre las agencias involucradas, con miras a la optimización de la integración de su esfuerzo en la lucha contra el delito”.

Por último, y a modo de síntesis, debe tenerse en mente que el aporte de la inteligencia criminal resulta en la actualidad de *alta significación para el diseño y desarrollo de las políticas de seguridad ciudadana*, para la delineación de estrategias de prevención del delito, y para su aplicación en la investigación criminal en general y en la comprensión focalizada en el delito organizado transnacional.

Referencias Bibliográficas

- Balbi, Eduardo R. y María F. Crespo: *Capturando el futuro: Inteligencia, percepciones, escenarios y riesgo político. Soportes analíticos clave en la toma de decisiones*, Buenos Aires, Editorial Formato, 1997.
- Consejo de Derechos Humanos de la ONU: “Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo: Recopilación de buenas prácticas relacionadas con los marcos y las medidas de carácter jurídico e institucional que permitan garantizar el respeto de los derechos humanos por los servicios de inteligencia en la lucha contra el terrorismo, particularmente en lo que respecta a su supervisión”, en línea, documento A/HRC/14/46, Ginebra: Naciones Unidas (ONU), 17/5/2010. http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.46_sp.pdf (Consultado el 12 de Agosto de 2011).
- Coyne, John W. y Bell, Peter: “Strategic intelligence in law enforcement: a review”, en *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, Vol. 6, Nº 1, 2011, pp. 23-39.
- Esteban Navarro, Miguel Ángel y Navarro Bonilla, Diego: “Inteligencia para la seguridad y la defensa: el valor de la gestión del conocimiento”, en Navarro, D. y Esteban, M. A (eds.), *Gestión del conocimiento y servicios de inteligencia*, Madrid, Universidad Carlos III, Boletín Oficial del Estado e Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2004.
- Estévez, Eduardo: “Modelos de inteligencia, estructuras y su aplicación en policías en proceso de reforma”, en *Inteligencia policial, Compilación de*

- textos*, Cuadernos de IEPADES N° 1, Guatemala, Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, 2000, pp. 37-92.
- “Consideraciones sobre la inteligencia criminal y el acto preparatorio impune a la luz de la prevención del delito, la teoría del delito, y cuestiones vinculadas”, trabajo final para la materia Política Criminal I, Postítulo en Seguridad y Resolución de Conflictos, Universidad Nacional de Catamarca - Fundación Centinela, Buenos Aires, diciembre de 2002.
- Fernández, Jesús: “Inteligencia criminal”, en *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, N° 6, 2009. pp. 87-98.
- Gallesio, Enrique: “El aporte de la inteligencia criminal a la seguridad pública”, en línea, Portal de Seguridad, 2010, en <http://www.portalseguridad.org/mostrararticulo.aspx?id=314> (Consultado el 1 de septiembre de 2011).
- Innes, Martín y Sheptycki, James W. E.: “From detection to disruption: Intelligence and the changing logic of police crime control in the United Kingdom”, en *International Criminal Justice Review*, Vol. 14, 2004, pp. 1-24.
- James, Adrian: *Examining Intelligence-Led Policing: Developments in research, policy and practice*, New York, Palgrave Macmillan, 2013.
- LID: *Diccionario LID Inteligencia y Seguridad*, Madrid, LID Editorial, 2013.
- Medina Ariza, Juanjo: *Políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad ciudadana*, Buenos Aires/Montevideo, Editorial B de F, 2011.
- Ratcliffe, Jerry H.: “Intelligence-led policing”, en *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, N° 248, abril 2003.
- Sansó-Rubert Pascual, Daniel: “Inteligencia criminal: una elección estratégica en clave de seguridad frente a la iniciativa de la delincuencia organizada”, en Rivera Vélez, F. (ed.), *Inteligencia estratégica y prospectiva*, Quito, FLACSO-Ecuador y Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador, 2011, pp. 215-238.
- Ugarte, José M.: “La inteligencia criminal latinoamericana, a fondo. Desarrollo, evolución, dilemas y dificultades”, en *Revista AA Inteligencia*, Vol. 10, N° 1, Marzo 2013, pp. 23-60.
- UNODC: *Sistemas policiales de información e inteligencia*, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, Viena, ONU, 2010.
- Vander Beken, Tom: “Risk, uncertainty and the assessment of organised crime”, en línea, paper to be presented at the Workshop on Forecasting, Warning and Political Response King’s College London, 18-19 September 2009. <http://biblio.urgent.be/input/download?func=downloadFile&fileOID=884844&recordOID=884826> (Consultado el 9 de septiembre de 2011).
- Vignettes, Mario: “El ciclo de inteligencia: naturaleza y alternativas”, en *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, N° 8, 2010, pp. 113-136.



CAPÍTULO 15

EVALUACIÓN DE LA ACTIVIDAD POLICIAL

Sergio G. Eissa

El propósito de este capítulo es rescatar el análisis efectuado por algunos autores respecto de la evaluación de la actividad policial. La política de seguridad ciudadana es más que la labor que realiza la policía para disminuir el delito, pero sin dudas, esta agencia cumple un rol clave en el diseño de esa política. Independientemente del modelo policial que se adopte o el tipo de modalidad de policiamiento que se implemente resulta relevante evaluar los resultados de la actividad que está efectuando la policía. El resultado de dicha evaluación permitirá no sólo efectuar correcciones durante la implementación de un determinado tipo de policiamiento, sino que también servirá de insumo para un nuevo diagnóstico de la problemática del delito.

En definitiva, entiende que la actividad policial es parte de la política de seguridad ciudadana y que como tal es una política pública que debe ser controlada y evaluada. A tal efecto, se diferencian la función de evaluación (ante, durante y post) y la de control, poniendo el énfasis en la primera de ellas. Como veremos, históricamente es común encontrar mecanismos de control de la actividad policial, pero no así de evaluación, función diferente a la de control.

En primer lugar, se describen los antecedentes de la evaluación y control de la actividad policial, para enfatizar que esta ha sido principalmente de control y reactivo. En segundo lugar, rescatamos algunas ideas vinculadas a la evaluación de las políticas públicas efectuando algunas precisiones conceptuales respecto al control y la evaluación. Finalmente, siguiendo a autores como Cano (2002), Prenzler (1999) y Dadds (2000), describimos algunos de los principales indicadores para evaluar algunas dimensiones de la actividad policial.

1. Antecedentes históricos de la evaluación policial

Históricamente las policías del mundo no han contado con sistemas de evaluación de gestión. Sólo se realizaban evaluaciones internas del personal, basadas en

informes y juntas de calificación anuales que medían las *aptitudes, habilidades, méritos y antigüedad* de los funcionarios. Por otro lado, se intentaba medir, de manera poco rigurosa, las acciones de las policías a través de, por ejemplo, cantidad de droga secuestrada, cantidad de delitos denunciados a la policía, cantidad de arrestos efectuados, etc. En definitiva, no existía un sistema de evaluación y de control, basado en técnicas objetivas y en indicadores de desempeño y de análisis de costos e impacto (Barrientos Ramírez, 2000:2; Dadds *et al.*, 2000:1).

Los orígenes de muchas de los cambios en esta materia que han llevado a cabo las policías del mundo en materia de evaluación de gestión, se originan en las reformas iniciadas por el Jefe de Policía de Berkeley, California, que profesionalizó el servicio de policía para terminar con la corrupción y la influencia política, utilizando para ello técnicas de administración y estableciendo rutinas y estándares para el trabajo policial. Las reformas emprendidas tuvieron como eje central la *teoría clásica de Frederik Taylor*, que se reflejó en la actuación policial a través de la división del trabajo y de la unidad de control y de mando (Barrientos Ramírez, 2000:3-4).

A mediados de los años cuarenta, los temas dominantes giraban en torno al binomio efectividad-eficiencia y la preocupación de la policía estaba centrada en la forma de organización y en la estructura, más que en la formación del personal. El énfasis en la formación surgirá una década más tarde, poniéndose el acento en las personas que forman parte de la organización a través de la motivación y las relaciones humanas.

Más tarde, durante los sesenta y setenta, se empezó a estudiar la influencia del contexto en las agencias policiales. En consecuencia, los jefes policiales comenzaron a prestar atención en “la necesaria interacción con organizaciones externas para lograr llevar a buen fin la misión policial” (Barrientos Ramírez, 2000:4).

Más recientemente, se recurrió a la técnica de la *administración por objetivos*, en especial en los Estados Unidos y Gran Bretaña. Esta técnica de dirección, planeamiento y control se basa en “el principio que, para alcanzar resultados, la organización necesita antes definir en qué terreno está actuando y a dónde pretende llegar. Inicialmente se establecen los objetivos anuales de la institución, formulados sobre la base de un plan de objetivos a largo plazo, diseñado por los jefes de unidad o jefes de departamento” (Barrientos Ramírez, 2000: 5).

Esta estrategia fue utilizada por la Policía de Nueva York bajo la jefatura de William Braton, quien entendió que esa ciudad era tan compleja que no había dos distritos que tuvieran los mismos problemas, debido a la diversidad de personas, culturas y actividades, lo cual implicaba que las amenazas y los miedos derivados de la inseguridad ciudadana fuesen también distintos. A criterio de William Braton, las estrategias centralizadas y monolíticas no funcionaban y “los magros resultados obtenidos por la policía de Nueva York en el control del delito, su inoperancia y

lentitud eran consecuencias del modelo policial inoperante, de carácter reactivo, siendo sus rasgos esenciales la patrulla preventiva, al reacción a las llamadas de servicio y la investigación también reactiva” (Barrientos Ramírez, 2000:7).

A los efectos de mejorar la actuación policial, William Braton aplicó la técnica de *administración por objetivos*, descentralizó la estructura y otorgó más poder de decisión a los mandos medios, formulando un modelo más “proactivo, basado en la utilización de la inteligencia, en el trabajo con la comunidad, la resolución de problemas y la prevención” y comprendiendo la importancia de “mejorar la calidad de vida de las personas” (Barrientos Ramírez, 2000:8).

Finalmente, la introducción de *técnicas del sector privado* se expresó en el trabajo policial en una nueva orientación de trabajo con la comunidad. Para ello, se incorporaron los conceptos de “búsqueda de excelencia”, “calidad total” y “el enfoque orientado al cliente”, soportes de la Policía Comunitaria. La idea es que la calidad total la realizan los miembros de la organización a lo largo del proceso “para garantizar que un cliente [...] obtenga exactamente aquello que desea en términos de características intrínsecas, costo y atención. La gestión de calidad insiste en la medición constante y en la mejora de la calidad de servicio, siendo este último concepto bastante subjetivo e influenciado fuertemente por las expectativas del público” (Barrientos Ramírez, 2000:5-6). A estas técnicas se le han sumado, más recientemente, las de planificación estratégica, evaluación de proyectos y de reingeniería de los procesos, las cuales han sido aplicadas en Estados Unidos y en el Área Metropolitana de Londres (Barrientos Ramírez, 2000).

Si bien algunas de estas técnicas son de mucha utilidad, el problema que presentan es la utilización del concepto de cliente. Según Barrientos Ramírez (2000), la institución policial no sólo responde frente a quienes solicitan su intervención, sino que debe brindar seguridad al conjunto de la población. Asimismo, valores tales como el respeto a los derechos humanos, la igualdad ante la ley e igualdad en la provisión del servicio policial están por encima de los eventuales demandantes de dicho servicio.

En función de lo expuesto, creemos necesario revisar también los conceptos de evaluación y control desde la perspectiva de las Ciencias Sociales.

2. La evaluación en las políticas públicas¹

En el *ciclo de política pública* podemos distinguir los siguientes momentos: diagnóstico, programación-presupuestación, implementación (ejecución) y

1. El siguiente apartado está basado en (salvo donde es indicado específicamente): SIEMPRO (1999); Braceli (sin fecha) y Ferro Ariella y Eissa (2000).

evaluación. Integrado y atravesando todo el proceso, podemos identificar también al control de gestión, tanto externo como interno.

En primer lugar, el *control* ha sido pensado, en general, cómo sinónimo de régimen disciplinario, es decir, en término esencialmente reactivo y sancionatorio, que se refiere a un objeto definido en términos negativos –la infracción– e individualizado –el agente infractor–. Este control puede abarcar aspectos tales como el contable, económico, financiero, patrimonial, legal, operativo, de productos, procesos, resultados y servicios, pero siempre buscando detectar el desvío con respecto a una norma. Sin embargo, se debería pensar también, al *control* como un proceso, como una cadena de acciones extendidas a todas las actividades, inherentes a la gestión e integrados a los demás procesos básicos de la misma.

En segundo lugar, en la historia reciente del Estado es poco frecuente encontrar una *evaluación ex ante* (diagnóstico), pero más raro es aún encontrar casos de *evaluación de resultados y de impacto (ex post)*. Es importante articular los recursos para poder efectuar una evaluación de las políticas a fin de efectuar las correcciones que sean necesarias y medir el impacto y los resultados para mejorar el diagnóstico y el diseño de los futuros planes. Este tipo de evaluación *ex post* mide los resultados e impacto de las políticas implementadas.

En tercer lugar, existe otro concepto evaluación que es el de “seguimiento”, es decir, la evaluación “durante” la implementación de las políticas con el objeto de detectar los desvíos en su ejecución y los por qué de dichos desvíos. De esta manera, se contribuye con información a la corrección de las políticas durante su implementación, al proceso de evaluación (resultados y de impacto) y a la formulación de un nuevo diagnóstico con su consecuente nueva programación. En este caso el presupuesto se constituye en un sistema de información que permite efectuar este tipo de evaluación. En definitiva, el *seguimiento* es un proceso permanente de análisis y valoración de la gestión del Programa para generar conocimiento y aprendizaje que alimente la toma de decisiones.

En términos generales podemos decir que la *evaluación* es un proceso permanente de análisis y valoración de la gestión del programa para generar conocimiento y aprendizaje que alimente la toma de decisiones, a efectos de: i) mejorar la gestión pública y la capacidad institucional y ii) generar información relevante para la toma de decisiones de los distintos actores y mejorar la eficiencia, eficacia y economía del proceso.

El diseño para la evaluación de la finalización del programa implica la construcción de una *línea de base* en el momento en que se está planificando el programa. A partir de la “línea de base” se podrán establecer las comparaciones entre, al menos, dos situaciones: antes de ejecutarse y después de haber sido ejecutado el programa.

Debe quedar claro que es necesario definir los objetivos en la planificación del programa para poder efectuar la evaluación “durante” y “*ex post*”, dichos objetivos deben ser conocidos por todos los actores involucrados y debe tenerse presente, los medios disponibles para el logro de esos objetivos.

Por último, debemos tener en cuenta el contexto, porque es algo que atraviesa a todo el *ciclo de política* y que está presente durante las distintas etapas, a los efectos de introducir correcciones en función de los cambios que se hayan producido en el mismo. Asimismo, el análisis del contexto resulta relevante porque no es lo mismo evaluar a la policía que opera en “metrópolis urbanas caracterizadas por el crecimiento descontrolado, la desigualdad y la violencia [...] (que a las) policías que trabajan en una zona rural” (Cano, 2002:5).

3. Formas de efectuar la evaluación y el control de la actividad policial

Hemos visto en el apartado anterior las características de la evaluación desde la óptica de las ciencias sociales y la importancia de un buen diseño de los instrumentos, durante la etapa *ex ante*. Aquí haremos referencia a las características que asume la evaluación y control de “la función policial” en sí misma, más allá de las distintas fases del ciclo de política.

Barrientos Ramírez (2000:11) señala que los indicadores “son parámetros para medir y comparar objetivamente los resultados en un período de gestión determinado. Cada indicador mide una variable o aspecto determinado del desempeño de la organización. Operacionalmente, el indicador es la unidad que permite medir el alcance de una meta, clasificando los datos disponibles. Pero la relación entre indicador y meta es de carácter probabilístico y no de implicación lógica, por lo cual resulta conveniente incrementar el número de indicadores de una meta para aumentar así la probabilidad de lograr una medición adecuada. Conviene siempre utilizar una cantidad elevada de indicadores para garantizar que se está midiendo el concepto abstracto que se pretende medir y, eventualmente, disminuir el efecto negativo que deriva de haber elegido mal un indicador”.

Existen distintos tipos de indicadores, dependiendo de que se quiera medir y de en cuál etapa del proceso de evaluación nos encontremos. No obstante, muchos autores sostienen que los indicadores deben ser vistos como guías y no como medidas absolutas, porque muchas veces pasa por alta la evaluación adecuada de la calidad policial. Por ejemplo, Nick Tilley, funcionario del Ministerio del Interior Británico, citado por Barrientos Ramírez (2000:12), sostiene que los indicadores pueden provocar los siguientes inconvenientes en el accionar policial:

- a) *Una visión estrecha*: porque se pone el énfasis en los aspectos cuantificables, dejando de lado los no cuantificables.
- b) *Sub-optimización*: producida al concentrar el trabajo policial en la obtención de resultados de corto plazo, descuidando los objetivos estratégicos.
- c) *Miopía*: poca atención a los objetivos de largo plazo.
- d) *Obsesión por la medida*: que la actividad policial se concentre sólo en aquello que es posible medir.
- e) *Mala representación*: que los funcionarios policiales distorsionen los datos a fin de dar cumplimiento a los objetivos. Por ejemplo, a fines de la década del noventa la policía del Reino Unido, que se encontraba fuertemente presionada para ser eficaz y eficiente, “mostraba una reducción en los crímenes registrados, mientras las encuestas continuaban señalando un aumento en la incidencia criminal” (Cano, 2002:7).
- f) *Juegos*: “manipulación estratégica de los comportamientos, producción de objetivos fáciles de lograr y aparentar éxitos cuando conviene”.
- g) *Osificación*: “seguir los objetivos en forma inflexible, sin atender a los cambios de contexto”.
- h) *Desmoralización*: “pérdida de confianza e interés entre los trabajadores que cumplen tareas no susceptibles de ser cuantificables”.

La Policía de Kent en Gran Bretaña fue la primera en utilizar indicadores de gestión en 1992, como resultado de las orientaciones establecidas en la Carta del Ciudadana publicada ese año durante la gestión del Primer Ministro John Major.

Según Barrientos Ramírez (2000:15), siguiendo a Michael Reising, los indicadores de gestión policial suelen clasificarse en:

- a) *Duros*: “son objetivos, reflejan los hechos o eventos”.
- b) *Blandos*: “dan cuenta de percepciones y actitudes con respecto a hechos o instituciones”.
- c) *Directos*: “miden los objetivos que pretende alcanzar el trabajo policial”
- d) *Indirectos*: “sirven para evaluar las actividades que realiza la policía, pero no así su impacto en la comunidad”.

Cuadro 1: Clasificación de indicadores de gestión policial según David Bayley

	DIRECTOS	INDIRECTOS
DUROS	Tasas de delito. Tasa de victimización. Valor de la propiedad afectada. Quejas contra la policía.	Números de policías. Tiempo de respuestas a las llamadas. Número de arrestos. Tasa de aclaración de delitos.
BLANDOS	Satisfacción con la policía. Miedo al crimen. Percepción de seguridad. Percepción de desórdenes.	Satisfacción en el trabajo. Compromiso con la organización. Autoestima. Percepción del trabajo.

Fuente: Barrientos Ramírez (2000:15).

Los indicadores indirectos y blandos son los que predominaron en la policía durante muchos años, porque son fáciles de recolectar, compilar y exhibir y, en cierta manera, son autocomplacientes. Asimismo, debemos tener presente que el principal objetivo –disminuir los niveles de inseguridad– no depende únicamente del trabajo policial (Barrientos Ramírez, 2000:15; Cano, 2002:9).

Otras forma de distinguir a los indicadores es entre aquellos dirigidos a las “actividades-medios, que analizan lo que la policía hace” (por ejemplo, número de detenciones) y aquellos que miden el impacto de la actividad policial (por ejemplo, la tasa del delito) (Cano, 2002:8). Según Ignacio Cano (2002:9), si se evaluara la policía en función únicamente de los resultados, significaría “juzgarla como resultado de elementos que muchas veces están fuera de su control”. Por ejemplo, el aumento en el número de detenidos puede deberse a un mejor trabajo policial o a un aumento de la criminalidad (Reising, 1997:4). Asimismo, la actividad de prevención solía ser evaluada a través de este tipo de indicadores (número de policías por habitantes, número de horas/agente de patrullaje, etc.) y no necesariamente estas acciones pueden tener un impacto en el resultado final: disminuir la inseguridad (Cano, 2002:10).

En el mismo sentido, Vikki Dadds (2000:1) sostiene que la principal limitación de estos indicadores de performance policial tradicionales es que son principalmente indicadores sociales. Esto significa que es difícil determinar la naturaleza y extensión del impacto de la actividad policial frente al problema de la inseguridad (Reising, 1997:1). En consecuencia, la mejor estrategia es usar múltiples medidas del desempeño policial.

Por ello, y siguiendo en líneas generales a Cano (2002), a continuación identificamos distintas dimensiones de la función policial, señalando las ventajas y desventajas del uso de determinados indicadores y las problemáticas que se presentan al momento de intentar evaluar y controlar la actividad policial:

3.1. Criminalidad

Los indicadores más comunes son las “tasas de homicidio, robos y hurtos” cada 100.000 o 1.000 habitantes y son los que Cano denomina de producto final.

Estas Tasas presentan algunos problemas. En primer lugar, la lectura obvia es que una baja en las tasas representaría un buen desempeño de la policía. El problema es que “los determinantes más importantes de la criminalidad estarían fuera de la esfera policial” (Cano, 2002:12).

En segundo lugar, hay un montón de delitos que no son denunciados a la policía porque la gente cree que no vale la pena o porque desconfía de las instituciones policiales. Existe entonces la denominada “tasa de sub-registro o de sub-notificación”, que tiende a ser mayor cuando más grave es el crimen. Asimismo, “si la policía y los tribunales son considerados ineficientes o, peor todavía, corruptos o peligrosos, muchos ciudadanos no acudirán a denunciar”, con lo cual aumenta el nivel de sub-registro (Cano, 2002:13). Entonces, se podría producir el efecto que una mejora en la imagen y eficiencia policial, redundaría en un aumento de las *tasas*.

Una actitud proactiva de la policía también influenciaría el número de delitos registrados, con lo cual también se produciría un aumento en esta tasa. Por otro lado, la misma policía puede desalentar la denuncia de ciertos delitos, no por corrupción, sino para evitar un trabajo burocrático (Cano, 2002:13-14).

Una táctica para evitar estos problemas consiste en cruzar los datos con otras fuentes: con respecto a la *tasa de homicidios* se puede recurrir a los certificados de defunción y en cuanto a los robos de autos, a las aseguradoras, por ejemplo. Otra variante es la utilización de *encuestas de victimización* que ofrece mejores datos que los policiales o los judiciales, porque no están mediadas institucionalmente y ayudan a medir la *tasa de sub-registro*. En muchos países se utilizan para monitorear la incidencia criminal y para evaluar los datos policiales. El problema que presentan es el costo para realizarlas en áreas geográficas reducidas.

También es difícil la estimación de la prevalencia de actos de desorden en la comunidad. La mejor manera es recurrir a datos indirectos, porque los registros policiales en estos casos son aún menos confiables (Cano, 2002:14-15).

3.2. Actividad Policial

En lo que respecta a los indicadores de la actividad policial, se suelen destacar a los siguientes:

- a) *Número de arrestos*: el problema que presenta es que si a un policía se le exigen “mejores resultados”, puede fácilmente aumentar el número de arrestos. Por ello es importante, acompañarlo de un mecanismo de control o desagregando el indicador categorizándolo por tipo de arrestos, de manera de distinguir entre contravenciones y el resto, por ejemplo.
- b) *Incautaciones de productos u objetos ilegales*, como cantidad de drogas incautadas o confiscadas: el problema, ya mencionado anteriormente, es que su aumento más que reflejar una mejora en la eficacia policial, podría estar mostrando un aumento en el consumo o en el flujo.
- c) *Número de llamadas* atendidas y rapidez en la respuesta, tanto en atender la llamada, como en la cantidad de minutos que se tardó de llegar al lugar.
- d) *Cantidad de policías dedicados a la actividad fin*: por ejemplo cantidad de horas/policías patrullando en relación a cantidad de horas/policías totales.

3.3. Investigación

La “tasa de esclarecimiento” es el indicador de excelencia para evaluar a la policía investigativa. A decir de Cano (2002:18) “las actividades desarrolladas por la policía de investigación no tendrán mucho valor si no culminan en la identificación y prisión de los culpables para que sean condenados. En consecuencia, las policías de investigación son evaluadas fundamentalmente en función de ese indicador”.

Un primer problema se refiere al concepto “esclarecimiento”. Por ejemplo, el Uniform Crime Report publicado por el Federal Bureau of Investigation (FBI) en los Estados Unidos, considera que un caso está esclarecido cuando: a) se ha establecido la identidad del autor del delito; b) el sospechoso está muerto; c) la víctima del crimen se niega a cooperar; d) es un menor que una vez arrestado es puesto bajo la supervisión de sus tutores o institutos; e) la fiscalía se niega a acusar al sospechoso por cualquier razón diferente a la falta de pruebas que permitan acusarlo (Cano, 2002:19).

Una forma de evitar la ambigüedad del concepto “esclarecimiento” es obligar a que este no sea considerado como tal hasta que “no sea confirmado por una acusación de los fiscales y una condenatoria de los jueces” (Cano, 2002:21), al menos en primera instancia. Sin embargo, esta estrategia presente dos problemas:

1) una condena judicial puede durar años, lo cual complica la evaluación policial en un corto plazo; y 2) la medición queda sesgada por el desempeño de los fiscales y jueces (Cano, 2002:21).

De todas formas, “la proporción de los arrestados por la policía que acaban siendo acusados por la fiscalía, y la proporción de los arrestados por la policía que acaban siendo condenados por un juez, son dos indicadores fundamentales que deben ser monitoreados para controlar la posibilidad de aumento de las detenciones injustificadas” (Cano, 2002:22).

En segundo lugar, no se puede hablar de *tasa de esclarecimiento global*. Por tal motivo, la tasa debe ser calculada para cada delito.

El tercer problema lo representa la fluctuación que se puede producir en la cantidad de denuncias. Si estas aumentan, por una mejora en la confianza en la policía por parte de la población, es probable que el aumento de la *tasa* esté vinculado a los delitos de más difícil resolución, por lo que se afectará el resultado de la misma. Por ello, la Comisión de Auditoría del Reino Unido efectuó las siguientes observaciones (Cano, 2002:20-21):

- a) Definir de forma más rigurosa los criterios de esclarecimiento;
- b) Considerar la dificultad relativa de resolver cada tipo de delito, estableciendo por ejemplo, un “índice de solubilidad” que dependa de las características de la denuncia;
- c) Calcular la Tasa de Esclarecimiento por policía trabajando en la investigación de delitos, y no sólo por el número de denuncias recibidas.

En el caso de los delitos contra la propiedad, una *tasa* análoga es la “tasa de recuperación de objetos robados”. En este punto el hecho más importante para el ciudadano, es la recuperación del objeto más que la aprehensión del delincuente (Cano, 2002:23).

3.4. Percepción de Inseguridad

La única forma de medir la inseguridad es a través de encuestas de opinión pública. La sensación de inseguridad está también influida por otros elementos ajenos al desempeño policial y al aumento o disminución de la actividad criminal. En este campo el papel de los medios es fundamental, por la difusión dada a las noticias de violencia y por el filtro selectivo que aplican sobre la repercusión de unos u otros hechos (Bartoletti y Moreno, 2005). Ignacio Cano (2002:24-25) también sostiene que los “actos de desorden”, que tienden a ser más frecuentes que los crímenes, muchas veces desempeñan un papel igual o más importante

en la sensación de miedo y vulnerabilidad que la criminalidad. Por ejemplo, en muchos países, tasas de delito consistentemente bajas conviven con una sensación de inseguridad extendida.

Por lo expuesto, “el peso dado a la percepción de seguridad en la evaluación policial nunca debe ser superior al de la propia criminalidad o del desorden medidos en forma objetiva, porque no queremos que la policía haga de la percepción de inseguridad su prioridad incluso por encima de la seguridad física de las personas. Un énfasis excesivo en estos indicadores podría tentar a las policías a ocuparse de aspectos cosméticos o de impacto en los medios” (Cano, 2002:25) o a ocuparse de aquellos lugares o grupos sociales que más denuncian y/o tienen más llegada a los medios de comunicación.

3.5. Evaluación Comunitaria

En cuanto a este indicador deben formularse las mismas reservas que en el caso anterior, debe tenerse en cuenta la influencia de los medios y no debe sobre-dimensionarse su importancia porque podría empujar a la policía a preocuparse más en su imagen que en los delitos.

Una forma de medición es a través de entrevistas a líderes comunitarios. Sin embargo, la forma más fidedigna es la que se realiza a través de la encuesta. Estas deben ser realizadas por personas ajenas a la institución policial para mantener la neutralidad y obtener respuestas sinceras.

Un elemento importante para la evaluación es el grado de satisfacción de personas que tuvieron una relación reciente con la policía, particularmente los denunciantes, vía telefónica o presencial: grado de satisfacción con el tratamiento recibido, con la rapidez en la atención y con el resultado final de la denuncia (Cano, 2002:26).

Por otro lado, la policía puede intentar mejorar su imagen entre los grupos que desconfían de ella promoviendo contactos proactivos con los mismos (Cano, 2002:27).

3.6. Autoimagen de los policías

Su utilidad es relativa, porque es posible encontrar una institución policial con una alta autoestima y con una muy mala imagen social, como en las dictaduras, por ejemplo, y por el otro lado, una agencia policial cuyo personal posea una mala percepción de si misma es probable que no sea una institución eficiente, respetada y sensible a las necesidades de la población. Asimismo, “la falta de

identificación con la institución, de autoestima de sus miembros, la insatisfacción con su trabajo y con la organización que encontramos en varias policías del continente, son síntomas de deficiencias mucho más amplias que se reflejan en su eficacia y en su relación con la sociedad” (Cano, 2002:28).

Por lo expuesto, sería conveniente realizar encuestas regulares que midan: a) escalas de autoestima, b) escalas de prestigio de la institución comparada con otras profesiones, c) percepción de la imagen que los policías piensan que la sociedad tiene de ellos, d) escalas de satisfacción laboral, e) escalas de identificación con la institución, f) preguntas sobre su deseo de que sus hijos ingresen a la profesión.

3.7. *Corrupción,² violencia y arbitrariedad policial*

Esta dimensión está íntimamente relacionada, más que con la evaluación, con lo definición que hemos realizado de control.

El objetivo de una organización policial nunca puede ser inhibir el crimen cometiendo otro o prevenir la violencia actuando arbitraria y violentamente. En otros términos, el fin nunca puede justificar los medios. Estos comportamientos privan a la policía de su legitimidad frente a la sociedad e implican un costo directo para la población (Cano, 2002:29).

Cuando la corrupción se ejerce para que una persona evada el castigo que la ley dispone a cambio de algún beneficio personal para el agente, como por ejemplo una multa de tránsito por una coima, “estamos ante el denominado crimen sin víctima. Se trata del desvío más invisible de todos, porque las dos partes en la transacción tienen interés en mantenerla secreta y normalmente no hay testigos” (Cano, 2002:29). En cambio, “los actos de corrupción o desvíos de conducta en los que hay un perjudicado, como los malos tratos, son más fáciles de detectar porque la probabilidad de denuncia es mayor” (Cano, 2002:29).

No puede sostenerse que si no hay denuncias formales contra los policías, no existan casos de desvío de conducta. Muchas veces sucede que en las áreas de la ciudad donde hay más abusos policiales, los ciudadanos están demasiado asustados como para denunciarlos. Además de los delitos hay que considerar, en un nivel de importancia inferior, la existencia de reclamos menores, como un trato desconsiderado por parte de los policías o la falta de atención a los pedidos de intervención de los ciudadanos, porque “estas quejas también nos dan una idea de la relación entre la comunidad y la policía y de la calidad de esta última” (Cano, 2002:30).

2. “Aquellas conductas policiales que resultan en ganancias privadas, a expensas del público” (Oliveira y Tiscornia, 1997:57).

Según este autor la medición de irregularidades puede ser realizada de varias formas (Cano, 2002:31):

- a) Número de denuncias presentadas ante la policía;
- b) Número de denuncias presentadas ante órganos especiales;
- c) Preguntas sobre abusos sufridos por parte de policías, incluidas en las encuestas de victimización. En este caso es posible preguntar sobre los pequeños actos de corrupción;
- d) Registros aparecidos en la prensa.

Por otro lado, una policía preparada y eficiente recurre a un uso mínimo de la fuerza, sin que esta sea necesariamente letal, para controlar situaciones de extrema tensión. Existen algunos indicadores de uso excesivo de la fuerza letal (Cano, 2002). Algunos ejemplos de indicadores son (Cano, 2002:32):

- a) Número de muertos a manos de la policía, haya sido legítima o no la acción policial (x cantidad de policías, habitantes);
- b) Número de policías muertos en acción, que mide la capacidad de la policía de protegerse a sí misma (x cantidad de policías);
- c) Número medio anual de balas disparadas (x cantidad de policías);
- d) Número de homicidios dolosos provocados por la policía;
- e) Cantidad de delincuentes muertos divididos por el número de policías muertos en enfrentamientos (si la desproporción es 10 a 1 estamos en presencia de excesos);
- f) Número de delincuentes muertos por cada delincuente detenido ileso;
- g) Número de delincuentes muertos por cada delincuente herido;
- h) Indicadores forenses de los delincuentes muertos: tipo de disparos que recibieron (en la cabeza y la espalda deberían ser reducidos), cantidad de cadáveres que presentan lesiones y diferentes a las producidas por armas de fuego, disparos a quemarropa, etc.

Hasta aquí hemos visto algunos indicadores para tratar de medir esta dimensión, pero otra pregunta que debemos hacernos en este caso es ¿quién efectúa la medición? y ¿cuál debería ser el organismo encargado de implementar políticas en función de los resultados que se obtenga de esa medición? En los otros casos, estaba más claro que esta función correspondía a la propia policía y/o al menos a los responsables civiles de la seguridad.

Tim Prenzler (*et al.*, 1999) sostiene que la historia policial está repleta de problemas de corrupción y mala conducta. En 1972, el reporte de la Knapp Comisión of Inquiry en el Departamento de Policía de New York reconoció la existencia de la corrupción de la policía y la necesidad de implementar acciones

para evitarla (Prenzler *et al.*, 1999). Esta Comisión rechazó firmemente la Teoría de la Manzana Podrida a favor de la tesis de que la corrupción es más bien *sistémica* (Prenzler *et al.*, 1999). A pesar de estas conclusiones, la Comisión se inclinó por establecer mecanismos de control interno (Prenzler *et al.*, 1999:152-154; Oliveira y Tiscornia, 1997:57-58).

El segundo hito en esta área se produjo en 1991 con la publicación de *Complaints Against the Police: The Trend to External Review*, donde se revisaba la experiencia de varios países que llevaban a cabo controles y evaluaciones de distintos sistemas policiales a través de organismos externos (Prenzler *et al.*, 1999:154).

En Estados Unidos existe la Civil Rights División, cuya Criminal Section recibe las quejas criminales sobre violación de los derechos civiles. De esas quejas, algunas son investigadas por el FBI y sólo algunas llegan ante un gran jurado (Prenzler *et al.*, 1999).

Por su parte, el Public Complaints Association fue creado en el Reino Unido en 1985. Hasta 1976, cualquier queja en contra de la policía, era registrada e investigada por la misma policía. El Home Secretary podía solicitar a otro oficial de policía, de un servicio distinto contra el que se estaba formulando la queja, que condujera la investigación. Este proceso no preveía una agencia de investigación independiente. Esto cambió en 1976 cuando la Police Act introdujo un componente civil en el proceso: se creó el Police Complaints Board. Sin embargo, este proceso tampoco fue aceptado ampliamente por el público (Prenzler *et al.*, 1999).

En 1984 se sancionó, como resultado de las investigaciones llevadas a cabo sobre los disturbios ocurridos en Brixton entre el 10 y el 12 de abril de 1981, la Police and Criminal Evidence Act. Esta ley puso en marcha el Public Complaints Association en 1985. Esta institución está integrada por un Presidente y ocho miembros, los cuales, para garantizar su imparcialidad, nunca debieron haber trabajado para la policía. Esta está encargada de la supervisión de las quejas realizadas contra la policía y tiene la responsabilidad final para definir los aspectos disciplinarios. El Presidente es nombrado por la Reina y debe realizar un Reporte Anual al Parlamento (Prenzler *et al.*, 1999).

La Public Complaints Commission de Canadá, creada en Toronto en 1984, tiene funciones similares (Prenzler *et al.*, 1999, 155).

Por su parte, en Australia el control externo ha sido adoptado progresivamente desde la década de los setenta. Hacia 1989, y como resultado del informe de la Comisión Fitzgerald, Queensland, creó una Comisión de Justicia Criminal para revisar el trámite que la policía realiza con respecto a las quejas menores que se presentan contra ella y supervisar las investigaciones policiales en los asuntos más serios. También en 1997, luego del informe de la Wood Comisión of Inquiry en el Servicio de Policía de Nueva Gales del Sur, se estableció un mecanismo

por el cual las quejas menos importantes eran investigadas por la policía bajo el control de un Ombudsman; mientras que las quejas más importantes eran investigadas por un organismo independiente: Police Integrity Comisión (Prenzler *et al.*, 1999:155).

Hecha esta revisión, se podrían, según el autor, identificar al menos tres modelos. El primero es el conocido tradicionalmente como Asuntos Internos. Históricamente en respuesta a los escándalos de corrupción, los Departamentos de Policía han establecido “Unidades de Asuntos Internos para conducir investigaciones y, en algunos casos, iniciar programas de prevención”. La crítica más común a este modelo se refiere a la incapacidad de la policía de investigar a sus pares. Esto se debería a que la cultura organizacional de la policía fortalece la lealtad grupal y “a una larga trayectoria de estrecho reclutamiento de hombres jóvenes blancos de clase trabajadora, con bajo nivel de educación” (Prenzler *et al.*, 1999:157-158), entrenamiento militarizado, limitado contacto con los civiles, malos salarios y pobre administración del control y el comando. Si bien los resultados de este modelo muestran altas “tasas de substanciación”, una encuesta realizada en Toronto reveló que el 70% de los que denunciaban delitos contra la policía no confiaban en ella para llevar a cabo la investigación y, más importante aún, sólo el 14% de los denunciantes estaban conformes con la actuación policial (Prenzler *et al.*, 1999:160).

El segundo modelo hace referencia a la creación de Agencias Civiles que revisan los procesos de investigación policial en estos temas, algo así como monitorear el desempeño de asuntos internos y representa un compromiso entre aquellos que demandan y aquellos que se oponen a un sistema de supervisión totalmente independiente de la policía (Prenzler *et al.*, 1999:161). Uno de los problemas de este modelo es cómo se garantiza la calidad en el proceso de investigación de la queja y, al mismo tiempo, la confianza del público. Por otro lado, también se critica que se continúa dependiendo de la investigación policial y que, según algunos grupos de derechos civiles en los Estados Unidos, estas agencias están integradas por muchos representantes de la policía o por representantes que defienden los intereses de la policía. Asimismo, destacan que estas agencias suelen estar politizadas o no tienen poder para revisar los procedimientos policiales. Los resultados muestran que las Tasa de Substanciación de estas Agencias apenas alcanzan el 10% (Prenzler *et al.*, 1999:162). Asimismo, el público no se muestra confiado cuando se entería que la investigación de la denuncia será llevada a cabo por la policía y, por otro lado, que la policía sostiene que la existencia de esas agencias no los ha llevado a modificar “su estilo policial” (Prenzler *et al.*, 1999:164). Por ejemplo, la Comisión Independiente en contra de la corrupción de Nueva Gales del Sur ha reconocido que ha sido incapaz de penetrar profundamente en la corrupción estatal en el Estado. Por ello, a la luz de todas estas

observaciones algunos sostienen que el efecto de estas Agencias es más bien simbólico más que sustantivo en la creación de una forma más democrática de control de la conducta policial (Prenzler *et al.*, 1999:165).

El tercer modelo, de Control Civil, se basa en el principio que la policía no debe investigar a la policía. Este supone el establecimiento de una agencia de control civil independiente de la policía que lleve a cabo las investigaciones sobre las quejas presentadas en su contra y proceda ante situaciones de “mala conducta policíaca”. En este modelo los asuntos administrativos policiales serían la excepción a la regla porque seguiría siendo una responsabilidad de la policía (Prenzler *et al.*, 1999). Una condición es que estas agencias no deberían contratar personal policial retirado. Sin embargo, este modelo también ha recibido críticas, las cuales pueden agruparse en dos tipos. La primera se refiere a “la competencia de los investigadores (civiles) y su capacidad para penetrar el mundo policial (Prenzler *et al.*, 1999:166). Según este autor, la mayor deficiencia de este argumento es la suposición que sólo la policía tiene habilidad para investigar. Sin embargo, la segunda parte de la crítica es más difícil de responder. Pero, a través de una serie de reformas que garanticen la protección de los testigos, como así también el establecimiento de penas para aquellos que no reporten una “mala conducta”, el uso de tecnología, reformas en el reclutamiento que favorezcan la incorporación de las minorías y a las mujeres, para quebrar la solidaridad organizacional, servirían “para penetrar ese mundo policial”. Además, un buen entrenamiento de los integrantes de esta agencia y una acertada capacidad de administración también son instrumentos útiles. Pese a todo, el punto clave es la clara separación entre el investigado y el investigador (Prenzler *et al.*, 1999:168). La segunda crítica hace referencia a que este tipo de agencias destruiría la autoridad y la responsabilidad de los jefes policiales. La repuesta es que esto no es así porque, como se dijo, este modelo establece que los asuntos de disciplina siguen siendo administrados por la policía (Prenzler *et al.*, 1999:170). Además, la policía podría actuar en una primera instancia intentando mediar entre el que presenta la queja y el supuesto causante de la misma, en aquellos casos en que la queja sea menor. Entonces, según este modelo, una queja podría tomar cuatro caminos: a) investigación, b) mediación, c) transferida a otro organismo y d) comunicar a la persona que presentó la queja que la información es insuficiente como para avanzar en un curso determinado de acción (Prenzler *et al.*, 1999:171-172). Por otro lado, esta agencia no tendría responsabilidad únicamente sobre la investigación de las quejas, sino también sobre “el control final sobre todo el proceso de integridad policial”. Esto es intervenir en cuestiones tales como copias en los exámenes o llegadas tardes reiteradas al servicio (Prenzler *et al.*, 1999, 170).

Por último, ningún modelo funcionará si la policía sigue sintiéndose inmune cuando comete una falta y/o un delito. Por ello es importante establecer, no

sólo estrategias no punitivas, sino también sanciones que efectivamente los policías sientan que pueden afectar su carrera y los beneficios derivados de la misma. Un segundo aspecto a tener en cuenta es la importancia de la implementación de estrategias de detención temprana de la corrupción. La Targeted Integrity Testing (por ejemplo, pruebas de alcoholemia, drogadicción, declaración jurada de bienes), ha sido implementada con éxito en algunas policías, como la de New York. Por último, “un efectivo sistema de procesamiento de quejas necesitará del desarrollo de medidas de control de calidad” (Prenzler *et al.*, 1999:173-176).

Como podemos ver, más allá de los indicadores que se usen, en lo atinente a la corrupción, la violencia y la arbitrariedad policial, la experiencia indica la importancia de establecer organismos independientes para controlar y evaluar la actividad policial en este rubro, y las dificultades para su puesta en práctica.

Finalmente Abregú (1998:2) propone distinguir entre mecanismos de control “institucionales”, que son de los que básicamente estuvimos hablando, y aquellos que involucren la participación ciudadana, “ya que, a pesar de existir muchas veces entre ellos un límite difuso, entiende que los segundos son los más adecuados para el diseño de control desde la sociedad civil”.

3.8. Estructura y gerenciamiento

Un aspecto central de la evaluación consiste en analizar si el modo en como la policía está organizada y la manera en como es gerenciada estimulan, son compatibles o contrarios al modelo de policía democrática.

En este caso los indicadores son básicamente cualitativos. Por ello, este tipo de evaluación debe realizarse fundamentalmente a partir de “documentos y, en segundo lugar, de entrevistas a algunos informantes claves dentro de la institución. Leyes, reglamentos y documentos administrativos de las policías, así como presupuestos, resoluciones y notas oficiales deben ser reunidos para este fin” (Cano, 2002:33).

Algunos aspectos a evaluar pueden ser (Cano, 2002):

- a) Presupuesto: se debe analizar los montos asignados a seguridad en relación a los habitantes y a otras áreas del gobierno. Este debe ser público y su ejecución debe estar supervisada por los ciudadanos.
- b) Selección: ¿cuáles son los requisitos de admisión y cuáles son los exámenes y estándares de entrada? Si el personal seleccionado es universitario mejor e, idealmente, sería conveniente que los candidatos tuviesen experiencia en algún tipo de actividad profesional.

- c) Formación: esta debería ser relativamente prolongada. Debe contemplarse no únicamente la enseñanza técnica, sino también el papel de la policía en una sociedad democrática. Los derechos humanos deben ser parte de la currícula, preferentemente impregnando todas las materias. Deben analizarse también los contenidos de todas las materias, debe contrastarse el plan de estudio con lo que efectivamente se enseña, con los antecedentes de los docentes (formación, experiencia, por ejemplo), etc.
- d) En cuanto a las prácticas de tiro, esta debe ser preferentemente en un marco situacional real. Asimismo, el entrenamiento en el uso de la fuerza debe enfatizar la reducción en el uso de la misma y el empleo de técnicas psicológicas para reducir la tensión de emergencias. En muchos países, sólo las disciplinas técnicas específicas son estudiadas en la Academia, mientras que el resto de las materias son realizadas por los alumnos en cursos normales de la Universidad, lo cual fomenta la integración del personal con la sociedad.
- e) Remuneración: que permita una vida digna y que la distancia entre la cúpula y la base no sea desproporcionada, de manera tal de reforzar la unidad del cuerpo.
- f) Estructura funcional: “se estima que un número de niveles más reducidos, no más de 5 o 6, evita fracturas intra-institucionales y facilita la innovación por parte del policía en la calle. La promoción debe seguir criterios profesionales, como el desempeño profesional y los cursos realizados, y no simplemente la antigüedad ni, mucho menos, las simpatías políticas o personales” (Cano, 2002:35).
- g) Instrumentos de protección: la policía debe contar con un buen equipamiento de protección como los chalecos antibalas y las armas. Asimismo debe disponer de un muy buen equipamiento en armas no letales.
- h) Apoyo psicológico: el examen psicológico no debe efectuarse únicamente en el ingreso, sino también a periodos regulares, debido a las tensiones a las que se ve sometido un policía a lo largo de su carrera. Por ello mismo, es primordial contar con gabinetes de apoyo psicológico que estén a disposición de los policías, en especial cuando hayan pasado por situaciones sumamente estresantes, como el haber sido partícipes de un enfrentamiento.
- i) Reglamento disciplinario: debe ser público, ofrecer oportunidades de defensa y apelación en todas las instancias. La gravedad de las penas debe ser proporcional al daño causado a la sociedad y no a la ruptura de la línea jerárquica, como sucede en muchas policías del mundo. No deberían existir penas de privación de la libertad por infracciones administrativas. “El reglamento debe traducir los mismos principios y garantías para todos los niveles de policía” (Cano, 2002:35).

- j) Normas y reglamentos específicos: la conducta policial debe estar pautada por reglamentos concretos que sean públicos y que sirvan de protección tanto a la comunidad contra los abusos como al agente contra las críticas sin fundamento.
- k) Investigación de desvíos de conducta:³ la oficina de Asuntos Internos debe ser fuerte y muy bien provista de recursos. Debe establecerse un mecanismo para que sus miembros no tengan que volver a la estructura policial normal, para evitar represalias. Para ello puede establecerse una carrera o cuerpo propio con estabilidad funcional. Debe haber estímulos para que los buenos agentes trabajen ahí, y no como un destino de castigo. La fidelidad a la sociedad debe prevalecer por sobre el espíritu corporativo (Cano, 2002:36).
- l) Uso de la información: es fundamental contar con una información de calidad, que debe ser usada para la planificación de objetivos y actividades. Asimismo, la información que la policía produce, salvo la identificación de víctimas y sospechosos, debe estar a disposición de los ciudadanos con transparencia y con un mecanismo de difusión eficaz. “Es muy importante que los índices de delitos y desorden sean divulgados periódicamente” (Cano, 2002:36).
- m) Contacto con la comunidad: la institución debe contar con foros apropiados y regulares para tener contacto con los ciudadanos, para escuchar sus demandas y quejas y para presentar los resultados.
- n) Relación con otras policías: si existen varias organizaciones policiales en un país, se debe indagar si la relación entre ellas es de cooperación, competencia o de conflicto. “Una policía saludable debe colaborar y no competir con las otras, a pesar de poder tener culturas organizacionales diferentes” (Cano, 2002:37).
- o) Descentralización: el margen de discrecionalidad para decidir y adaptarse a las demandas de los sectores locales debe ser mayor, sobre todo a nivel operacional.
- p) Perfil y composición de los agentes: la policía debe contar con miembros de ambos sexos y de todos los orígenes étnicos, de manera que sea lo más representativa que sea posible de la sociedad donde vive. Esto ayudará a la relación con la comunidad y disminuirá los prejuicios de ambos lados (Cano, 2002:37).

3.9. Económicos/Presupuestarios

Vikki Dadds (2000) sostiene que cuando se intenta medir la performance policial, no se tienen en cuenta los recursos usados por esta actividad. Sin embargo,

3. Este tema fue tratado con más detalle más arriba.

“los recursos son el único factor en la ecuación que puede definitivamente ser determinado” (Dadds *et al.*, 2000:1).

Barrientos Ramírez (2000:16-19) hace mención a dos tipos de evaluación económica: a) análisis costo/beneficio y b) análisis costo/efectividad. La primera “compara los beneficios y los costos de un proyecto particular y si los primeros exceden a los segundos se tiene un elemento de juicio inicial que indica su aceptabilidad. Si, por el contrario los costos superan los beneficios, el proyecto debe ser en principio rechazado”. La segunda intenta medir la efectividad, es decir si los objetivos fueron logrados a menor costo. En este tipo de análisis “los costos son usualmente traducidos a unidades monetarias, pero los beneficios/efectos pueden ser vida salvadas, delitos no cometidos, droga no consumida, etc.”. Asimismo, “deben incluirse también los objetivos secundarios y los efectos negativos”, de manera tal de “establecer el saldo neto del proyecto”. Sin embargo, para el autor “la evaluación económica presenta algunos obstáculos fácilmente identificables, como una inadecuada recolección y mantención de datos, inconsistencia en evaluar los *inputs*, especialmente aquellos relativos a medir el costo del tiempo del personal directivo” y, agregaríamos, la ausencia de un claro diseño presupuestario que permita la asignación de programas a problemas con objetivos y metas físicas y financieras específicas.

Otra forma de medir el uso de los recursos sería analizar a que actividad son destinados esos recursos, y en especial, los humanos. Estos recursos no son menores porque, según los trabajos de distintos autores, entre un 80% y 90% del presupuesto está destinado al pago de salarios. Una buena medida de cómo son utilizados esos recursos, es monitorear que es lo que está haciendo el personal. Si se analizan el conjunto de las actividades realizadas por los policías, resulta claro que la cantidad de tiempo invertido en aquellas actividades medidas por los indicadores tradicionales, sólo representan una parte relativamente pequeña del total. Es decir, que con esos indicadores tradicionales sólo estamos evaluando una porción muy pequeña del conjunto de la actividad policial (Dadds, 2002:2).

Durante años, la política implementada para mejorar la efectividad policial ha sido la de expandir el nivel general de recursos destinados a la institución, porque el razonamiento subyacente era que existía una relación directa entre un aumento del presupuesto (hombres, autos, etc.) y la reducción de la Tasa de Delito. De acuerdo a una investigación realizada en Inglaterra y Gales en 1999, la disminución del delito depende más del trabajo de la policía y de cómo son utilizados los recursos, que de un aumento de las partidas presupuestarias. A pesar de esto, la utilización de los recursos físicos y humanos no es medida y analizada, a pesar que existen investigaciones que relacionan costo efectividad, servicio ofrecido y utilización de los recursos (Dadds, 2000:2). Existen dificultades para cuantificar todo el trabajo que la policía realiza porque no es efectivamente registrado o

estandarizado. Si bien las policías tienen bastante discrecionalidad para utilizar operativamente los recursos, tienen menos control sobre el trabajo que esos recursos producen y sobre las actividades que ellos pueden tanto iniciar o ser llamados a realizar (Dadds, 2000:2).

Por ello la autora rescata la propuesta de Activity Measurement, que es un método por el cual la asignación de un recurso a un conjunto de actividades o productos es monitoreado de tal manera que los vínculos entre ellos se vuelven más aparentes (Dadds, 2000:2). La idea es entonces saber en qué actividad están siendo utilizados los recursos que destina el Estado a la Policía. Para ello, es necesario clasificar la actividad policial en distintos tipos y analizar cómo se invierte el tiempo y por lo tanto, los recursos en cada una de ellas.

La Policía de Australia Meridional utiliza como instrumento de medición una encuesta que el personal debe completar indicando la cantidad de tiempo que ellos han destinado a determinadas actividades (las cuales están previamente clasificadas). Las encuestas se realizan anualmente y en algunos casos son bianuales, siendo la provisión de incentivos para que el personal coopere la clave para la calidad del instrumento (Dadds, 2000:3). Las tareas que realiza esta Policía han sido clasificadas en seis grupos, que a su vez tienen distintos indicadores. Los seis grupos son: a) Servicios de Policía Comunitaria, b) Manejo del Crimen, c) Tráfico, d) Coordinación y administración de la respuesta frente a una emergencia, e) Policía Judicial, y f) Actividades de apoyo a la autoridad política. Por ejemplo el ítem b) tiene como indicadores: i) crímenes contra las personas, ii) crímenes contra la propiedad, iii) drogas, iv) otras actividades ilegales. La aplicación de este instrumento reflejó que la Policía de Australia Meridional destina el 40% de su tiempo a los Servicios de Policía Comunitaria y el 32% al Manejo del Crimen. Si se comparan estos resultados con otras policías estatales de Australia se observa por ejemplo que la Policía de Australia Meridional invierte más tiempo que en otros Estados en el Manejo del Crimen. Estos resultados no indican por sí solos “diferencias en la performance” de la policía de los diferentes Estados (Dadds, 2000:4).

Este instrumento es de utilidad como insumo de un *proceso presupuestario* basado en resultados. En términos de política pública, como dijimos más arriba, en un proceso presupuestario por programas que respondan a los “problemas” y con metas físicas y financieras medibles no solamente anualmente, sino también periódicamente. Asimismo este instrumento puede ser insumo para los procesos de planificación a nivel estatal y para la planificación y la toma de decisiones a nivel local. La utilidad de este instrumento en un contexto de planificación sirve para determinar que *inputs* y *outputs* deben relacionarse para producir determinados resultados policiales. Por ejemplo, los resultados de este instrumento pueden servir como indicador primario para saber si los recursos de la policía están siendo dirigidos a las iniciativas deseadas. En Australia este instrumento

está siendo usado para monitorear si los cambios a lo largo del tiempo se están dirigiendo a que la policía se concentre prioritariamente en las “actividades de prevención del crimen proactivas y de base comunitaria y en la reducción del tiempo destinado a tareas administrativas” (Dadds, 2000:5).

4. Reflexión Final

En resumen, es importante no usar un único instrumento de medición, porque los indicadores tradicionales son insuficientes cuando son utilizados de manera independiente porque no capturan la complejidad de la actividad policial, en tanto política pública dirigida a atender un problema público en la sociedad (Reising, 1997:1). Es preciso utilizar una multiplicidad de indicadores. Es importante evaluar el resultado final del trabajo policial, pero sin perder de vista que ese resultado final también depende de otra multiplicidad de factores ajenos a la institución. En consecuencia, resulta metodológicamente más sólido comparar los indicadores a lo largo del tiempo, que intentar interpretar un valor absoluto, porque corremos el riesgo de obtener tan solo una “foto”, que si bien es informativa, puede resultar engañosa. Por ello es importante establecer una “línea de base” y hacer comparaciones periódicas a lo largo del tiempo (Reising, 1997:3). Así, esta comparación longitudinal nos dirá si la situación está empeorando o mejorando y, dado que varios de los factores que inciden en la situación pueden ser considerados relativamente constantes, será más factible intentar interpretar la influencia de los cambios en la policía sobre estos resultados. También es relevante subrayar que una de las metas de cualquier evaluación es informar a los ciudadanos que el poder de la policía para resolver los problemas que le son atribuidos es menor de lo que muchos imaginan; este punto debe ser tomado en consideración cuando se interpretan los resultados de cualquier evaluación policial (Cano, 2002:37-38).

Toda organización necesita exponer sus objetivos y su misión estratégica, que debe traducirse en planes, programas y proyectos con objetivos generales, específicos y metas físicas y presupuestarias a cumplir.

Finalmente, debemos tener presente que una policía moderna no solamente debe contar con un *sistema de seguimiento, evaluación y control*, sino también que su acción debe estar orientada hacia principios democráticos, que ponga énfasis en la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos responsables de la seguridad ante la comunidad, reconociendo que la policía por sí sola no puede resolver la creciente inseguridad ciudadana. Y esto implica mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Pero la frase “calidad de vida” trasciende los elementos objetivos, tales como el crimen, e incluye una dimensión más subjetiva consistente en las percepciones, creencias y actitudes de los ciudadanos. Y esta

última dimensión debe ser tenida fuertemente en cuenta al momento de evaluar el desempeño policial, de nada vale bajar las tasas de delito, si los ciudadanos se siguen comportando, por la sensación de inseguridad, como si la *tasa de delito* continuara siendo alta.

Referencias Bibliográficas

- Abregú, Martín; Palmieri, Gustavo y Tiscornia, Sofía: “Informe Nacional: La situación y los mecanismos de control de los organismos de seguridad pública interior en la República Argentina”, en Frühling, Hugo (eds.), *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior*, Santiago de Chile, Centro de Estudios del Desarrollo - Ediciones Segundo Centenario, 1998, pp. 45-68.
- Barrientos Ramírez, Franklin: “La gestión policial y sus métodos de evaluación”, en *Cuaderno del Centro de estudios para el Desarrollo*, N° 34, Santiago de Chile, 2000, sin datos.
- Bartoletti, Julieta y Moreno del Campo, Hilario: *La producción social de (in) seguridad en el caso Blumberg*, Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín, mimeo.
- Bayley, David y Reisig, Michael: *Measuring Performance in the era of community policing*, Michigan State University, 1997.
- Braceli, Orlando: *Manual de Seguimiento Presupuestario*, Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, sin datos.
- Cano, Ignacio: *La policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación del trabajo policial*, Santiago de Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo, 2002.
- Cortés, Nubia: “La corrupción en la policía. Modalidades, causas y control”, en Frühling, Hugo y Candina, Azun (eds.), *Policía, Sociedad y Estado: modernización y reforma policial en América Latina*, Santiago de Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo, 2001.
- Dadds, Vikki y Scheide, Tammy: “Police performance and activity measurement”, en *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, N° 180, Cambera, Australian Institute of Criminology, 2000, pp. 1-6.
- Ferro Ariella, Paula y Eissa, Sergio: *Curso de Economía de Gobierno*, Buenos Aires, mimeo, 2000.
- López Portillo Vargas, Ernesto y Frühling E., Hugo (ed.): *Responsabilidad policial en democracia. Una propuesta para América Latina*, México D. F., Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC - Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, 2000.

- Mohor, Alejandra y Frühling, Hugo: *Reflexiones en torno a la corrupción policial*, Santiago de Chile, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, 2006.
- Moore, Mark: *The “Bottom Line” of Policing: What Citizens Should Value (and Measure!) in Police Performance*, Washington DC, Police Executive Research Forum, 2003.
- Moore, Mark; Thatcher, David; Dodge, Andrea y Moore, Tobias: *Recognizing value in policing: the challenge of measuring police performance*, Washington DC, Police Executive Research Forum, 2002.
- Oliveira, Alicia y Tiscornia, Sofía: *Estructura y prácticas de las policías en la Argentina. Las redes de la ilegalidad*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 1997.
- Palmieri, Gustavo; Martínez, Josefina; Sozzo, Máximo; Thomas, Hernán: “Mecanismos de control interno e iniciativas de reforma en las instituciones policiales argentinas. Los casos de la policía Federal Argentina, la policía de la provincia de Santa Fé y la provincia de Buenos Aires”, en Frühling, Hugo y Azun, Candina (comps.), *Policía, Sociedad y Estado: modernización y reforma policial en América del Sur*, Santiago de Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo, 2001, pp. 177-220.
- Perez, Thomas: “External Governmental Mechanism of Police Accountability: three investigative structures”, en *Policing & Society*, Vol. 10, Surrey, 2000, pp. 47-77.
- Prenzler, Tim y Ronken, Carol: “Models of police oversight: a critique”, en *Policing & Society*, Vol. 11, Surrey, 2001, pp. 151-180.
- Reising, Michael D.: *Measuring Performance in the Era of Community Policing*, Michigan, Michigan State University, Regional Community Policing Institute School of Criminal Justice, 1997.
- SIEMPRO: *Gestión Integral de programas sociales orientada a resultados: Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales*, San Pablo, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Ureña Cortez, Nubia: “La corrupción en la policía. Modalidades, causas y control”, en Frühling, Hugo y Azun, Candina (comps.), *Policía, Sociedad y Estado: modernización y reforma policial en América del Sur*, Santiago de Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo, 2001, sin datos.
- Varenik, Robert: “Accountability, Sistema policial de rendición de cuentas”, México D. F., CIDE-Instituto para la Seguridad y la Democracia, 2005.
- Walker, Samuel; Alpert, Geoffrey P y Kenney, Dennis: *Early Warning Systems: Responding to the Problem Police Officer*, Washington DC, National Institute of Justice, Research in Brief, 2001.

ACERCA DE LOS AUTORES

Sergio Caplan es Licenciado en Gobierno y Relaciones Internacionales (UADE) y estudiante de la Maestría en Relaciones Internacionales (UNLP-IRI). Ayudante de docencia en la carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires en el Seminario de “Políticas Públicas, Seguridad Regional y Seguridad Ciudadana”.

Carolina Cuello es Abogada recibida en la Universidad de Buenos Aires. Especialista en derecho penal (UTDT) y Docente de Régimen procesal penal (UBA).

Sergio G. Eissa es Licenciado en Ciencia Política (UBA), Maestro en Ciencias Sociales con mención en Relaciones Internacionales (FLACSO) y Doctor en Ciencia Política (UNSAM). Profesor en la carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires en el Seminario de “Políticas Públicas, Seguridad Regional y Seguridad Ciudadana” y en el Instituto Universitario de Gendarmería Nacional. Investigador UBACyT en el Proyecto “Multilateralismo e integración en el espacio sudamericano: UNASUR y el Consejo de Defensa Sudamericano de Defensa, desde la teoría y la praxis (N° 20020120200153-Resolución UBA N° 6932/13).

Eduardo E. Estévez es Consultor. Profesor adjunto en el Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina (UIPFA). Integra el equipo del sitio web PortalSeguridad.org. Colaborador del Diccionario LID Inteligencia y Seguridad (Madrid: LID Editorial, 2013).

Ramiro Riera es Abogado (UBA). Licenciado en filosofía (UBA). Magíster en derechos humanos (UNLP). Profesor en ciencias jurídicas (UBA). Profesor de Formas de castigo y tratamientos crueles, inhumanos o degradantes (UNLZ). Profesor de Política penitenciaria y ejecución penal (IUPFA). Docente de Derechos humanos y garantías (UBA).

Daniel Rodríguez es Licenciado en Relaciones Internacionales, recibido en la Universidad de El Salvador. Tiene un Posgraduado en Control y Gestión de Políticas Públicas (FLACSO).

Gustavo Saín es Licenciado en Ciencias de la Comunicación Social por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Magister en Sociología y Ciencias Políticas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-UNESCO). Especialista en cibercrimen y Profesor universitario en la carrera de Especialización en Criminología de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Actualmente se desempeña como Asesor en delito y nuevas tecnologías en la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Es autor del libro “Delito y nuevas tecnologías: fraude, narcotráfico y lavado de dinero por Internet” de Editores del Puerto (2012).

Maira Belén Vásquez es Licenciada en Ciencia Política (UBA), habiendo cursado la Maestría en Relaciones Internacionales (UBA). Ayudante de docencia en la carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires en el Seminario de “Políticas Públicas, Seguridad Regional y Seguridad Ciudadana”.



Este ejemplar se terminó de imprimir en el mes de febrero de 2015
en **Talleres Gráficos Elías Porter**.
Plaza 1202, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
Tirada: 500 ejemplares.